



Informe final de evaluación complementaria “Programa Fomento al Desarrollo Agrario” (FORMAR)



Evaluación Complementaria Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)

Junio 2014



Directorio

SEDATU
SECRETARÍA DE
DESARROLLO AGRARIO,
TERRITORIAL Y URBANO



JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN
SECRETARIO

GEORGINA TRUJILLO ZENTELLA
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO

RAÚL GARCÍA MORA
DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN SOCIAL



NURIA URQUÍA FERNÁNDEZ
REPRESENTANTE DE LA FAO EN MÉXICO

ANA PAULA DE LA O CAMPOS
ANALISTA DE POLÍTICAS

EDUARDO BENÍTEZ PAULÍN
REPRESENTANTE ADJUNTO DE LA FAO EN MÉXICO

LUIS BENITO ACOSTA JIMÉNEZ
DIRECTOR TÉCNICO DEL PROYECTO UTF/MEX/113/MEX

HUGO GÁMEZ FLORES
COORDINADOR DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA FORMAR



INDICE DE CONTENIDO

	Página
Siglas y Abreviaturas.....	ix
Resumen Ejecutivo.....	1
I. Introducción.....	15
1.1 Objetivo general.....	15
1.2 Objetivos específicos.....	15
II. Características Generales del Programa.....	21
2.1. Objetivos.....	21
2.2. Población objetivo.....	21
2.3. Componentes y montos de apoyo.....	21
2.4. Acciones realizadas y presupuesto ejercido.....	22
III. Efectos del Programa desde un enfoque de Política Pública.....	25
3.1. Identificación y estado actual del problema.....	25
3.2. Definición y cuantificación de la población potencial y objetivo.....	28
3.3. Evaluación del proceso de intervención.....	28
3.4. Análisis del Marco Normativo.....	31
3.5. Cumplimiento de los Objetivos del Programa.....	33
3.6. Lecciones en proyectos internacionales sobre fortalecimiento comunitario.....	35
IV. Matriz de Indicadores de Resultado (MIR) eb Proyectos Comunitarios de Desarrollo 2011 y Línea Base 2012.....	41
4.1. Características socioeconómicas de los beneficiarios.....	42
4.2. Porcentaje de personas que superan los umbrales de pobreza.....	47
4.3. Porcentaje de incremento del ingreso monetario de la población atendida.....	48
4.4. Porcentaje de incremento del Índice de Sustentabilidad Territorial.....	49
4.5. Porcentaje de permanencia de grupos apoyados.....	51
4.6. Indicadores complementarios.....	53
4.7. Percepción de los beneficiarios.....	60
4.8. Contribución en el contexto territorial.....	62
4.9. Participación de los beneficiarios en la formulación de proyectos.....	62
4.10. Análisis de coherencia en los proyectos.....	63
4.11. Línea Base en proyectos comunitarios de desarrollo apoyados en 2012.....	65
V. Resultados cuantitativos y cualitativos de los eventos de capacitación y fomento organizacional 2012.....	75
5.1. Organizaciones apoyadas en 2012.....	75
5.2. Caracterización de las organizaciones apoyadas por el Programa.....	77
5.3. Caracterización de los eventos apoyados por el Programa.....	81
5.4. Efectos y resultados de los eventos en la organización.....	84



	Página
5.5. Cambios en las capacidades de la organización.....	85
5.6. Percepción de los beneficiarios.....	87
VI. Alineamiento del FORMAR al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y Programa Sectorial y propuesta de nuevos indicadores.....	91
6.1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	91
6.2. Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH).....	92
6.3. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2013-2018.....	92
6.4. El papel del FORMAR en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2013-2018.....	93
6.5. Una primera aproximación a los indicadores del Programa FORMAR.....	95
VII. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).....	101
VIII. Conclusiones y Recomendaciones.....	105
Anexos.....	111
Bibliografía.....	125



LISTA DE GRÁFICAS

	Página
Gráfica No.1 Tipo de organizaciones rurales en México.....	25
Gráfica No. 2 Organizaciones rurales según sector de actividad económica.....	27
Gráfica No. 3 Giro productivo en proyectos comunitarios de desarrollo en 2011.....	42
Gráfica No. 4 Distribución porcentual de beneficiarios en PCD 2011, según calidad de sujeto agrario.....	43
Gráfica No. 5 Pobreza multidimensional en beneficiarios en PCD 2011, por sexo.....	46
Gráfica No. 6 Porcentaje de personas que superan umbrales de pobreza en PCD 2011.....	47
Gráfica No. 7 Porcentaje de incremento en el ingreso de beneficiarios en PCD 2011.....	49
Gráfica No. 8 Porcentaje de incremento promedio en el IST en PCD 2011.....	50
Gráfica No. 9 Variación en los capitales en PCD 2011.....	50
Gráfica No.10 Porcentaje de permanencia de los grupos apoyados en 2011.....	51
Gráfica No.11 Porcentaje de los socios fundadores en PCD 2011.....	52
Gráfica No.12 Grado de utilización de la capacidad instalada en PCD 2011.....	53
Gráfica No.13 Resultados de operación en PCD 2011.....	54
Gráfica No. 14 Número de empleos promedio en PCD 2011.....	57
Gráfica No. 15 Porcentaje de proyectos para apoyar la solución de conflictos agrarios.....	59
Gráfica No. 16 Calificación del desempeño en PCD 2011.....	60
Gráfica No. 17 Principales problemas en los PCD 2011.....	61
Gráfica No. 18 Percepción de los beneficiarios respecto de su relación con el Programa.....	62
Gráfica No. 19 Participación de los beneficiarios en la definición del PCD 2011.....	63
Gráfica No. 20. Coherencia entre la idea del proyecto y el proyecto en operación.....	64
Gráfica No. 21. Coherencia interna de los documentos del proyecto.....	64
Gráfica No. 22 Giro productivo en PCD 2012.....	66
Gráfica No. 23 Ingreso de Línea Base de beneficiarios en PCD 2012.....	67
Gráfica No. 24. Pobreza multidimensional en beneficiarios de PCD 2012 Línea Base, por sexo.....	69
Gráfica No. 25 Porcentaje de sobrevivencia en PCD 2012.....	69
Gráfica No.26 Porcentaje de socios fundadores de PCD 2012 que permanecen activos.....	70
Gráfica No. 27 Índice de Sustentabilidad Territorial en PCD 2012 Línea Base.....	71



	Página
Gráfica No. 28 Organizaciones apoyadas con eventos de capacitación en 2012.....	76
Gráfica No. 29 Organizaciones apoyadas con eventos de fomento organizacional en 2012.....	77
Gráfica No. 30 Tipo de integrantes de las organizaciones apoyadas en 2012.....	78
Gráfica No. 31 Áreas de acción de las organizaciones apoyadas en 2012.....	79
Gráfica No. 32 Fuentes de ingreso de las organizaciones apoyadas en 2012.....	80
Gráfica No. 33 Destino de los recursos de las organizaciones apoyadas en 2012.....	80
Gráfica No. 34 Alianzas con otros actores.....	81
Gráfica No. 35 Temas abordados en los eventos.....	82
Gráfica No. 36 Actividades productivas relacionadas con el evento apoyado.....	83
Gráfica No. 37 Calidad de los eventos.....	83
Gráfica No. 38 ¿Qué faltó en los eventos?.....	84
Gráfica No. 39 Grado de aplicación de los conocimientos adquiridos en los eventos.....	84
Gráfica No. 40 Mejora en las organizaciones, atribuible al evento apoyado.....	85
Gráfica No. 41 Cambio en los cinco capitales de las organizaciones.....	86
Gráfica No. 42 Índice de Sustentabilidad Territorial de las organizaciones.....	87
Gráfica No. 43 Percepción de las organizaciones respecto a su relación con el Programa.....	87



LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura No. 1 Árbol de problemas de las organizaciones rurales de México.....	28
Figura No. 2 Circuito operativo del FORMAR, hasta el año 2013.....	30
Figura No. 3 Diagrama de la gestión del FORMAR en 2014.....	33
Figura No. 4 Pobreza multidimensional en beneficiarios de PCD 2011 Línea Base.....	44
Figura No. 5 Pobreza multidimensional en beneficiarios de PCD 2011 Después de operar el Proyecto.....	45
Figura No. 6 Pobreza multidimensional en beneficiarios de PCD 2012 Línea Base.....	68



LISTA DE CUADROS

	Página
Cuadro No. 1 Evolución de la operación de FORMAR en 2010-2012.....	22
Cuadro No. 2 Proyectos comunitarios de desarrollo apoyados en 2011.....	41
Cuadro No. 3 Permanencia de socios fundadores en PCD 2011.....	52
Cuadro No. 4 Reparto de utilidades entre los socios en PCD 2011.....	55
Cuadro No. 5 Proyectos comunitarios de desarrollo apoyados en 2012.....	65
Cuadro No. 6 Número de organizaciones apoyadas y montos de gasto en 2012.....	75
Cuadro No. 7 El Programa FORMAR en el marco del PND 2013-2018 y del Programa Sectorial...	94



SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS



CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FORMAR	Programa Fomento al Desarrollo Agrario
INEGI	Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática
IST	Índice de Sustentabilidad Territorial
MIR	Matriz de Indicadores de Resultado
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
PCD	Proyecto Comunitario de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria



RESUMEN EJECUTIVO

1. Características del Programa

El Programa FORMAR se crea en el año 2004 en respuesta a los consensos del Acuerdo Nacional para el Campo (2003), desde entonces su cometido fundamental ha sido el de impulsar procesos de fortalecimiento del capital social, desarrollo de capacidades y fomento a proyectos comunitarios de desarrollo. La población objetivo la constituyen las organizaciones y grupos sociales en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, su cobertura geográfica es nacional. El Programa cuenta con tres componentes: i) Eventos de Capacitación, ii) Proyectos Comunitarios de Desarrollo y iii) Eventos de Fomento Organizacional; en cada uno de estos componentes otorga apoyos hasta por un millón de pesos¹.

A diferencia de otros programas de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el FORMAR no se rige por reglas de operación, en sustitución su base normativa la constituyen los lineamientos de operación que anualmente expide la Secretaría, este tratamiento le confiere gran flexibilidad al Programa para atender diversas demandas de su población objetivo.

En el componente de Eventos de Capacitación se atiende la demanda de diversas organizaciones campesinas y de la sociedad civil para impulsar el desarrollo de capacidades productivas, empresariales y humanas de los participantes. Para lograr ese fin, las organizaciones podrán realizar hasta cinco eventos, dentro del término de treinta días naturales, con una duración máxima de tres días continuos, cada uno.

Los proyectos comunitarios de desarrollo se orientan a aquellos grupos que lo requieran para construir capacidades productivas y sociales en beneficio de sus comunidades. Para ello y por una sola vez, la SEDATU podrá otorgar el apoyo correspondiente para implementar un proyecto. La naturaleza de estos proyectos es muy diversa, incluso en su origen se le consideraba como una vía auxiliar en la resolución de conflictos agrarios.

El tercer componente de apoyo es el de fomento organizacional, su propósito principal es consolidar a la organización y propiciar la participación y comunicación directa entre los agremiados, los eventos tienen una duración máxima de dos días y participan los miembros de la organización.

El Programa opera de manera centralizada, en los tres componentes los beneficiarios presentan sus solicitudes de apoyo en las oficinas de la SEDATU, en donde se realiza el proceso de dictamen y autorización por parte del Comité Técnico, que es la máxima instancia normativa del Programa.

Durante el periodo 2010-2012 el Programa brindó apoyo para la realización de un total de 554 eventos de capacitación, 366 eventos de fomento organizacional y 20 proyectos comunitarios de desarrollo, ejerciendo

1 Lineamientos de Operación del Programa FORMAR 2011.



un presupuesto total de 811.5 millones de pesos y beneficiando a un total de 405,665 personas. Cabe destacar que el 99% del presupuesto se concentró en los eventos de capacitación y de fomento organizacional. Hasta el año 2012 la tendencia de operación del Programa, indicaba que el componente de proyectos comunitarios de desarrollo prácticamente desaparecería; para el año 2014 la SEDATU formula en los Lineamientos de Operación del Programa una nueva orientación de este componente, ahora denominado de Proyectos Agrarios Integrales, al cual se asignará, como mínimo, un 20% del presupuesto total del Programa, el 80% restante se distribuirá por partes iguales en los otros dos componentes.

2 Efectos del Programa desde un enfoque de política pública

2.1 Identificación y estado actual del problema

De acuerdo con un estudio reciente sobre las organizaciones rurales en México, realizado por la FAO², existen en el país un total de 56,700 organizaciones, la mayoría de ellas son organizaciones económicas (83.2%), seguidas de las gremiales (8.8%), las de la sociedad civil (4.9%) y otras³.

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

La problemática principal de las organizaciones rurales en México es su debilidad institucional, que se refleja en cuatro aspectos principales: i) bajo nivel de gestión económica y financiera, ii) reducida formación de capital social, iii) bajo desarrollo de capacidades, y iv) inclusión débil de la perspectiva de género.

En este contexto, la población potencial de FORMAR la constituiría el universo de organizaciones rurales actualmente en operación, un total de casi 33 mil organizaciones de diverso tipo a nivel nacional. La población objetivo que ha venido atendiendo el Programa es de un promedio anual de 307 organizaciones, es decir, menos del 1% de la población potencial. Este contraste tan fuerte evidencia la necesidad de una focalización del Programa, con objetivos muy claros y en estrecha vinculación con la política sectorial de desa-

2 Estudio sobre el Desarrollo Institucional de las Organizaciones Rurales en México. FAO – SAGARPA, México, 2012.

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



rollo agrario, un factor clave será la visualización de complementariedades y sinergia entre el fortalecimiento de las organizaciones y los demás instrumentos de fomento en los núcleos agrarios del país.

2.2. Cumplimiento de los objetivos del Programa

Desde una perspectiva formal el Programa ha cumplido con su objetivo general de impulsar procesos de fortalecimiento del capital social, desarrollo de capacidades y fomento a proyectos comunitarios de desarrollo. La presente evaluación da cuenta de logros en cada uno de estos componentes, como más adelante se expondrá. No obstante, el análisis de conjunto indica que no hay efectos de sinergia entre los componentes, cada uno opera de manera independiente, al amparo de la demanda de las organizaciones y grupos interesados, pero sin contar con un marco de planeación estratégica que les dé orientación de mediano plazo. Aquí hay una importante área de oportunidad para maximizar los beneficios de FORMAR como instrumento clave para el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones agrarias y de la sociedad civil.

3. Matriz de Indicadores de Resultado 2011 y Línea Base 2012

3.1. Indicadores en Proyectos Comunitarios de Desarrollo apoyados por FORMAR en 2011.

En el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) se precisan cuatro indicadores de resultado para el Programa FORMAR: i) porcentaje de personas que superan umbrales de pobreza luego de participar en un proyecto comunitario de desarrollo (PCD), ii) porcentaje de variación en el ingreso de beneficiarios en PCD, iii) porcentaje de incremento del índice de sustentabilidad territorial de los PCD, y iv) porcentaje de permanencia de los grupos apoyados.

Los cuatro indicadores se derivan de la acción del Programa en el componente de Proyectos Comunitarios de Desarrollo, en el año 2011 se apoyaron nueve proyectos en diversos giros productivos y de servicios. Los proyectos apoyados en 2011 fueron tres pequeños invernaderos (dos en Chiapas y uno en Morelos), dos proyectos de engorda de bovinos (uno en Morelos y otro en Veracruz), un proyecto de agricultura familiar (en Chihuahua), un proyecto de acuacultura (en Morelos) y dos proyectos de introducción de servicios de agua potable (en Chiapas). La inversión total en los nueve proyectos fue de 2.7 millones de pesos, con un total de 521 beneficiarios, de los cuales el 49% fueron mujeres y 77% indígenas.

Porcentaje de personas que superan umbrales de pobreza luego de participar en un PCD. Se observa que esa proporción creció del 62% que estaban por arriba de la línea de bienestar mínimo⁴, antes de implementar el proyecto comunitario de desarrollo (año 2010), al 69% en el año 2012, es decir un año después de haber implementado el proyecto apoyado por FORMAR.

4 Las líneas de bienestar las mide el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, la correspondiente a "bienestar mínimo" se refiere al costo per cápita de la canasta alimentaria, en diciembre de 2012 el ingreso per cápita necesario para sufragar el costo de la canasta alimentaria fue de \$824 pesos mensuales.



Porcentaje de variación en el ingreso de beneficiarios en PCD. Se aprecia un incremento real del 16% al pasar de un ingreso promedio mensual de \$2,476 pesos en la situación de línea de base (año 2010) a \$2,873 en el año 2012. En este último año los ingresos derivados de los proyectos apoyados por FORMAR significaron un 15% del ingreso total de los beneficiarios.

Porcentaje de incremento del índice de sustentabilidad territorial de los PCD. En este indicador se miden los cambios en cada uno de los cinco capitales (humano, social, físico, financiero y natural) que integran los medios de vida de los grupos apoyados, se observa un cambio positivo al pasar de un índice de 0.4 en la situación de línea de base (año 2010) a 1.4 en el año 2012.

Porcentaje de permanencia de los grupos apoyados. Se observa una proporción de 78% de proyectos que continúan activos, es decir, de los nueve proyectos apoyados por FORMAR en el año 2011, al presente están en operación siete de ellos, los dos restantes corresponden a pequeños invernaderos de mujeres indígenas del estado de Chiapas que nunca se instalaron.

Indicadores complementarios en PCD 2011. Además de los indicadores de la MIR, en la presente evaluación se consideraron otros indicadores para tener una visión más completa de los resultados del Programa en este componente.

Generación de empleo. El número de empleos promedio generado por proyecto fue de 4.17 empleos, de éstos la mayoría fueron empleos sin remuneración (4.02 empleos), esta situación indica una práctica común entre los pequeños productores rurales de apoyar sus unidades de producción con el empleo de mano de obra familiar no remunerada.

Utilidades y rentabilidad. La utilidad promedio por proyecto fue de 51,000 pesos, de los cuales el 58% se repartió entre los socios y el resto se reinvertió en los proyectos, este resultado es indicativo de un buen grado de gobernanza y acuerdo entre los socios en cada proyecto. La tasa promedio de rentabilidad en los proyectos fue de 17.7% anual.

Utilización de la capacidad instalada. La mayoría de los proyectos (57%) están operando por debajo del 50% de su capacidad instalada, entre las principales causas de esta situación se encuentra la insuficiencia de recursos financieros para capital de trabajo y completar las inversiones en activo fijo, la falta de acompañamiento técnico también es señalada por los beneficiarios como una limitante para alcanzar mayores niveles de producción y productividad.

Vinculación a mercados. Los proyectos apoyados por FORMAR tienen una buena vinculación tanto al mercado de insumos para sus procesos de producción, como al mercado para colocar sus productos, en algunos casos se observa la autoproducción de algunos insumos, lo que contribuye a una sana estructura de costos,



también se aprecia la realización de algunos procesos básicos de agregación de valor, como por ejemplo el transporte de sus productos.

Contribución a la solución de conflictos agrarios. Dos de los nueve proyectos apoyados por FORMAR en 2011 se gestionaron como parte de la solución de conflictos agrarios, uno de ellos corresponde a una pequeña comunidad indígena en el estado de Chiapas en la que el proyecto contribuyó a facilitar el acceso a servicios de agua potable, el otro proyecto ayudó a distender una demanda añeja por tierras en el estado de Veracruz, facilitando al grupo la realización de un proyecto de engorda de bovinos.

Contribución de los proyectos en el contexto territorial. Una primera aproximación sobre el efecto de los proyectos apoyados por FORMAR en su entorno geográfico, tiene que ver con su aporte a la generación de empleo en las localidades en que se asientan. En este sentido, la proporción de empleos que aportan los proyectos apoyados en el año 2011, respecto de la población ocupada en las localidades en las que éstos se ubican, es del 3.9%, es decir uno de cada 25 empleos en esas localidades ha sido generado en un proyecto apoyado por FORMAR, esto pudiera parecer exiguo, sin embargo, da una idea del potencial que tienen este tipo de intervenciones para dinamizar la creación de empleo en entornos de marginación y pobreza.

3.2 Construcción de la Línea Base en proyectos apoyados por FORMAR en el año 2012.

La finalidad de la Línea Base es estimar algunos indicadores relevantes sobre la situación previa de los beneficiarios en cuanto a nivel de ingreso antes de implementar el proyecto, la permanencia de los proyectos y el índice de sustentabilidad territorial de los mismos, estos indicadores serán el referente para futuras evaluaciones en las que se estimarían nuevamente estos indicadores para medir el efecto del Programa.

En 2012 el Programa solamente brindó apoyo a cuatro proyectos, la inversión promedio por proyecto fue de 345 mil pesos, con una participación promedio de 22 socios por proyecto, de los cuales casi la mitad fueron mujeres, no se registró participación de indígenas. La distribución geográfica de los proyectos cubrió los estados de Chihuahua, Durango, Jalisco y Sonora.

Ingreso de los beneficiarios antes de implementar el Proyecto de FORMAR. El ingreso mensual promedio de Línea Base de los beneficiarios asciende a 8,643 pesos, mayoritariamente se integró por remuneraciones recibidas por trabajo asalariado y por otras fuentes de ingreso derivadas de transferencias públicas y privadas.

Permanencia de los proyectos. De los cuatro proyectos apoyados en 2012, a la fecha solamente uno de ellos se encuentra en operación. Las principales causas de no sobrevivencia de los proyectos se relacionan con el robo de ganado, la descapitalización del proyecto, y en otro de los proyectos la utilización de los recursos para otro fin (en el caso del Proyecto de Depósito Cañero, los recursos se destinaron a la reconstrucción de la casa ejidal).



Índice de Sustentabilidad Territorial (IST) de los proyectos. El IST promedio es de 1.5 en una escala de 0 a 4, es decir, cercano a una situación de mediana fortaleza en sus cinco capitales. El capital humano (2.5) y el capital natural (2.7), son los más desarrollados, los menos desarrollados son el capital físico (0.5), el capital financiero (1.0) y el capital social (1.0).

4. Resultados cualitativos y cuantitativos en los eventos de capacitación y fomento organizacional apoyados por FORMAR en 2012⁵

En estos componentes de FORMAR se ejerció prácticamente la totalidad del presupuesto asignado al Programa en 2012, con un mayor énfasis en los eventos de capacitación (casi dos terceras partes del total de eventos apoyados). La cobertura geográfica abarcó casi todas las entidades federativas del país, aunque con una marcada concentración en el Distrito Federal y en el Estado de México, donde tienen su sede la mayor parte de las organizaciones apoyadas.

Características de las organizaciones

El 85% del total de las organizaciones son asociaciones civiles sin fines de lucro, esta es una figura jurídica muy utilizada en los últimos años. Las organizaciones se integran principalmente por productores agropecuarios, con una significativa inclusión de mujeres y de técnicos. Las principales áreas de acción de las organizaciones son la asistencia técnica y la capacitación, la gestión de apoyos de programas públicos y la producción rural. La operación de las organizaciones se mantiene esencialmente de los recursos gubernamentales y, en una proporción mucho menor, de las aportaciones de los socios y de ingresos obtenidos por la prestación de algún servicio. El destino de sus recursos es principalmente la asistencia técnica y la capacitación y el pago del personal y gastos de operación. Solo una pequeña proporción de las organizaciones cuenta con un reglamento interno y un plan estratégico participativo.

Caracterización de los eventos apoyados

La temática tratada en los eventos fue muy variada, aunque predominaron los temas relacionados con aspectos técnico productivos en distintas ramas de actividad, también hubo una alta incidencia de aspectos vinculados al fortalecimiento de la organización, otros temas de importancia menor fueron los asociados al desarrollo regional, medio ambiente y comercialización y transformación.

Tomando en cuenta los aspectos relacionados con la duración de los eventos, el método de exposición y la actuación de los instructores; la calidad de los eventos resultó mayoritariamente de buena calidad, aunque en uno de cada tres eventos la calidad fue regular o mala. En la opinión de los participantes los principales faltantes en los eventos fueron tiempo y materiales didácticos.

⁵ El análisis de los resultados en ambos tipos de eventos, se realizó sobre una selección de 20 organizaciones apoyadas en el año 2012.



Efectos y resultados de los eventos apoyados

Los participantes en los eventos expresan en su mayoría haber hecho una aplicación total de los conocimientos adquiridos durante la capacitación, aunque también es de llamar la atención que poco más de 4 de cada 10 asistentes apenas han hecho una aplicación parcial de lo aprendido.

El efecto de los eventos a nivel de las propias organizaciones que los llevan a cabo, ha llevado a mejoras en las diversas áreas en las que éstas se desempeñan. La capacidad técnica y administrativa, la promoción del desarrollo regional, los procesos productivos y la capacidad de liderazgo son aspectos en los que las propias organizaciones reconocen mejoras a raíz de la realización de los eventos.

Las áreas en las que se percibe mayor cambio y fortaleza en las organizaciones, después de haber efectuado el evento, corresponden al capital humano y al capital social, en tanto que en el capital financiero radica su principal debilidad, aun cuando la canalización del apoyo de FORMAR pudo haber tenido un efecto positivo. Si se considera el promedio simple de los valores en cada uno de los 5 capitales se tiene el Índice de Sostenibilidad Territorial de las organizaciones, el cual se incrementó en un 43% al pasar de un valor base de 1.58 (antes del evento) a uno de 2.26 (después del evento)⁶.

Percepción de las organizaciones como beneficiarios del Programa

Las organizaciones tienen una percepción diferenciada en cuanto a los trámites que deben realizar para acceder a los apoyos. El ingreso al Programa, los tiempos que demandan los trámites y la comprobación de los recursos, son calificados como excesivos y complicados por una elevada proporción de las organizaciones apoyadas. No obstante, en lo relacionado con la documentación que se les solicita y el tiempo de entrega de los recursos, su percepción es que estos aspectos son fáciles y la entrega de los recursos se hace con rapidez.

5. Alineamiento del Programa con el PND 2013-2018 y Programa Sectorial. Propuesta de nuevos indicadores

El Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano se alinea con la segunda meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, referida al logro de un México Incluyente que señala en su Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, y como estrategia 2.1.1. Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

El Programa Sectorial propone 5 objetivos que se alinean con la Meta Nacional de un México Incluyente planteada en el PND 2013-2018. A su vez, el Programa FORMAR se vincula al Objetivo 5 del Programa Sectorial, que plantea *“Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad”* y con la estrategia 5.3 *“Promover la organi-*

⁶ El IST de las organizaciones tiene valores en una escala de 0 a 4, el valor 0 indica un muy pobre nivel de desarrollo, el valor 4 refiere una situación de muy alto nivel de desarrollo.



zación, la capacitación y la formación de capital social en el sector agrario”. Para concretar este objetivo, el Programa Sectorial plantea las siguientes 10 líneas de acción:

1. **Fomentar el desarrollo de capital** de empresas sociales y grupos organizados.
2. Definir **modelos de capacitación técnica-productiva** que consideren los aspectos socio demográfico, geográfico y cultural de las zonas rurales y agrarias.
3. **Diseñar metodologías para el desarrollo de capacidades productivas**, así como capital social de ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados.
4. Fomentar la **organización productiva de los jóvenes** que habitan ejidos y comunidades agrarias.
5. Apoyar proyectos **que promuevan el desarrollo regional** del capital social y económico y el aprovechamiento sustentable en los núcleos agrarios.
6. **Instrumentar un Programa Nacional de Capacitación Agraria.**
7. Facilitar la **incorporación y el acceso a programas sociales** dirigidos a elevar la calidad de vida de los sujetos agrarios.
8. Apoyar a **grupos organizados para emprender proyectos de desarrollo regional** que impulsen **empresas sociales** que permitan aumentar la productividad ejidal.
9. Financiar proyectos de aprovechamiento de los recursos disponibles en **tierras de uso común de ejidos y comunidades.**
10. Constituir un **fondo de garantía para respaldar el acceso al crédito** a fin de implementar proyectos en núcleos agrarios.

En este marco, el Programa FORMAR puede ser una palanca importante para instrumentar estos objetivos y estrategias, esto requeriría de un posible rediseño del Programa y su fortalecimiento presupuestal para asegurar plena funcionalidad y correspondencia con los objetivos trazados en el Programa Sectorial.

La definición de algunos indicadores que ayudaran a visualizar la contribución de FORMAR a los fines y propósitos de la política sectorial en materia de desarrollo agrario, plantean la necesidad de establecer una tipología de núcleos agrarios, organizaciones rurales y beneficiarios del Programa, para comprender la heterogeneidad que caracteriza a la población que potencialmente se debe atender y, en función de ello, diseñar esquemas específicos de atención con componentes idóneos a su condición, necesidades y prioridades de desarrollo.

De manera enunciativa, algunos indicadores que reflejarían la acción del Programa podrían ser la cantidad de núcleos agrarios atendidos, las capacidades que contribuye a desarrollar en términos de formulación y gestión de planes locales de desarrollo, el número de grupos participativos de interés común que logran constituirse y que llevan a cabo proyectos productivos, la generación de nuevas fuentes de empleo e ingreso para las familias, la incorporación de nuevas actividades productivas en el territorio, el grado de aprovechamiento de las tierras y recursos de uso común, la incorporación de mujeres a la vida productiva.

Desde una perspectiva de efectiva convergencia entre los tres componentes de FORMAR, en la que los sujetos agrarios atendidos mediante eventos de fomento organizacional y de capacitación desarrollan un proyecto agrario integral, se pueden definir los siguientes indicadores estratégicos: i) Cambio en el ingreso, ii) Empleo remunerado, iii) Innovación tecnológica e incrementos en la productividad, iv) Valor agregado, v) Efectos en la disponibilidad de alimentos en la región, y vi) Inclusión de grupos vulnerables: mujeres, jóvenes e indígenas.

6. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del Programa (FODA)

Fortalezas

- El diseño del Programa facilita tres componentes de apoyo que se dirigen a la atención de necesidades en ámbitos esenciales para la política sectorial de desarrollo agrario.
- Impulsa la capacitación de las organizaciones y de sus agremiados en temas de cobertura estratégica: equidad de género y sustentabilidad ambiental.
- Favorece el diálogo entre la dirigencia de las organizaciones y sus bases.
- Goza del respaldo y reconocimiento de la población atendida en cada uno de sus componentes.
- Es un instrumento que apoya la gobernabilidad en el sector agrario e impulsa la cohesión social al interior de los núcleos agrarios.

Debilidades

- Falta precisar su población objetivo, se atiende a un universo heterogéneo de núcleos agrarios, sujetos agrarios y organizaciones, de manera indiferenciada y con criterios muy generales en cuanto a su localización geográfica y socioeconómica.
- La operación se ha dado de manera desarticulada, se pierden oportunidades de sinergia entre sus tres componentes y una mayor potenciación de su acción a nivel de núcleos agrarios.
- El componente de proyectos comunitarios de desarrollo no cuenta con un dispositivo específico de acompañamiento técnico.
- Los eventos de capacitación se desarrollan sobre un conjunto de temas de muy variado orden y naturaleza, no hay una visión de conjunto que presida la definición de líneas temáticas según las características de la población y sus posibilidades reales de desarrollo en entornos territoriales específicos.
- No hay un seguimiento sobre los efectos de los eventos de capacitación y fomento organizacional sobre la población atendida, que alimente un proceso de planeación estratégica del Programa.
- No hay una línea estratégica sobre el tipo de acciones requeridas en función de la heterogeneidad que caracteriza a la población que atiende el Programa y del desigual grado de desarrollo entre regiones del país.

Oportunidades

- El Programa tiene potencial para constituirse en el eje de instrumentación de las nuevas líneas de política del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2013-2018.
- La sinergia entre sus componentes de apoyo puede proyectar un efecto demostrativo sobre las posibilidades de lograr la convergencia entre el desarrollo de capacidades y fortalecimiento del capital social con el impulso a proyectos productivos.
- Las organizaciones apoyadas pueden ser un aliado estratégico para concretar la política de desarrollo territorial, que genere un círculo virtuoso entre el desarrollo de capital humano – capital social – emprendimientos productivos generadores de empleo e ingreso y, por ende, de dinamización económica e inclusión social en los núcleos agrarios.

Amenazas

- Mantener la operación inercial y desarticulada del Programa, al amparo de cumplir formalmente con la demanda de las organizaciones y grupos, con una débil supervisión de parte de la SEDATU.
- Asignaciones presupuestales erráticas que impidan proyectar certidumbre y vías de desarrollo y consolidación de las organizaciones y grupos interesados en desarrollar proyectos productivos en los núcleos agrarios.

7. Recomendaciones

De carácter general

Por la importancia que tienen los componentes de Eventos de Capacitación y de Fomento Organizacional, que representan el 99% de los recursos ejercidos, se recomienda registrar en el PASH indicadores estratégicos que expresen de manera adecuada su desempeño dentro del FORMAR, así como su contribución a los objetivos sectoriales.

Se estima necesario precisar las tareas que debiera desarrollar el FORMAR en el marco del nuevo Programa Nacional de Capacitación Rural propuesto en el Programa Sectorial 2013-2018. Esta tarea debiera desarrollarse de manera participativa, con el concurso de las organizaciones campesinas y de la sociedad civil.

Contribución en el contexto territorial

Se recomienda instaurar un proceso de planeación estratégica participativo, que rijan la operación del Programa como unidad programática, con diferenciación territorial y poblacional, según condiciones específicas, oportunidades y prioridades de desarrollo. Se estima necesario establecer un orden de prelación en la ejecución de los componentes del Programa, de modo que las acciones dirigidas al desarrollo de capacidades y fomento organizacional (capital humano y capital social), antecedan a las que se orientan a la ejecución de proyectos productivos (capital físico y capital financiero).

Bajo esta orientación, se estima que FORMAR puede hacer una contribución significativa, proyectando un efecto demostrativo de real convergencia de programas en territorios específicos y favorecer la sinergia



entre capital humano – capital social – emprendimientos productivos sostenibles en el tiempo como fuente generadora de empleo e ingreso en entornos de pobreza extrema.

Eventos de Capacitación y Fomento Organizacional

La recomendación en estos componentes es desarrollar en la SEDATU un marco de orientación estratégica con la concurrencia de las organizaciones como aliados en el diseño y ejecución de políticas públicas dirigidas al desarrollo de los Núcleos Agrarios del país. Un tema de importancia total es el relacionado con las fuentes de financiamiento para la operación de organizaciones de menor nivel de desarrollo, en esta línea se podrían combinar las asignaciones de SEDATU con el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones para buscar otras fuentes de recursos, algunas de ellas podrían vincularse a la prestación de servicios a sus propios asociados.

Asimismo, se recomienda establecer una cartera de temas de capacitación más precisa y acorde a orientaciones de desarrollo específicas, según diferenciación de territorios y Núcleos Agrarios a nivel nacional. Se podría también favorecer la convergencia entre distintas organizaciones desarrollando capacitación en temas distintos, en territorios específicos, determinantes para impulsar procesos de desarrollo, por ejemplo, financiamiento – comercialización.

Proyectos Comunitarios de Desarrollo (Proyectos Agrarios Integrales)

En este componente se estima necesario que en el marco de las nuevas responsabilidades de la SEDATU respecto del desarrollo territorial, se fortalezcan sus capacidades para aplicar metodologías de identificación del potencial productivo y de mercado con visión diferenciada territorialmente, asegurar el acompañamiento técnico de calidad a los emprendimientos productivos, al menos por dos años consecutivos, y aprovechar la sinergia con los otros dos componentes del FORMAR para ampliar las posibilidades de sustentabilidad en el tiempo de los proyectos como fuente generadora de empleo e ingreso en los Núcleos Agrarios del país.

En el ámbito del financiamiento, los beneficiarios consideran que los problemas a los que actualmente se enfrentan en la operación de sus proyectos tienen que ver esencialmente con aspectos relacionados con la falta de capital de trabajo o de recursos para invertir en la consolidación de los proyectos. Aquí hay una importante área de oportunidad para trabajar en alianzas institucionales con organizaciones apoyadas por el FORMAR, que prestan servicios en materia de financiamiento para productores del sector social, las cuales podrían facilitar la inclusión financiera a beneficiarios de proyectos productivos apoyados por FORMAR y otros programas de la SEDATU.

CAPÍTULO

1



I. INTRODUCCIÓN

El presente Informe de Evaluación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR), se enmarca en el Acuerdo de Cooperación para instrumentar el proyecto UTF/MEX/113/MEX, entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), para llevar a cabo la evaluación complementaria 2013 de los programas de fomento de la Secretaría.

De acuerdo con el Documento de Proyecto que fundamenta el Acuerdo de Cooperación, los objetivos de la evaluación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR) son los siguientes.

1.1 Objetivo general de la evaluación:

Contar con una valoración objetiva del desempeño del Programa FORMAR, a través de la medición de sus indicadores estratégicos y cualitativos, utilizando un enfoque de política pública para medir las contribuciones del Programa en el contexto territorial y sectorial, así como identificar los aspectos susceptibles de mejora en los procesos del Programa y la alineación de sus indicadores con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

1.2 Objetivos específicos de la evaluación:

- Evaluar los efectos del Programa FORMAR desde un enfoque de política pública.
- Medir los indicadores de la Matriz de Marco Lógico del FORMAR registrados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.
- Conocer los efectos cualitativos y cuantitativos que han tenido los eventos de capacitación y fomento organizacional.
- Diseñar nuevos indicadores estratégicos para el Programa, de conformidad al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Identificar la contribución del Programa en el contexto territorial e individual.
- Apoyo técnico a la normatividad para favorecer proyectos productivos con mayores posibilidades de rentabilidad en el mediano plazo.

En este contexto, la SEDATU expresó su interés por incluir en la presente evaluación el análisis de un conjunto de temas de orden estratégico, que contribuya a dar concreción a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2013-2018.

La Matriz de Indicadores de Resultado (MIR) del Programa FORMAR, registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), constituye el marco normativo bajo el cual se reporta el desempeño del Programa. Los indicadores incluidos en la MIR son los siguientes:

1. Porcentaje de personas que superan los umbrales de pobreza



2. Porcentaje de incremento del ingreso monetario de la población atendida
3. Porcentaje de incremento del índice de sustentabilidad territorial
4. Porcentaje de permanencia de grupos apoyados

Estos indicadores expresan los resultados del Programa en su Componente de Proyectos Comunitarios de Desarrollo. En la presente evaluación complementaria se reportan y analizan los indicadores para los beneficiarios de los 9 proyectos apoyados en el año 2011⁷. Asimismo, se construye la Línea Base de los 4 proyectos apoyados por el Programa en el año 2012.

Además de los indicadores de la MIR, la evaluación de FORMAR incluye un conjunto de indicadores complementarios que dan cuenta del efecto del Programa en ámbitos clave como la generación de empleo, la integración al mercado, la generación de utilidades y la rentabilidad de los proyectos apoyados.

Por otra parte, la FAO y la SEDATU acordaron que en la presente evaluación se incluyera un conjunto de indicadores para analizar los efectos del Programa en sus componentes de eventos de capacitación y de fomento organizacional, apoyados en el año 2012. Estos componentes tienen una importancia de primer orden para la implementación de la política sectorial de fortalecimiento de las organizaciones sociales, desarrollo de capacidades y construcción de capital social en los Núcleos Agrarios del país.

En este marco, la FAO realizó el diseño metodológico⁸ de la evaluación en el que se determinaron las unidades de análisis (beneficiarios, proyectos y eventos), el diseño de los instrumentos de colecta de información en campo, la capacitación al equipo de consultores de campo, el diseño del sistema informático, el levantamiento y procesamiento de la información de campo y la estimación y análisis de los indicadores de referencia.

Las fuentes de información que apoyan la presente evaluación incluyen el levantamiento en campo de información directa de las organizaciones y beneficiarios apoyados por el Programa, la preparación de un estudio de caso para detallar información que enriquezca el análisis de resultados en proyectos comunitarios de desarrollo, así como la revisión de bibliografía especializada en temas de análisis de políticas públicas y de algunas experiencias internacionales en materia de fomento de organizaciones rurales.

El contenido de este Informe se integra por un primer apartado en el que se analiza la operación general del Programa FORMAR en los últimos años; en la segunda sección se hace un análisis de los efectos del Programa desde un enfoque de política pública; en el tercer capítulo se analizan los indicadores estratégicos y

7 En la Evaluación Complementaria del año 2012, la FAO construyó la Línea Base de los indicadores en los proyectos apoyados en el año 2011, en la presente evaluación se realiza la colecta de información sobre el desempeño de los proyectos después de su implementación (Ver Anexo Metodológico).

8 Ver Anexo Metodológico.



Evaluación Externa Complementaria de los Programas de Fomento de la SEDATU

Informe Final de Evaluación Complementaria
Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)



complementarios en el componente de proyectos comunitarios de desarrollo apoyados en el año 2011 y se presenta la Línea Base de los proyectos apoyados en 2012; los resultados en los componentes de eventos de capacitación y fomento organizacional, son analizados en el cuarto apartado del Informe; a partir de estos resultados y del marco general de análisis bajo un enfoque de política pública, en la quinta sección del Informe se desarrolla una propuesta de nuevos indicadores estratégicos alineados a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Desarrollo 2013-2018; en el sexto apartado del Informe se desarrolla una análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del Programa; finalmente, en el séptimo capítulo se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

La FAO hace patente su reconocimiento al apoyo brindado por los funcionarios de la SEDATU, para disponer oportunamente de la información documental de carácter normativo y operativo del Programa FORMAR, así como a las Delegaciones Estatales de la Secretaría por las facilidades brindadas para desarrollar el trabajo de levantamiento de información de campo. A los representantes de las Organizaciones y beneficiarios del Programa, también se les agradece su disposición para aportar información y puntos de vista para apoyar la mejora continua del Programa. Por supuesto, las opiniones, propuestas y recomendaciones planteadas en el presente Informe, son de la entera responsabilidad de la FAO.

CAPÍTULO

2



II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA

El FORMAR es un programa clave para la política de desarrollo agrario que conduce la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La flexibilidad⁹ que caracteriza su diseño es esencial para facilitar la acción de la SEDATU en atención a la demanda de las organizaciones rurales para impulsar el desarrollo y fortalecimiento del capital humano y social en los Núcleos Agrarios del país. El análisis de las características del Programa corresponde a lo establecido en los Lineamientos de Operación conforme a los cuales se ejecutó el Programa en el año 2011, correspondiente al ejercicio objeto de la presente evaluación complementaria.

2.1 Objetivo del FORMAR

El objetivo general del Programa es apoyar a organizaciones que de conformidad con su objeto social, benefician a la población de los núcleos agrarios, colonias y localidades rurales vinculadas y a grupos, para que fortalezcan sus capacidades, propiciando el desarrollo del capital social en el medio rural”.

2.2 Población objetivo

La población objetivo del Programa son las organizaciones de la sociedad civil, con presencia nacional, regional, estatal o local, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, así como los grupos de pobladores de los núcleos agrarios, colonias y localidades rurales vinculadas.

2.3 Componentes de apoyo

El diseño del Programa FORMAR incluye tres componentes de apoyo:

1. Eventos de capacitación
2. Proyectos comunitarios de desarrollo
3. Fomento organizacional

Los eventos de capacitación tienen como propósito impulsar el desarrollo de capacidades productivas, empresariales y humanas de los participantes. Para lograr ese fin, las Organizaciones podrán realizar hasta cinco eventos, dentro del término de treinta días naturales, con una duración máxima de tres días continuos, cada uno.

Los proyectos comunitarios de desarrollo se orientan a aquellos grupos que lo requieran para construir capacidades productivas y sociales en beneficio de sus comunidades. Para ello y por una sola vez, la SEDATU podrá otorgar el apoyo correspondiente para implementar un proyecto.

⁹ A diferencia de los demás programas de fomento de la SEDATU, normados por reglas de operación, FORMAR se rige por lineamientos de operación, esto le da una mayor flexibilidad para atender las demandas de su población objetivo.

El tercer componente de apoyo es el de fomento organizacional, su propósito principal es consolidar a la “Organización” y propiciar la participación y comunicación directa entre los agremiados, los eventos tienen una duración máxima de dos días y participan los miembros de la “Organización”.

El Programa tiene cobertura nacional y canaliza apoyos hasta por un millón de pesos en cada uno de sus tres componentes, previa solicitud de apoyo y autorización por parte del Comité Técnico, que es la instancia normativa en la SEDATU.

2.4 Acciones realizadas y presupuesto ejercido

El Programa FORMAR, surgió en el año 2004 como parte de las acciones implementadas por el Gobierno Federal para atender las demandas del sector rural, establecidas en el Acuerdo Nacional para el Campo (2003).

La evolución reciente del FORMAR indica una concentración de acciones y recursos en los componentes de eventos de capacitación y fomento organizacional, en tanto que en el componente de proyectos comunitarios de desarrollo la tendencia era claramente declinante hasta el año 2012. Es probable que esta orientación respondiera al fuerte incremento en el número de organizaciones sociales registradas en los últimos años y también al propósito de fortalecer el capital humano y social en los Núcleos Agrarios, en tanto que la atención en materia de implementación de proyectos se podría estar cubriendo mediante otros programas de la Secretaría, esta hipótesis resulta plausible si se considera que algunas organizaciones apoyadas por FORMAR, también son activas gestoras de recursos ante otros programas, en particular de FAPPA y PROMUSAG.

Cuadro No. 1. Evolución de la operación de FORMAR en 2010-2012

Concepto	Número de proyectos apoyados			Presupuesto ejercido (Millones de pesos)			Número de beneficiarios			
	Año	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Eventos de Capacitación		190	175	189	163.7	149.1	156.5	79,309	75,425	75,728
Fomento Organizacional		158	94	114	150.5	83.5	99.8	73,392	42,663	56,264
Proyectos Comunitarios de Desarrollo		7	9	4	4.3	2.7	1.3	2,304	521	89
Total		355	278	307	318.5	235.3	257.7	155,005	118,579	132,081

Fuente: Memoria Documental del Programa FORMAR, Noviembre 2012, Secretaría de la Reforma Agraria.

CAPÍTULO

3

III. EFECTOS DEL PROGRAMA DESDE UN ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

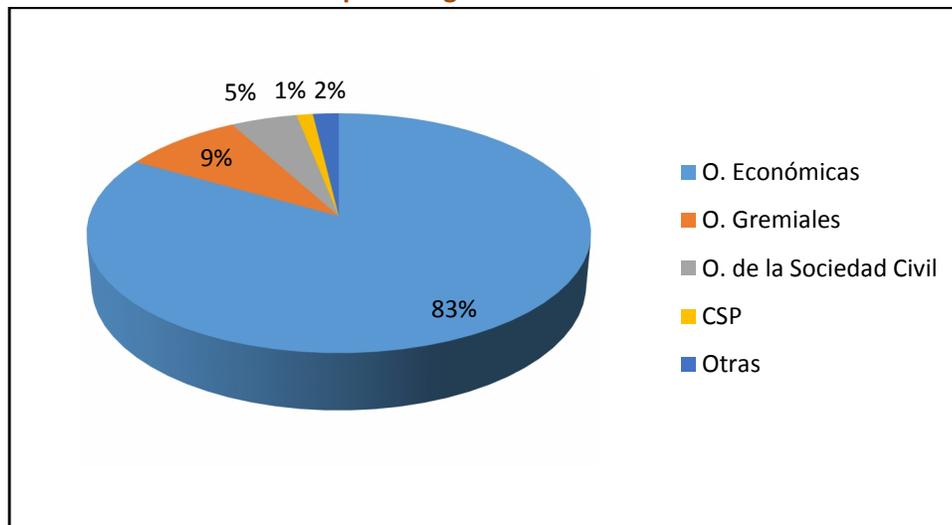
3.1 Identificación y estado actual del problema

Como ya ha sido señalado en el capítulo de caracterización del Programa, el FORMAR tiene una acción preponderante sobre el fortalecimiento de las organizaciones rurales, como una vía estratégica para la consolidación del capital social de éstas y el desarrollo de capacidades en la población que habita los núcleos agrarios del país.

Caracterización general de las organizaciones rurales en México

De acuerdo con un estudio reciente sobre las organizaciones rurales en México, realizado por la FAO¹⁰, existen en el país un total de 56,700 organizaciones, la mayoría de ellas son organizaciones económicas (83.2%)¹¹.

Gráfica No. 1 Tipo de organizaciones rurales en México



Fuente: Estudio sobre el Desarrollo Institucional de las Organizaciones Rurales en México.
FAO – SAGARPA, México, 2012.

10 Estudio sobre el Desarrollo Institucional de las Organizaciones Rurales en México. FAO – SAGARPA, México, 2012.

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



La distribución geográfica de estas organizaciones indica que el 53.4% se concentran en siete estados de la República: Oaxaca (10.2%), Sonora (9.5%), Veracruz (9.2%), Chiapas (8.7%), Sinaloa (8.0%), Puebla (4.0%) y Campeche (3.8%), el resto se distribuye entre las demás entidades federativas.

Del total de organizaciones rurales en el país, solamente el 57.7% está operando, las organizaciones gremiales son las que registran la mayor proporción en operación (90.4% del total de ese tipo), mientras que las de carácter económico solamente el 51.9% están en operación.

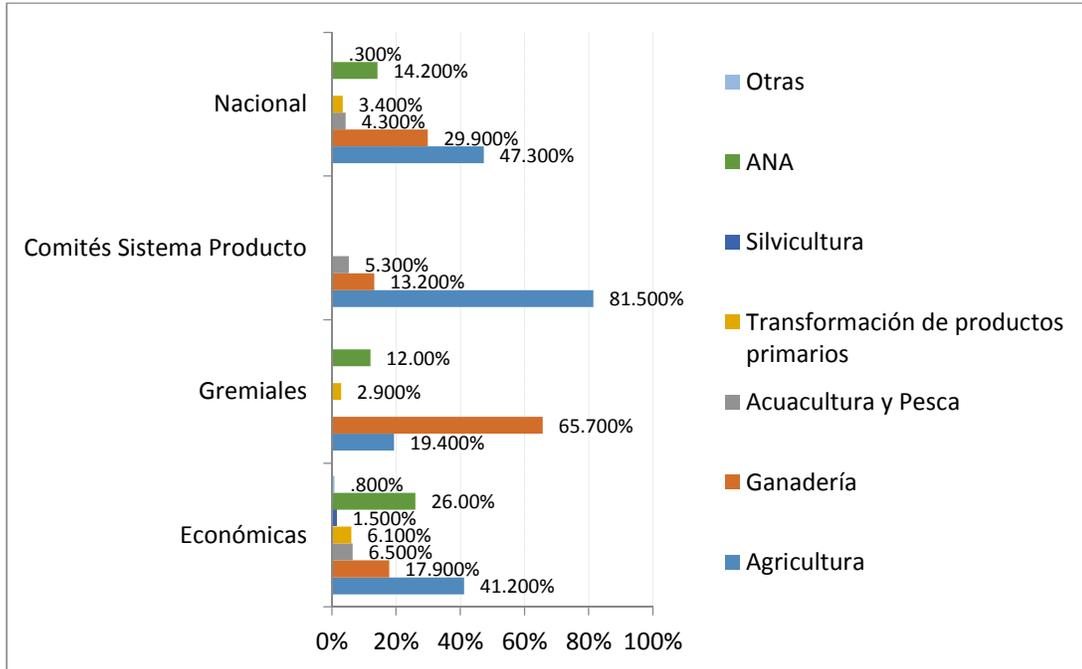
Las razones por las cuales las organizaciones dejan de operar son de naturaleza diversa, pero las tres causas principales se refieren a la insuficiencia de recursos financieros para sostener su funcionamiento, la existencia de conflictos internos y porque las actividades económicas impulsadas por la organización dejaron de ser rentables.

En el caso de las organizaciones que se encuentran funcionando en el medio rural, éstas tienen un promedio de 13.8 años de vida. En las organizaciones gremiales, el promedio de años de funcionamiento es mayor al resto y alcanza los 28.2 años. Las organizaciones más recientes en el medio rural son los Comités Sistema Producto¹² con 3.2 años de operación, en promedio.

Los sectores económicos en los cuales trabajan las organizaciones rurales son principalmente el agrícola y el pecuario, aunque es de destacar el peso diferente de cada sector según el tipo de organización de que se trate, así por ejemplo en las organizaciones gremiales predomina el impulso a la ganadería, en tanto que en los comités sistema producto, la agricultura tiene el mayor peso.

¹² Los Comités Sistema Producto son estructuras de organización económica que reúnen a los diferentes eslabones de la cadena productiva en diversas ramas de la producción agroalimentaria, acuícola y pesquera, esta figura está señalada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2002) como un órgano colegiado a nivel de cadena productiva, que impulsa la competitividad de las cadenas y que opera como órgano consultivo en el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.

Gráfica No. 2 Organizaciones rurales según sector de actividad económica



Fuente: Estudio sobre el Desarrollo Institucional de las Organizaciones Rurales en México.

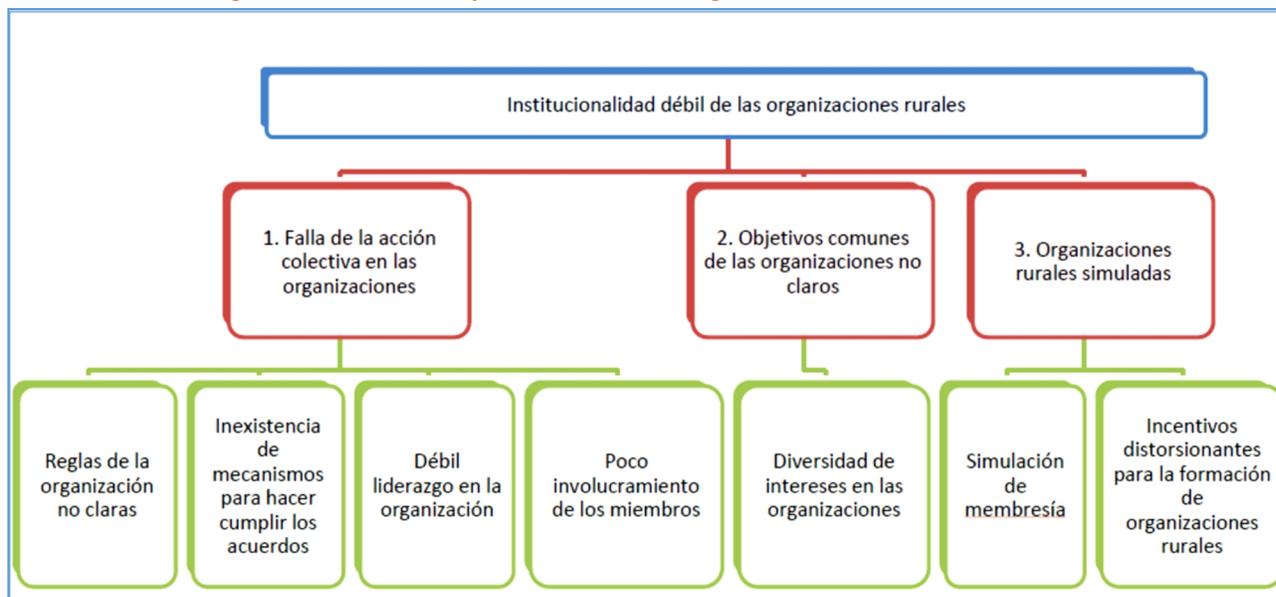
Problemática principal de las organizaciones rurales en México

De acuerdo con el estudio de referencia el principal problema de las organizaciones rurales en México es su debilidad institucional, lo cual se refleja en:

- Bajo nivel de gestión económica y financiera,
- Reducida formación de capital social,
- Bajo desarrollo de capacidades humanas, e
- Inclusión débil de la perspectiva de género.

La debilidad institucional de las organizaciones rurales se explica por tres causas principales: a) Falla de la acción colectiva, b) Objetivos no claros y c) Organizaciones simuladas.

Figura No. 1 Árbol de problemas de las organizaciones rurales en México



Fuente: Estudio sobre el Desarrollo Institucional de las Organizaciones Rurales en México.
FAO – SAGARPA, México, 2012.

3.2 Definición y cuantificación de la población potencial y objetivo del FORMAR

En el marco de referencia antes expuesto, se podría considerar que la población potencial del Programa FORMAR la constituiría el universo de organizaciones rurales que actualmente se encuentran en operación, es decir, un total de casi 33 mil organizaciones de diverso tipo a nivel nacional.

La población objetivo que ha venido atendiendo el Programa FORMAR es de un promedio de 307 organizaciones atendidas en el periodo 2010-2012. El contraste tan fuerte entre población potencial y población objetivo atendida, es indicativo de la necesidad de una focalización con objetivos muy claros y en estrecha vinculación con la política sectorial de desarrollo agrario, un factor clave será la visualización de efectos de sinergia entre el fortalecimiento de las organizaciones y los demás instrumentos de fomento en los núcleos agrarios del país.

3.3 Evaluación del proceso de intervención

La estrategia de intervención del Programa hasta el año 2012 se centró en dos ámbitos clave para el fortalecimiento de las organizaciones, de una parte la realización de eventos de capacitación de los directivos y de los asociados en las organizaciones y, por otra parte, el fomento organizacional, mediante el apoyo a eventos que facilitan la interacción y comunicación directa entre los directivos y los asociados. Un tercer componente, como se señaló en el primer apartado del presente Informe de Evaluación, se refiere al apoyo a proyectos comunitarios de desarrollo, aunque éste recibió una atención marginal en el periodo 2010-2012.



Se pueden distinguir al menos dos rasgos relevantes de la operación de FORMAR. El primero tiene que ver con una ejecución de sus tres componentes bajo una lógica de intervención aislada, en la que no se percibe una acción articulada que refuerce potenciales efectos de sinergia entre capital humano – capital social – emprendimientos productivos. El segundo rasgo que caracteriza la operación del Programa es que ésta se da desde una perspectiva de corto plazo, sin un referente de planeación estratégica que oriente las acciones de sus tres componentes de manera integral y con un enfoque de resultados de mediano plazo.

El circuito operativo de FORMAR

Cada año la SEDATU emite los lineamientos de operación que norman la ejecución de estos tres componentes de FORMAR, en los últimos años se ha desplegado un importante esfuerzo de simplificación administrativa que en general ha facilitado el acceso de las organizaciones y grupos a los apoyos del Programa. A continuación se analiza el circuito operativo del Programa, de acuerdo a la normatividad que tuvo vigencia hasta el año 2013.

Eventos de capacitación

Para el componente de eventos de capacitación destacan como requisitos de elegibilidad que la organización solicitante tenga por lo menos dos años de haberse constituido, igualmente se pide que el objeto social de la misma esté vinculado con el medio rural. Estos requisitos se estiman relevantes para evitar la inducción artificial de organizaciones interesadas en “bajar recursos” y asegurar que su trabajo se orienta al sector rural.

Asimismo, se requiere que la organización solicitante presente un proyecto sobre las actividades que desarrollará, haciendo una justificación basada en el diagnóstico situacional de la población que asistirá al evento de capacitación y destacando los temas de equidad de género, prevención de la violencia de género y sustentabilidad ambiental. Sin duda, estos aspectos son de importancia central para apoyar el desarrollo de capacidades y habilidades en la población objetivo, aunque deben formar parte de un plan estratégico de mediano plazo que oriente la ejecución del Programa y asigne los recursos desde una perspectiva de conjunto con los demás instrumentos de la política de fomento al desarrollo agrario.

Los criterios de selección de los eventos de capacitación considerados en los Lineamientos de Operación del Programa, son pertinentes al objetivo de desarrollar capacidades y habilidades, orientadas a la organización productiva, formación de capital humano y autogestión. La prioridad asignada a la atención de aquellas solicitudes que emanan de una demanda específica, surgida de procesos participativos es una orientación positiva que alienta el desarrollo comunitario, de igual relevancia se juzga el impulso al desarrollo de capacidades en giros productivos vinculados a la producción de alimentos, así como la atención prioritaria a mujeres, jóvenes y población indígena y a los municipios de más alta marginación en el país.

Eventos de fomento organizacional

En el componente de eventos de fomento organizacional, los requisitos de elegibilidad son similares a los de eventos de capacitación; los criterios de selección de solicitudes de apoyo indican que se dará prioridad a la formación de capital social y humano, así como al desarrollo de capacidades y habilidades sociales y productivas de la población rural.

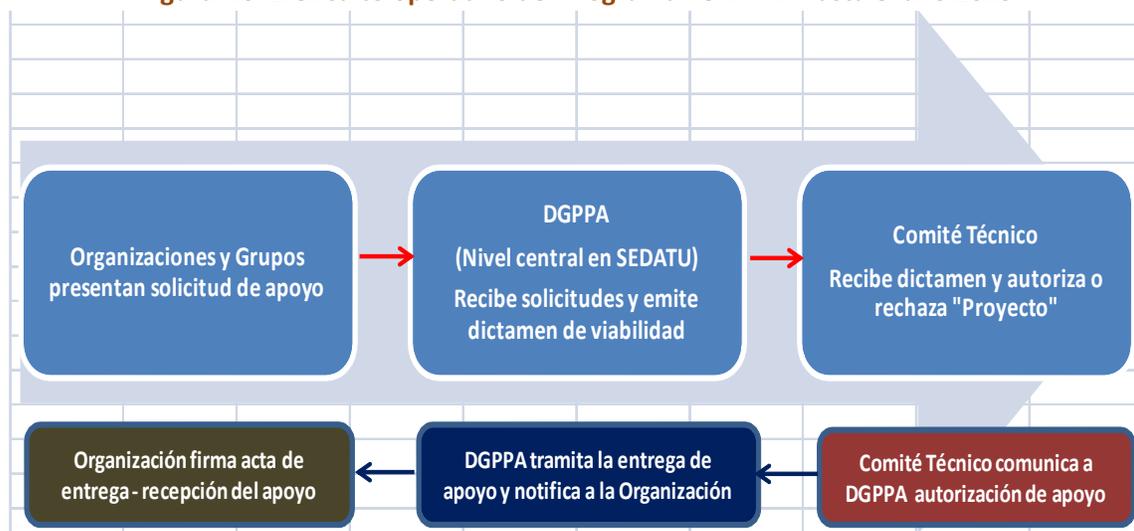
Proyectos comunitarios de desarrollo

Por su parte, el componente de proyectos comunitarios de desarrollo tiene requisitos de elegibilidad muy generales, limitándose a solicitar la presentación de un proyecto con contenidos indicativos, así como el acta en la que se designa a los representantes del grupo (Presidente, Secretario y Tesorero); los lineamientos operativos no señalan criterios de selección de las solicitudes de apoyo para proyectos comunitarios de desarrollo.

Procedimiento para la aprobación y formalización del apoyo

Los lineamientos de operación del FORMAR hasta el año 2013 indicaban que solamente la Dirección General de Planeación y Política Agraria (DGPPA) estaba facultada para recibir las solicitudes de apoyo. Asimismo, se señala la figura del “Dictaminador” cuya tarea es analizar esas solicitudes y generar dos productos: a) una hoja de viabilidad (cumplimiento de los criterios de elegibilidad) y, b) un dictamen de viabilidad de la solicitud. El dictamen es sometido a la consideración del Comité Técnico para su aprobación o rechazo, según la disponibilidad presupuestal. Las solicitudes aprobadas son tramitadas por la DGPPA para entrega a la organización o grupo solicitante, éste tiene un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la notificación de aprobación, para firmar el acta de entrega – recepción del apoyo.

Figura No. 2 Circuito operativo del Programa FORMAR hasta el año 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los Lineamientos de Operación de FORMAR 2013.



3.4 Análisis del marco normativo, principales cambios en el año 2014

A lo largo de los últimos años se han introducido una serie de cambios en los Lineamientos Operativos del Programa. Para comprender mejor los cambios en los lineamientos Operativos del FORMAR se hizo una revisión de los lineamientos del año 2011 (año de la presente evaluación) y el año 2014¹³.

Destaca en primer término la formulación del objetivo general del Programa en el que se pone énfasis en la contribución al fortalecimiento del capital social y el capital humano de los grupos y organizaciones atendidas por FORMAR, éste es ahora el objetivo primordial, también se señala dentro de los objetivos el desarrollo de proyectos agrarios integrales¹⁴ como una vía de fomento productivo para la generación de empleo e ingreso para los habitantes de núcleos agrarios y también para promover su inclusión en cadenas productivas.

En términos de la cobertura del Programa, ahora se señala que las localidades atendidas preferentemente deberán ubicarse en los municipios considerados en el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. La población objetivo del FORMAR se integra por los grupos sociales y organizaciones constituidas y vinculadas con núcleos agrarios, se puntualiza que en el caso de la “Cruzada” los beneficiarios serán los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad.

El análisis de los nuevos Lineamientos de Operación del FORMAR, expedidos en el 2014, permite concluir lo siguiente:

- a) Los principales ejes de acción del Programa FORMAR son la formación de capital social y capital humano. Se prioriza en los eventos de capacitación la equidad de género, la prevención de la violencia de género, y el empoderamiento de la mujer del medio rural. Todo ello enfocado a una mejora de las relaciones sociales. Y en el caso de los proyectos productivos se fortalecen las acciones hacia un mayor encadenamiento productivo.
- b) Las líneas estratégicas para FORMAR 2014 apuntan a su vinculación con los objetivos y estrategias nacionales: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Cruzada Nacional Contra el Hambre, y Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (fortalecimiento del tejido social en los núcleos agrarios).

¹³ En el Anexo sobre el Marco Normativo de FORMAR se incluye un cuadro comparativo con los principales cambios en los Lineamientos de operación 2011-2014.

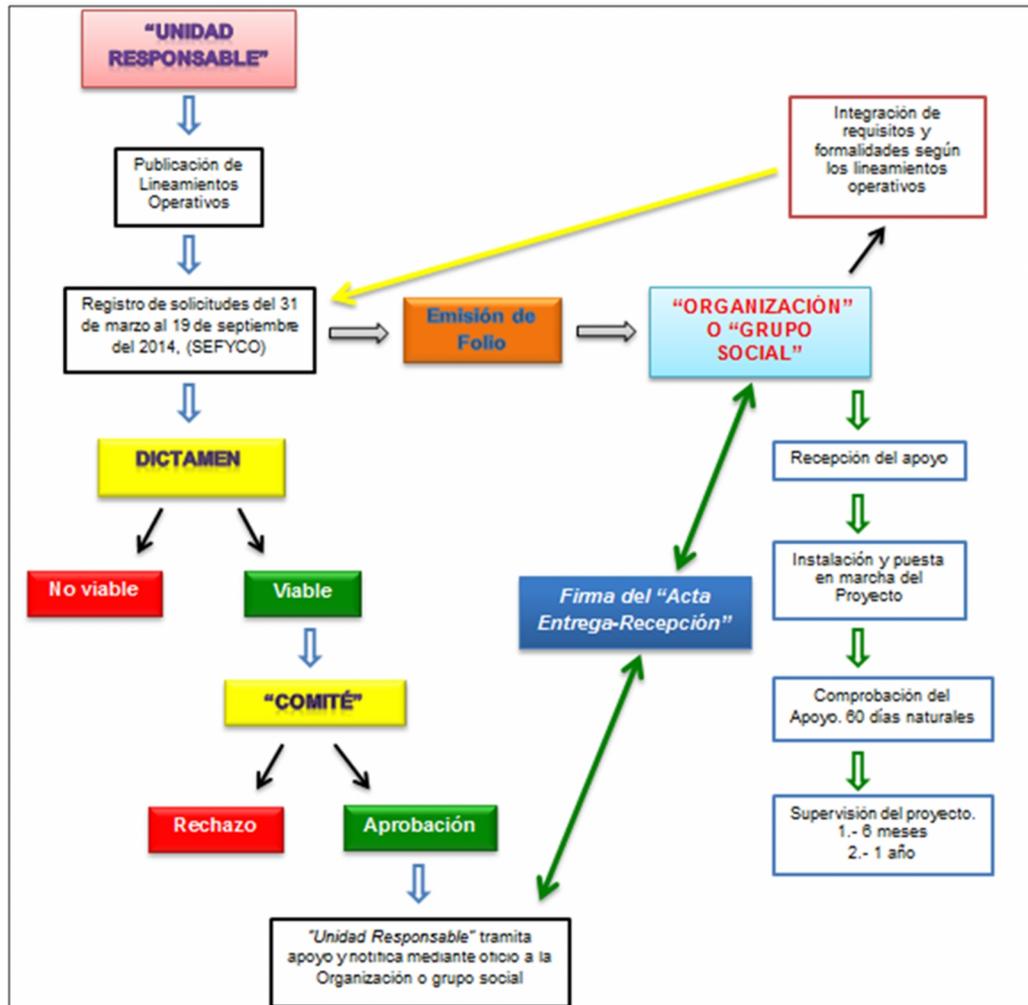
¹⁴ Los proyectos agrarios integrales tienen por objeto resarcir limitantes de naturaleza productiva y de infraestructura económica a través del encadenamiento de más de un eslabón de la cadena productiva de la actividad preponderante de un núcleo agrario; cumpliendo con el desarrollo sustentable, incluyendo: I) sustentabilidad social, donde la meta es contribuir a la mayor equidad en la distribución de ingresos y bienes, II) sustentabilidad económica, que deberá buscar una asignación y gestión más eficiente de los recursos y de un flujo constante de inversiones públicas y privadas; y III) sustentabilidad ecológica, que será por medio del uso racional de los recursos naturales.



- c) Se fortalece el Programa FORMAR en 2014, hay cambios en los Lineamientos Operativos para consolidar el componente de proyectos, ahora se le denomina “Proyectos Agrarios Integrales”; se elimina el candado de apoyos por única vez y se abre la posibilidad de apoyos complementarios para consolidar proyectos y avanzar en procesos de agregación de valor y de integración de la cadena productiva, se mantiene el monto de apoyos hasta por un millón de pesos.
- d) El presupuesto del FORMAR se estructurará en una proporción de 40% para el componente eventos de capacitación, 40% para fomento organizacional y 20% para proyectos agrarios integrales. En el caso de los eventos se dará mayor importancia al gasto sustantivo -70%- (el relacionado con la parte técnica de los eventos de capacitación, por ejemplo contratación del capacitador, materiales para la capacitación) y 30% para gasto operativo (pasajes y alimentos para los asistentes a los eventos); hasta 2013 era una estructura inversa.
- e) Hasta 2013 no había supervisión sobre los proyectos, a partir de 2014 se establece la supervisión de proyectos cada 6 meses, habrá un mayor involucramiento directo de las Delegaciones Estatales de la SEDATU en la supervisión, pero se mantiene la autorización de solicitudes de apoyo a nivel central (Comité Técnico).

De acuerdo a los Lineamientos de Operación que rigen el funcionamiento del Programa en el año 2014, la gestión se hará de la siguiente manera:

Figura No. 3 Diagrama de la gestión de FORMAR en 2014



Fuente: FAO, con base en Lineamientos Operativos 2014 del Programa FORMAR, SEDATU, Marzo de 2014.

3.5 Cumplimiento de los objetivos del Programa

De acuerdo a los Lineamientos de Operación 2011 del FORMAR, su objetivo general era “Apoyar a ‘Organizaciones’, que de conformidad con su objeto social, beneficien a la población de los ‘Núcleos agrarios’, ‘Colonias’ y/o ‘Localidades rurales vinculadas’ y a ‘Grupos’, para que fortalezcan sus capacidades, propiciando el desarrollo del capital social en el medio rural”. Para el logro de este objetivo el Programa se dotó de tres componentes de apoyo: i) Eventos de Capacitación, ii) Proyectos Comunitarios de Desarrollo, y iii) Eventos de Fomento Organizacional.

Como se señaló en el primer capítulo de este Informe de Evaluación, los recursos presupuestales asignados al Programa se concentran casi en su totalidad en dos de sus tres componentes de apoyo, éstos son los Eventos de Capacitación y Fomento Organizacional. La participación del componente de Proyectos Comunitarios de Desarrollo ha sido claramente marginal, a tal grado que en el año 2012 solamente se apoyaron

cuatro proyectos de muy reducido tamaño en cuanto a montos de apoyo y beneficiarios atendidos, de los cuales al momento de esta evaluación solamente estaba en operación uno de ellos.

En el ámbito de los resultados encontrados en el componente de proyectos comunitarios de desarrollo, su desempeño muestra efectos positivos:

- a) En términos de los beneficiarios que superan umbrales de pobreza al haber participado en un proyecto comunitario de desarrollo apoyado por FORMAR en el año 2011, se observa que esa proporción creció del 62% que estaban por arriba de la línea de bienestar mínimo¹⁵, antes de implementar el proyecto comunitario de desarrollo (año 2010), al 69% en el año 2012, es decir un año después de haber implementado el proyecto apoyado por FORMAR.
- b) En el indicador de cambio en el ingreso de los beneficiarios de proyectos comunitarios de desarrollo se aprecia un incremento real del 16% al pasar de un ingreso promedio mensual de \$2,476 pesos en la situación de línea de base (año 2010) a \$2,873 en el año 2012. En este último año los ingresos derivados de los proyectos apoyados por FORMAR significaron un 15% del ingreso total de los beneficiarios.
- c) En cuanto al Índice de Sustentabilidad Territorial¹⁶ de los proyectos comunitarios de desarrollo apoyados por FORMAR en el año 2011, en el que se miden los cambios en cada uno de los cinco capitales (humano, social, físico, financiero y natural) que integran los medios de vida de los grupos apoyados, se observa un cambio positivo al pasar de un índice de 0.4 en la situación de línea de base (año 2010) a un 1.4 en el año 2012.
- d) En el cuarto indicador reportado en el PASH, porcentaje de proyectos apoyados que permanecen en operación se observa una proporción de 78% que continúan activos.

Además de estos indicadores estratégicos establecidos en la Matriz de Indicadores de Resultados, se observan resultados positivos en otros indicadores relacionados con la generación de utilidades y empleo en los proyectos productivos apoyados en 2011.

Un elemento que es importante destacar desde la perspectiva del diseño y objetivos del Programa es que en los componentes que tienen el mayor peso presupuestal y que buscan el desarrollo de capacidades y fortalecimiento de las organizaciones agrarias y de la sociedad civil, no se identificaron en la normatividad

15 Las líneas de bienestar las mide el CONEVAL, la correspondiente a "bienestar mínimo" se refiere al costo per cápita de la canasta alimentaria, en diciembre de 2012 el ingreso per cápita necesario para sufragar el costo de la canasta alimentaria fue de \$824 pesos mensuales.

16 El Índice de Sustentabilidad Territorial de los proyectos toma valores de 0 a 4 en cada uno de los cinco tipos de capital, el valor consignado es un promedio aritmético de cada uno de los tipos de capital (el valor 0 indica un muy bajo desarrollo y el 4 una condición de muy alto desarrollo). Ver Anexo Metodológico.



indicadores de orden estratégico que den cuenta de los resultados en estos ámbitos relevantes para la política de desarrollo agrario. Los indicadores de nivel estratégico se relacionan solamente con el componente de proyectos comunitarios de desarrollo, que como se ha mencionado representa menos del 1% de los recursos ejercidos por el Programa. Esta es una clara insuficiencia del diseño de FORMAR en cuanto a sus mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación.

En la presente evaluación, además de reportar y analizar los resultados en cada uno de los cuatro indicadores relacionados con el componente de proyectos comunitarios de desarrollo y consignados en la Matriz de Indicadores de Resultados, registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), se hizo una exploración de los efectos del Programa sobre las organizaciones apoyadas para realizar eventos de capacitación y fomento organizacional¹⁷, lo cual se aborda con detalle en otro capítulo del presente Informe de Evaluación.

Respecto a los resultados observados en las organizaciones apoyadas en los componentes de Eventos de Capacitación y Fomento Organizacional, en general se aprecian resultados positivos en términos de la percepción de los beneficiarios y asistentes a los eventos (un 79% de las organizaciones encuestadas consideran que la calidad de los eventos fue muy buena; 47% considera que la aplicación de los conocimientos adquiridos es total; y un 47% estima que hay mejoras en la capacidad técnica y administrativa de la organización, atribuibles a los eventos).

El análisis de conjunto sobre el logro de los objetivos del Programa en sus tres componentes de apoyo, indica que no hay efectos de sinergia entre los componentes, cada uno opera de manera independiente, al amparo de la demanda de las organizaciones y grupos interesados, pero sin contar con un marco de planeación estratégica que les dé orientación de mediano plazo. Aquí hay una importante área de oportunidad para maximizar los beneficios de FORMAR como instrumento clave para el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones agrarias y de la sociedad civil.

3.6 Lecciones de un proyecto internacional: la experiencia del Proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas y apoyo al rescate de productos tradicionales en zonas alto andinas de Bolivia, Ecuador y Perú (FORSANDINO).

Durante el periodo 2007-2011, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe brindó la cooperación técnica necesaria para el desarrollo del Proyecto FORSANDINO, el objetivo principal del Proyecto fue el de contribuir a la mejora de la seguridad alimentaria de las familias de las comunidades indígenas mediante el fortalecimiento de las organizaciones indígenas rurales para la gestión de su desarrollo.

Como objetivos específicos el proyecto se planteó:

¹⁷ Esta exploración se hizo sobre una selección de 20 organizaciones de un total de 340 apoyadas en el año 2012.



1. Fortalecer las capacidades de planificación de las organizaciones indígenas, su credibilidad, transparencia y mejorar sus competencias para capacitar y guiar a los miembros de sus comunidades (con participación equitativa de hombres y mujeres).
2. Fortalecer la capacidad de las organizaciones rurales indígenas para negociar y acceder a apoyo técnico y financiero de los diversos programas y proyectos de desarrollo rural existentes, tanto de gobierno como no gubernamentales.
3. Incrementar la producción, ingresos y consumo de las familias de las comunidades mediante el rescate de productos tradicionales andinos.

Para lograr estos objetivos, el proyecto trabajó sobre dos ejes paralelos que se complementaron entre sí: a) fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas y b) rescate y aprovechamiento de los productos tradicionales para mejorar la seguridad alimentaria de las comunidades indígenas.

El proyecto se concibió como un evento limitado en el tiempo. Por ello, durante su vigencia, más que predefinir acciones nuevas y tratar de ser el agente protagónico, el proyecto buscó ser un facilitador para perfeccionar y potenciar los procesos en curso en los territorios de intervención

El proyecto se concibió en etapas, primeramente se partió de los diagnósticos y la planeación estratégica, y culminó con la sistematización de la experiencia para derivar lecciones para otros proyectos y recomendaciones de políticas. Transversalmente, los enfoques que siguió el proyecto fueron: las alianzas estratégicas, la capacitación, el enfoque de género, los concursos, el enfoque territorial, y el seguimiento y la evaluación. La ejecución del proyecto, desde su inicio, contempló procesos participativos y un enfoque de medios de vida sostenible.

Dentro del marco del proyecto se desarrollaron diversos talleres de capacitación con los miembros de las comunidades y de las organizaciones indígenas; tanto en aspectos organizacionales, de planificación, de seguimiento y evaluación; como en áreas técnicas de la producción y transformación de cultivos/especies nativas. Se realizaron concursos en seguridad alimentaria y en producción, procesamiento y calidad de productos tradicionales. Se identificó y capacitó en buenas prácticas agrícolas, procesamiento y educación nutricional. Se fomentó el establecimiento de redes para el intercambio de experiencias y se identificaron canales alternativos de comercialización. Se verificó la ejecución de estas acciones mediante un sistema de monitoreo y evaluación que acompañó el desarrollo del proyecto desde su inicio.

Los logros principales del Proyecto fueron:

1. La construcción participativa, visibilización y autoevaluación de los planes de desarrollo local, propuestos por las propias comunidades.



2. Mayores conocimientos y habilidades de los líderes y lideresas comunales para guiar a sus comunidades y gestionar recursos para las mismas.
3. Fortalecimiento de redes para intercambiar información y suscribir convenios y alianzas de desarrollo rural.
4. Mejoramiento y diversificación de los sistemas productivos con aplicación de buenas prácticas agrícolas y pecuarias.
5. Diversificación de la dieta de las familias, rescate y revalorización de los productos tradicionales.
6. Capacidad de ahorro gracias a la producción familiar de alimentos y generación de ingresos por la venta de excedentes y el desarrollo de nuevos emprendimientos con fines comerciales.
7. De esta experiencia se pueden derivar un conjunto de lecciones que pudieran alentar formas alternativas de diseño y ejecución del Programa FORMAR.
8. Diseño de un **proyecto con especificidad en función de características particulares del territorio y la población objetivo**.
9. Precisión en el **objetivo trascendente** al que se aspira, en este caso la seguridad alimentaria de grupos vulnerables y, dentro de ello, el fortalecimiento de la organización comunitaria como un medio para el logro de ese objetivo.
10. **Focalización geográfica y socioeconómica** para desarrollar la estrategia de intervención del proyecto.
11. El diseño de los componentes del proyecto obedece a una **lógica de conjunto**, el resultado se determina y explica por la acción sinérgica de sus partes, nada ocurre por efecto del azar.
12. Primero se planteó el **fortalecimiento de las organizaciones indígenas en sus capacidades** de planificación, su credibilidad, transparencia y competencias para después pasar a capacitar y guiar a la población objetivo, es decir, los habitantes de las comunidades indígenas, con participación equitativa de hombres y mujeres.
13. El **fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones y de la población objetivo no es un fin en sí mismo**, su propósito final apunta al incremento de la producción, ingresos y consumo de las familias.

CAPÍTULO

4

IV. MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADO (MIR) EN PROYECTOS 2011 Y LÍNEA BASE EN PROYECTOS 2012

Como ya se señaló en otros apartados, los indicadores de resultados del Programa aluden a su componente de proyectos comunitarios de desarrollo.

En el año 2011 el Programa apoyó nueve proyectos de naturaleza diversa, la inversión promedio en esos proyectos fue de 300 mil pesos, con 58 beneficiarios en promedio por proyecto, localizados en los estados de Chiapas (4 proyectos), Chihuahua (1), Morelos (3) y Veracruz (1).

Cuadro No. 2 Proyectos Comunitarios de Desarrollo apoyados por FORMAR en 2011

Número de PCD	Inversión total	No. de beneficiarios	% de mujeres	% de lengua indígena
9	\$2,700,000	521	49%	77%

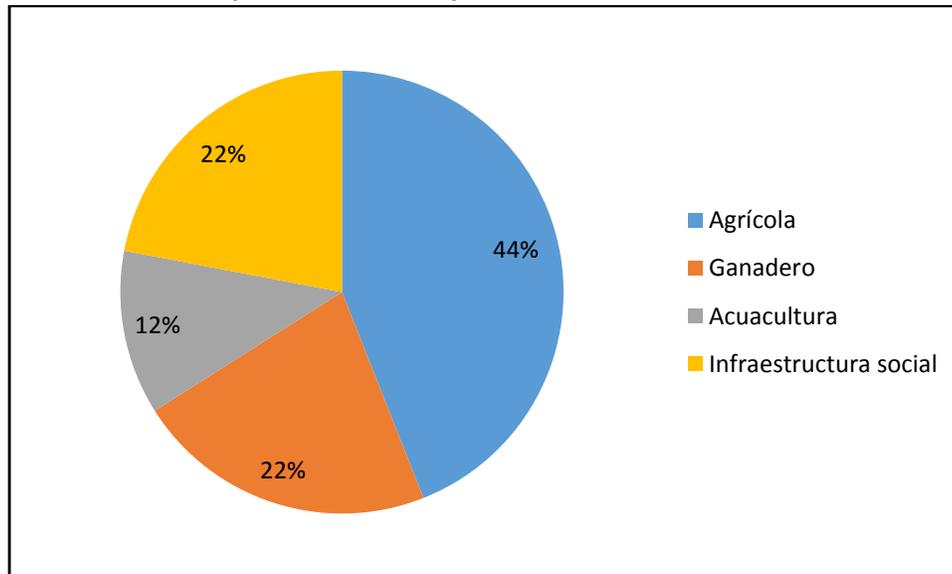
Nombre del Proyecto	Localización	Giro productivo	Monto de apoyo	Número de beneficiarios
1. Desarrollo Bashantic	Municipio Larrainzar, Chis.	Servicios (agua potable)	\$241,504	256 (112 mujeres y 144 hombres)
2. Grupo de Productores Agrícolas, Las Palmas de Amayuca, Morelos	Municipio Jantetelco, Mor.	Invernadero	\$200,000	5 (3 mujeres y 2 hombres)
3. Grupo Promotor de la Agricultura Familiar y el Desarrollo Comunitario	Colonias Mariano Escobedo y aledaños Ciudad Juárez, Chih.	Agricultura	\$984,000	84 (58 mujeres y 26 hombres)
4. Los Tres Cerritos de Primero de Mayo, S.C. de R.L.	Municipio de Papantla, Ver.	Ganadería	\$330,000	21 (5 mujeres y 16 hombres)
5. Nuevo Amanecer	Municipio Las Margaritas, Chis.	Invernadero	\$169,495	6 (6 mujeres)
6. Organización Muctahuitz	Municipio de Larrainzar, Chis.	Servicios (agua potable)	\$250,000	133 (65 mujeres y 68 hombres)
7. Pez Co. Ticumán	Municipio de Tlaltizapán, Mor.	Acuicultura de ornato	\$200,000	5 (1 mujer y 4 hombres)
8. Productora Agrícola y Ganadera, La Ladera de Cayehuacan, Morelos	Municipio de Axochiapan, Mor.	Ganadería	\$200,000	5 (2 mujeres y 3 hombres)
9. Río Santa María	Municipio Las Margaritas, Chis.	Invernadero	\$169,495	6 (6 mujeres)

Fuente: Base de datos de la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la SEDATU.

El giro productivo en estos proyectos es fundamentalmente agropecuario y acuícola y están orientados a la generación de ingresos. No obstante, deben señalarse los casos de tres proyectos que no tenían el propósito de generar producción para el mercado ni obtención de ingresos para los beneficiarios; dos proyectos

para la introducción de servicios de agua potable en comunidades de alta marginación en el estado de Chiapas en beneficio de grupos de población indígena; y un proyecto de agricultura familiar en Ciudad Juárez, Chih. para el autoconsumo de grupos de población vulnerable.

Gráfica No. 3 Giro productivo en Proyectos Comunitarios de Desarrollo en 2011



Fuente: Base de datos de la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la SEDATU.

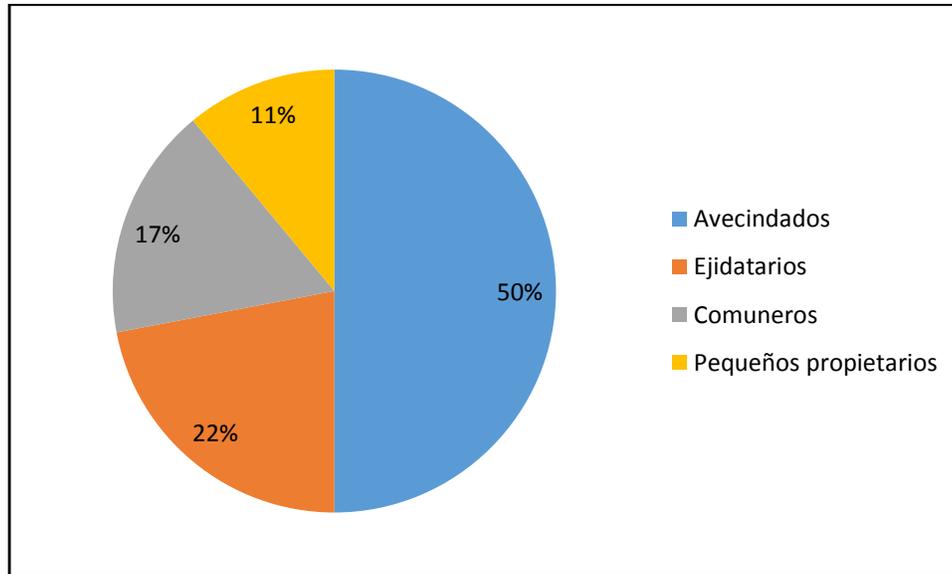
4.1 Características socioeconómicas de los beneficiarios en proyectos 2011¹⁸

Tipo de sujeto agrario

Los proyectos comunitarios de desarrollo han favorecido mayoritariamente a los vecindados en los Núcleos Agrarios, esto puede interpretarse como una orientación positiva del Programa hacia la inclusión social de aquellos sujetos que no son titulares de derechos agrarios. En la siguiente gráfica se aprecia la distribución relativa de beneficiarios según su calidad de sujeto agrario.

¹⁸ La evaluación de FORMAR se basa en una selección dirigida de 18 beneficiarios, dos por proyecto, esos beneficiarios fueron encuestados en la evaluación de 2012 para construir la línea de base que es el referente para la presente evaluación. Todos los indicadores relacionados a cambios en la situación de los beneficiarios, por tanto, no se derivan de una muestra estadísticamente representativa por lo que no se pueden tomar como explicativos de la situación en el universo de beneficiarios. Ver Anexo Metodológico.

Gráfica No. 4 Distribución porcentual de beneficiarios en Proyectos Comunitarios de Desarrollo apoyados en el año 2011, según su calidad de sujeto agrario (%)



Fuente: Encuesta FAO, Enero de 2014.

Otras características socioeconómicas en beneficiarios de proyectos de desarrollo comunitario 2011

La edad promedio de los beneficiarios es de 43 años y tienen una escolaridad promedio de 8 años, superior a la media nacional.

Del total de los beneficiarios entrevistados 33% son mujeres, un 39% habla alguna lengua indígena y 56% son jefes de familia.

Aproximación a un indicador de pobreza multidimensional

De acuerdo con el CONEVAL¹⁹, una persona se encuentra en pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de, al menos, uno de sus derechos para el desarrollo social²⁰ y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. Cuando la privación es igual o mayor a 3 derechos, la persona se encuentra en pobreza multidimensional extrema.

La metodología de CONEVAL²¹, considera como unidad de medición a los hogares. El ejercicio que aquí se presenta se realizó a manera de aproximación a la medición sobre la pobreza multidimensional de los bene-

19 Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, CONEVAL 2010. El desarrollo de este apartado tiene como referencia este documento, del cual se han tomado las propuestas metodológicas, definiciones y enfoques que se señalan y la clasificación de acuerdo al índice de Privación Social, niveles de bienestar económico y los cuadrantes que ubican la categoría desde esta metodología.

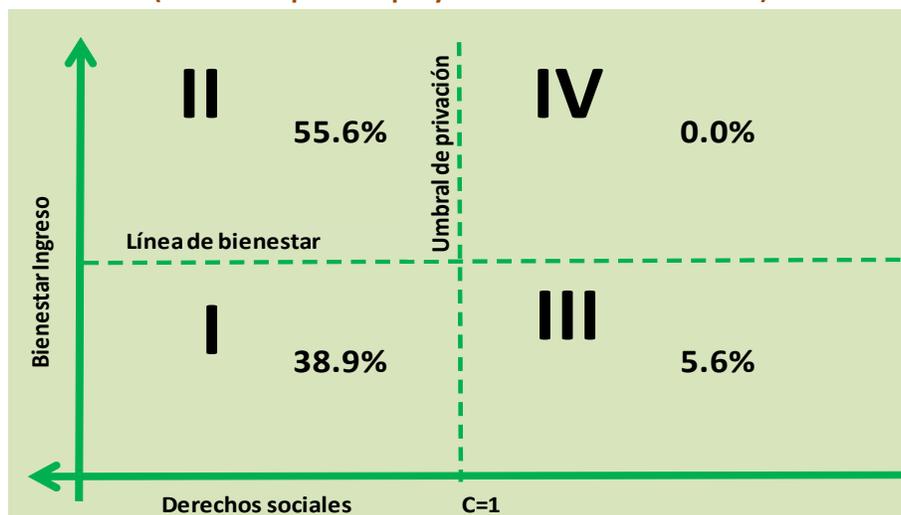
20 Se consideran 6 derechos: salud, educación, alimentación, seguridad social, vivienda y sus servicios.

21 Idem.

ficiarios de los proyectos, toda vez que la medición a través de la evaluación se hizo a partir de la información personal, tanto sobre el ingreso personal, como de su acceso a los derechos sociales. Por tal razón se utilizó exclusivamente información personal (no del hogar), así como la línea de ingreso de bienestar y la línea de ingreso mínimo establecidos por la CONEVAL; los indicadores sobre carencias sociales se estimaron a partir de la declaración de los beneficiarios, habiéndose efectuado algunos ajustes para acotarlos a la situación personal de los beneficiarios.

En el caso de los beneficiarios de proyectos comunitarios de desarrollo apoyados por FORMAR en el año de 2011, se observa que en la situación de Línea Base, es decir, antes de que pusieran en marcha el proyecto apoyado, el 38.9% de los beneficiarios eran pobres multidimensionales (Cuadrante I en la siguiente figura). La situación de los beneficiarios, después de implementar el proyecto apoyado por FORMAR, indica que la proporción de beneficiarios en pobreza multidimensional se elevó a un 50.0%. Este cambio se explica por el hecho de que hubo dos proyectos de invernadero en Chiapas que nunca se instalaron, otros dos proyectos en ese estado fueron para apoyar la introducción de servicios de agua potable, otro proyecto, en Chihuahua, se orientó a la agricultura familiar de autoconsumo, es decir, hubo 5 proyectos, de un total de 9, en los que los beneficiarios no obtuvieron ingresos que los ayudaran a mejorar su situación económica; además, se trata de grupos de alta vulnerabilidad en el acceso a derechos sociales, en Chiapas son comunidades indígenas de alta marginalidad y, en Chihuahua, son asentamientos humanos en barrios pobres ubicados en los suburbios de Ciudad Juárez.

Figura No. 4 Pobreza multidimensional en beneficiarios de Proyectos FORMAR 2011
(Antes de operar el proyecto. Situación Línea Base)



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014

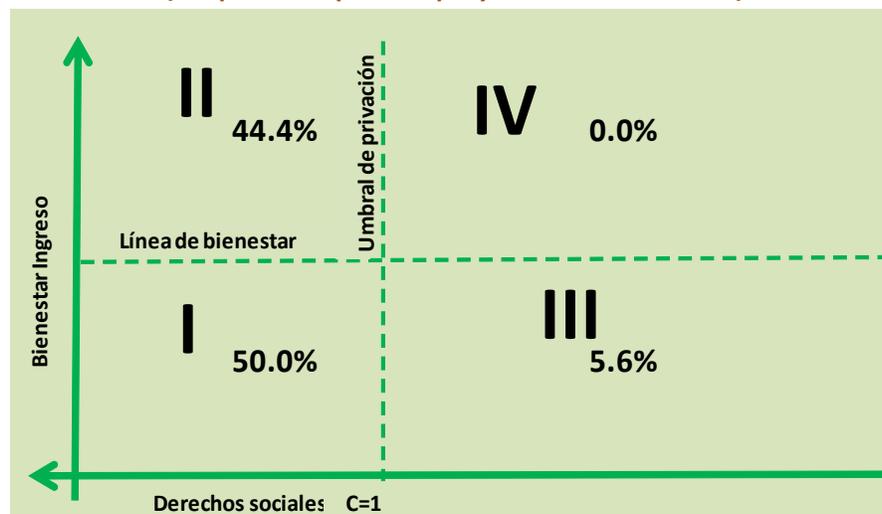
- I. **Pobres multidimensionales.** Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.

II. Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

III. Vulnerables por ingresos. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.

IV. No pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

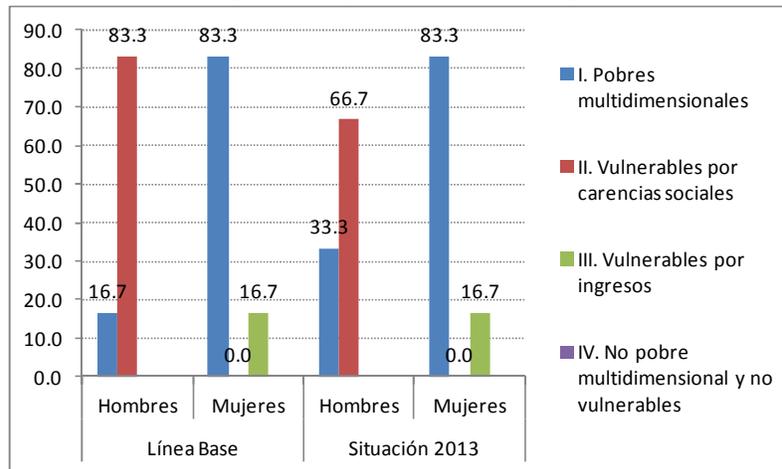
Figura No. 5 Pobreza multidimensional en beneficiarios de Proyectos FORMAR 2011 (Después de operar el proyecto. Situación 2013)



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

La pobreza multidimensional tiene una marcada connotación de género, las mujeres la padecen en mayor proporción, su situación no registró cambios entre la que registraron en línea de base y la observada después de la implementación del proyecto apoyado por FORMAR. La vulnerabilidad por carencias sociales se observa solamente entre los hombres, ello posiblemente se explica porque las mujeres alcanzan una mayor cobertura de los programas sociales (Oportunidades, Seguro Popular, etc.). Inversamente, en relación a la vulnerabilidad por ingresos, ésta solamente se observa entre las mujeres, lo que expresa las mayores asimetrías que caracterizan al medio rural en cuanto a la integración de la mujer a la vida productiva. En términos de pobreza multidimensional extrema, la situación de las mujeres no registró cambio alguno, un tercio de ellas se encuentra en esa condición; entre los hombres solamente hay un 8.3% que la padece, aún después de haber implementado el proyecto apoyado por FORMAR.

**Gráfica No.5 Pobreza multidimensional en beneficiarios de proyectos FORMAR 2011, por sexo
(Porcentaje de beneficiarios)**



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

Esta situación indica que a futuro el Programa debiera tener una mayor focalización con criterios geográficos y socioeconómicos, con un mayor énfasis en perspectiva de género, además de impulsar actividades productivas generadoras de ingreso que ayuden a elevar el nivel de bienestar de los grupos apoyados y, particularmente de las mujeres facilitando su acceso y control de activos productivos.

Indicadores de la MIR en Proyectos Comunitarios de Desarrollo 2011

La MIR registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) considera cuatro indicadores en el caso del Programa FORMAR.

- a) El indicador de FIN del Programa es el porcentaje de personas que superan umbrales de pobreza después de implementar un proyecto comunitario de desarrollo.
- b) El indicador de PROPÓSITO del Programa es el porcentaje de incremento del ingreso de la población beneficiada después de implementar un proyecto comunitario de desarrollo.
- c) Los indicadores de COMPONENTE del Programa son dos:
 - i).- El indicador de porcentaje de incremento del índice de sustentabilidad territorial de los proyectos y,
 - ii).- El indicador de porcentaje de permanencia de los grupos apoyados.
 - iii).- Los indicadores de FIN y de PRÓPOSITO se refieren a beneficiarios en lo individual, en tanto que los indicadores de COMPONENTE hacen alusión al proyecto comunitario de desarrollo²².

²² Esta distinción es importante por cuanto hace a la representatividad estadística de los indicadores, en los dos primeros casos se trata de una aproximación a los resultados a nivel de beneficiario, en tanto que en el caso de los dos indicadores a nivel de proyecto, la representatividad es total pues se encuestó el total de proyectos (9).

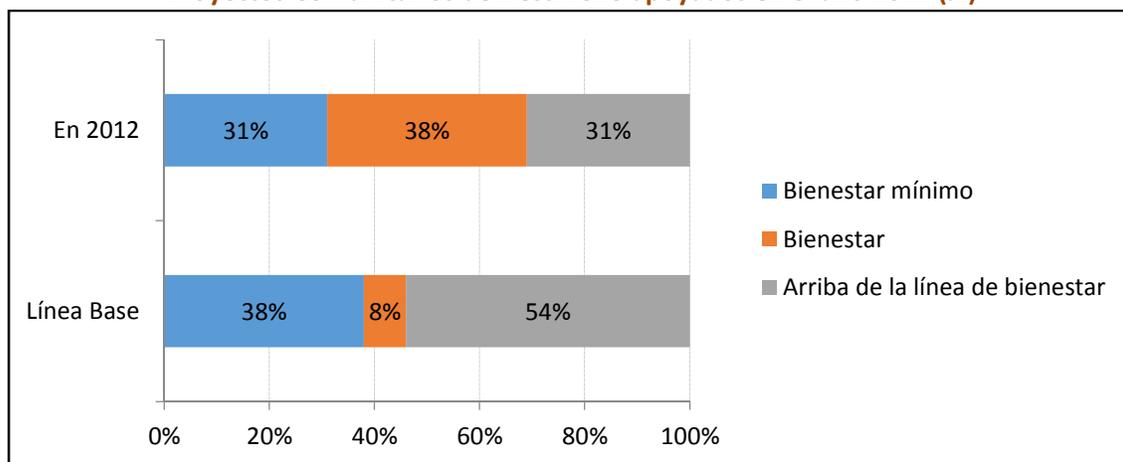
4.2 Indicador de porcentaje de personas que superan los umbrales de pobreza

Este indicador mide el efecto del componente de proyectos de desarrollo comunitario del FORMAR sobre el cambio en la situación de pobreza de los beneficiarios que recibieron apoyo para la implementación de un proyecto comunitario de desarrollo, este cambio se deriva de la variación en el ingreso mensual total per cápita de los beneficiarios entre la situación anterior a la implementación del proyecto y la observada después de que éste entró en operación.

De acuerdo con el CONEVAL²³, la medición de pobreza utiliza dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo (BM), que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar (B), que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. En la metodología empleada por el CONEVAL se considera el ingreso del hogar y el número de miembros que lo integran, de allí se deriva un valor per cápita que se contrasta con el valor de las líneas de bienestar.

En la evaluación del FORMAR se obtiene el ingreso personal del beneficiario en dos momentos, antes (Línea Base) y después (situación en el año 2012) de haber implementado el proyecto comunitario de desarrollo apoyado por el Programa. La estimación del indicador se realiza considerando los valores establecidos por el CONEVAL de las líneas de bienestar en 2011 y 2012, para hacer la comparación correspondiente²⁴.

Gráfica No. 6 Porcentaje de personas que superan umbrales de pobreza luego de su participación en Proyectos Comunitarios de Desarrollo apoyados en el año 2011 (%)



Fuente: Encuesta FAO, Enero de 2014.

23 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Medición de la Pobreza, México, D.F., Diciembre de 2013. Página WEB www.coneval.gob.mx

24 CONEVAL indica que los valores a diciembre de 2011 fueron de \$755.73 (BM) y de \$1,447.17 (B) y a diciembre de 2012 de \$823.95 (BM) y de \$1,532.04 (B). En ambos casos los datos corresponden al medio rural y son valores mensuales per cápita a precios corrientes.



La gráfica ilustra una recomposición en la situación de los beneficiarios en términos de las líneas de bienestar, hay una reducción (del 38% al 31%) en la proporción de personas cuyo ingreso previo a la operación del proyecto les significaba estar por debajo de la línea de bienestar mínimo (valor de la canasta alimentaria) y una ampliación del segmento con capacidad para adquirir la canasta alimentaria y la no alimentaria (del 8% al 38%), si bien se redujo la proporción de beneficiarios que estaban por arriba de las líneas de bienestar (del 54% al 31%).

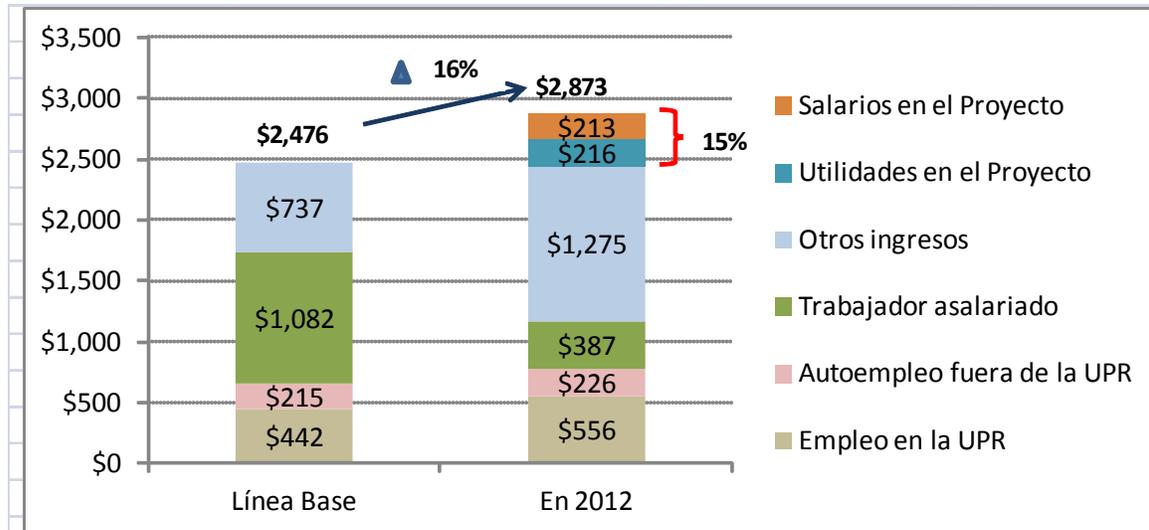
En conclusión, el componente de proyectos comunitarios de desarrollo del FORMAR ha permitido a un 69% de los beneficiarios apoyados en el año 2011, superar la línea de pobreza alimentaria (bienestar mínimo), en contraste con el 62%, previo a la implementación de dichos proyectos.

4.3 Indicador de porcentaje de incremento en el ingreso monetario de la población atendida

Este indicador mide el cambio en el ingreso de los beneficiarios del componente de proyectos de desarrollo comunitario del FORMAR, en su estimación se hace un contraste entre el ingreso que tenían los beneficiarios antes de implementar el proyecto, considerando todas sus fuentes de ingreso, y el que observaron un año después de haber implementado el proyecto y considerando todas sus fuentes de ingreso más el ingreso derivado del proyecto.

De esta manera, en la evaluación realizada por la FAO en el año 2012 se construyó la Línea Base del ingreso de los beneficiarios de proyectos comunitarios de desarrollo apoyados por el Programa en 2011, es decir, antes de la implementación del proyecto comunitario de desarrollo, en ese momento, los beneficiarios tenían un ingreso mensual promedio per cápita de 2,379 pesos, que, expresado a precios de 2012, fue de 2,476 pesos mensuales. En la presente evaluación se volvió a encuestar a los mismos beneficiarios para indagar sobre el monto de su ingreso mensual después de haber implementado y operado el proyecto, el ingreso reportado ascendió a 2,873 pesos mensuales en promedio. En consecuencia, el ingreso mensual de los beneficiarios registró un incremento en términos reales del 16%. En la siguiente gráfica se aprecia la composición del ingreso en cada una de las fuentes y la contribución del proyecto al ingreso de los beneficiarios por concepto de salarios y utilidades obtenidos en el mismo, que representó el 15% del ingreso mensual en el año 2012, es decir, a un año de haber implementado el proyecto.

Gráfica No. 7 Porcentaje de incremento real en el ingreso mensual de los beneficiarios en Proyectos Comunitarios de Desarrollo apoyados en el año 2011 (%)



Fuente: Encuesta FAO, Enero de 2014.

4.4 Indicador de porcentaje de incremento en el Índice de Sustentabilidad Territorial (IST)

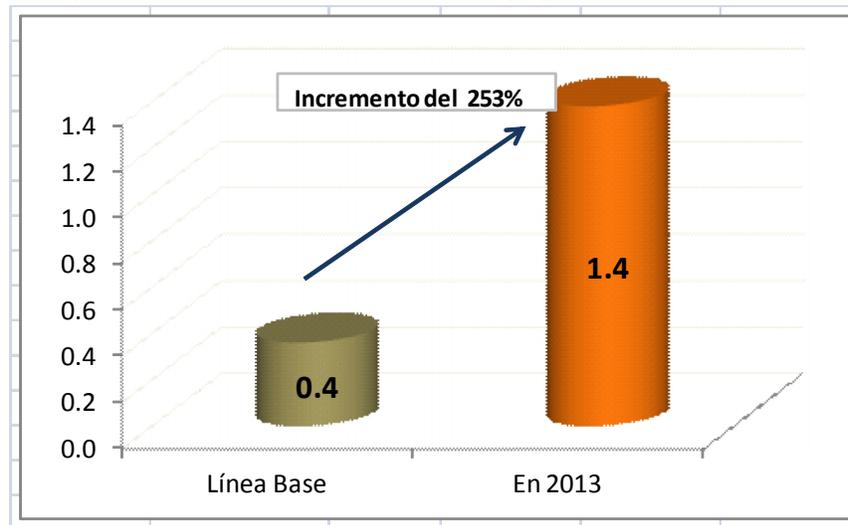
La sustentabilidad territorial de los proyectos comunitarios de desarrollo se determina utilizando la metodología de medios de vida sostenible que propone el análisis de cinco capitales que convergen en la implementación de un proyecto, a saber, el capital humano, el capital social, el capital financiero, el capital físico y el capital natural. El indicador toma valores en un rango de 0 a 4 en cada uno de los capitales propuestos, el valor cero indica un pobre desarrollo y el valor cuatro es indicativo de un alto desarrollo y fortaleza del proyecto.

La FAO ha venido utilizando esta metodología en la evaluación del Programa FORMAR durante los últimos años. La aplicación de esta metodología, también conocida como de “los cinco capitales”, se realiza en el terreno, en un grupo focal con los beneficiarios de cada uno de los proyectos comunitarios de desarrollo apoyados por FORMAR. La calificación en cada capital la hacen los propios beneficiarios, con la facilitación del consultor de campo de la FAO que explica el método y plantea las preguntas pertinentes para estimar el indicador.

En la evaluación que realizó la FAO en el año 2012 se construyó la Línea Base del IST en cada uno de los nueve proyectos comunitarios de desarrollo apoyados por FORMAR en el año 2011, a partir de ello se determinó el IST como un promedio de lo observado en cada proyecto. En la presente evaluación se repitió el ejercicio a nivel de proyecto para establecer una nueva calificación correspondiente a la situación actual del proyecto.

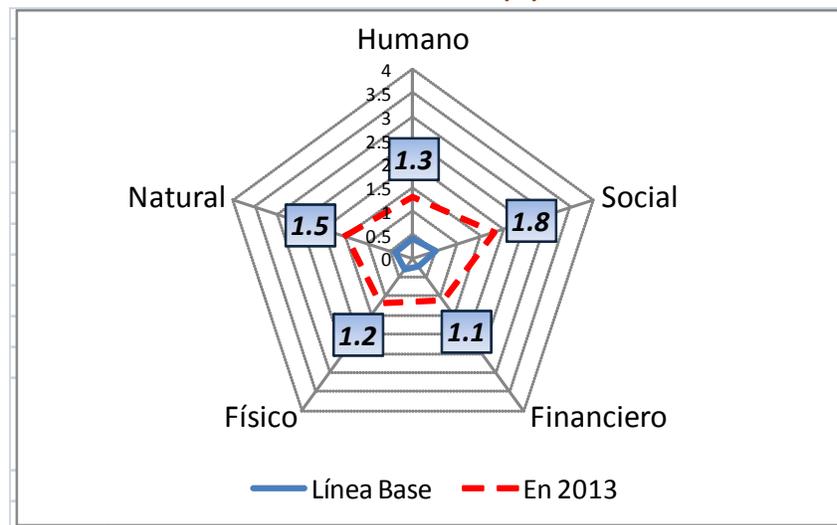
En las siguientes dos gráficas se presenta el indicador de incremento promedio en el IST y su variación en cada uno de los capitales que lo componen.

Gráfica No. 8 Porcentaje de incremento promedio en el Índice de Sustentabilidad Territorial de Proyectos Comunitarios de Desarrollo apoyados en el año 2011 (%)



Fuente: Encuesta FAO, Enero de 2014.

Gráfica No. 9 Variación en los capitales de Proyectos Comunitarios de Desarrollo apoyados en el año 2011 (%)



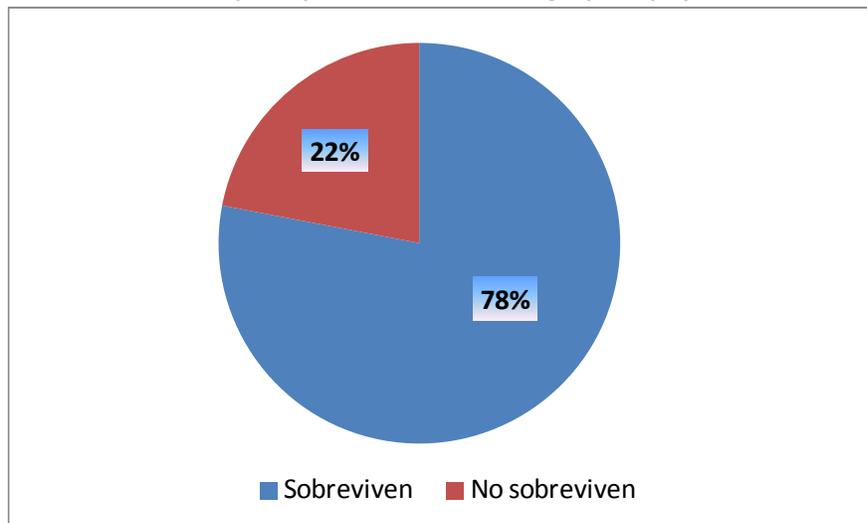
Fuente: Encuesta FAO, Enero de 2014.

4.5 Indicador de porcentaje de permanencia de los grupos apoyados

Este es el cuarto indicador estratégico en la MIR del Programa FORMAR, mide la permanencia en el tiempo de los proyectos comunitarios de desarrollo, factor clave para propiciar efectos sostenidos en la mejora del ingreso de la población beneficiaria.

Al momento de levantar la encuesta de la presente evaluación (enero de 2014) se observó que el 78% de los proyectos apoyados por FORMAR en el año de 2011 continuaban operando, esta es una proporción elevada si se considera que en términos generales la sobrevivencia de microempresas es crítica en sus dos primeros años de operación.

Gráfica No. 10 Porcentaje de permanencia de los grupos apoyados en el año 2011



Fuente: Encuesta a beneficiarios levantada por la FAO en enero de 2014

Entre las principales causas por las cuales no sobrevive el 22% de los proyectos en el caso de FORMAR, se encuentra el incumplimiento de proveedores de equipos para la instalación de dos proyectos de invernadero (Municipio Las Margaritas, Chiapas). En estos proyectos las beneficiarias entregaron los recursos al técnico para que éste se encargara de la instalación de los invernaderos, a la fecha sólo queda la construcción en abandono. Los grupos ya no trabajaron porque no recibieron el sistema de riego, semillas y otros insumos para la producción que estaban incluidos en el proyecto original.

Respecto a la permanencia de los beneficiarios en los proyectos comunitarios de desarrollo apoyados por el Programa en el año 2011, en el siguiente cuadro se observa que un 85.5% de los socios fundadores continúan trabajando en su proyecto, este es un buen resultado pues se mantiene la fuente generadora de empleo e ingreso en los núcleos agrarios. Del total de socios activos el 84.6% habla alguna lengua indígena, ello refleja una fuerte focalización del Programa en comunidades indígenas, fundamentalmente en el estado de

Chiapas con los dos proyectos de servicios de agua potable (Desarrollo Bashantic y Organización Muc-tahuitz, ambos en el municipio de Larrainzar).

Desde una perspectiva de género las mujeres registran una menor permanencia en su proyecto, casi una de cada cuatro mujeres fundadoras no llegó a operar su proyecto, la razón de ello es que no se instalaron dos invernaderos en los que todos los beneficiarios eran mujeres (Nuevo Amanecer y Río Santa María, ambos en el municipio de Las Margaritas).

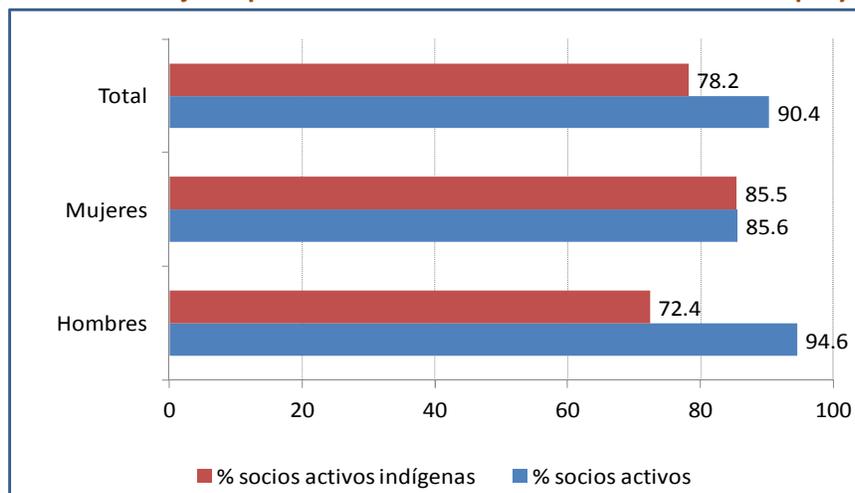
Cuadro No. 3 Permanencia de socios fundadores en Proyectos Comunitarios de Desarrollo del año 2011

Tipo de Socio	Proyectos que Operan			Proyectos que No Operan			Total de Proyectos		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Número de socios fundadores	97	111	208	12	0	12	109	111	220
Número de socios activos	83	105	188	0	0	0	83	105	188
Número de socios activos que hablan una lengua indígena	71	76	147	12	0	12	83	76	159
% Activos / Fundadores	85.6	94.6	90.4	0.0	na	0.0	76.1	94.6	85.5
% Activos Lengua Ind / Activos	85.5	72.4	78.2	na	nan	na	100.0	72.4	84.6

Fuente: Encuesta FAO, Enero de 2014.

De los 7 proyectos que efectivamente se instalaron y que aún continúan en operación en el 43% los beneficiarios siguen trabajando en grupo y conforme se tenía previsto en el proyecto original.

Gráfica No. 11 Porcentaje de permanencia de los socios fundadores en los proyectos 2011



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

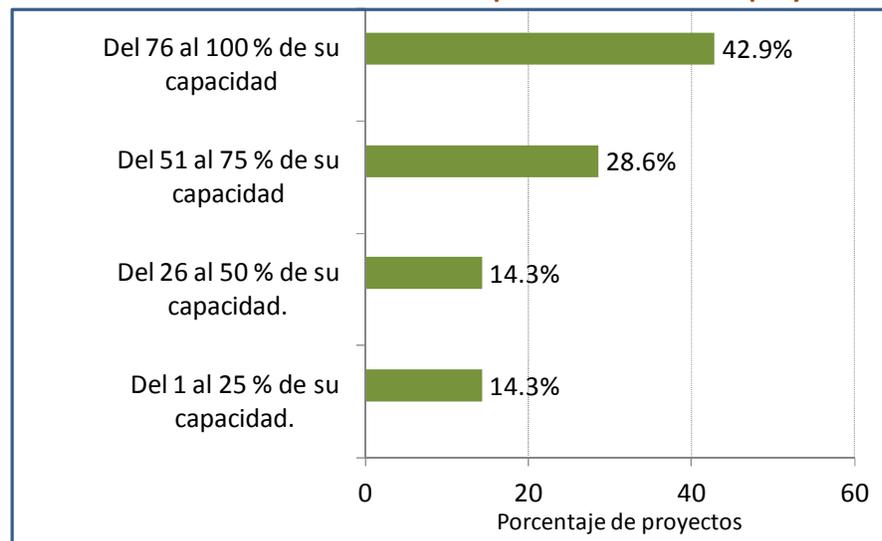
4.6 Indicadores complementarios en el componente de Proyectos Comunitarios de Desarrollo 2011

Utilización de la capacidad instalada en proyectos 2011

Respecto al aprovechamiento de la capacidad instalada en los 7 proyectos apoyados en 2011 y que continúan en operación, en dos de ellos se trabaja a menos de la mitad de esa capacidad (Tres Cerritos en Veracruz y Pez Co Ticuman en Morelos), en el primero debido a problemas de inseguridad y en el segundo dada la reducción de la demanda y la caída de precios de peces de ornato; en los dos proyectos de servicios de agua potable (Desarrollo Bashantic y Organización Muctahuitz, en Chiapas), se aprovecha entre el 51 y 75% de su capacidad instalada; en los tres proyectos restantes se aprovecha más del 76% de su capacidad instalada (Las Palmas de Amayuca y Ladera de Cayehuacan, en el estado de Morelos, y Agricultura Familiar en Chihuahua).

Entre los principales problemas que enfrentan los proyectos para hacer un uso pleno de su capacidad instalada se encuentra la insuficiencia de recursos financieros para capital de trabajo y completar las inversiones en activo fijo, la falta de acompañamiento técnico también es señalada por los beneficiarios como una limitante para alcanzar mayores niveles de producción y productividad.

Gráfica No. 12 Grado de utilización de la capacidad instalada en proyectos 2011



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

Utilidades y rentabilidad de los proyectos

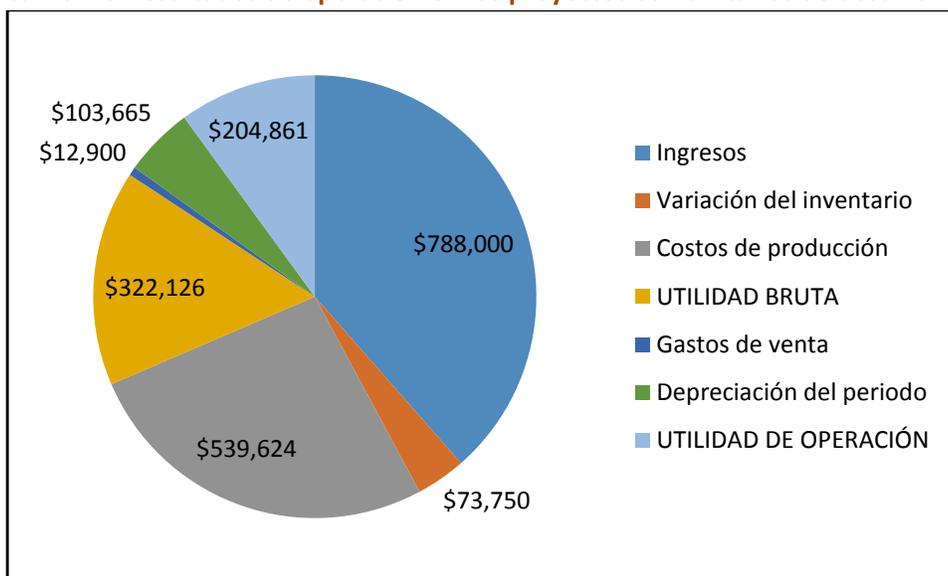
Este indicador se refiere a los resultados obtenidos en los cuatro proyectos productivos²⁵ apoyados por FORMAR en el año 2011 y que continúan en operación²⁶. Para cada uno de los proyectos productivos se hizo

²⁵ Los cuatro proyectos productivos son Las Palmas de Amayuca (invernadero), Ladera de Cayehuacan (ganado bovino), Pez Co. Ticumán (acuacultura de ornato), los tres en el estado de Morelos) y Tres Cerritos (ganado bovino) en Veracruz.

una estimación de su estado de resultados para el último año de operación²⁷. En el estado de resultados se presentan los ingresos, la variación de inventarios, los costos de producción, los gastos de venta y administración, la depreciación de los activos fijos, la inversión a valores actualizados y el activo circulante, con estos datos se estiman las utilidades y la tasa de rentabilidad de cada proyecto.

En los cuatro proyectos productivos se obtuvieron utilidades de operación positivas, ello no obstante que en algunos proyectos se han enfrentado situaciones de mercado adversas (caída de demanda y baja de precio de sus productos en el proyecto de Pez Co. Ticuman) y de inseguridad en la zona (proyecto de Tres Cerritos), que ha dado lugar a una menor utilización de su capacidad instalada. En la siguiente gráfica se muestran los valores agregados en cada una de las variables arriba señaladas, el monto total de utilidades de operación en los 4 proyectos ascendió a \$204, 861 pesos, es importante destacar que en este valor ya se descuenta la depreciación de los activos fijos, es decir, los proyectos están generando recursos para la reposición de sus activos. El destino de las utilidades fue en un 58% el reparto entre los socios y 42% se reinvertió en los proyectos, este resultado es indicativo de un buen grado de gobernanza y acuerdo entre los socios en cada proyecto.

Gráfica No. 13 Resultados de operación en los proyectos comunitarios de desarrollo 2011



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

26 El indicador de utilidades y rentabilidad no se calculó para los otros tres proyectos que continúan en operación dado que dos de ellos se refieren a servicios de agua potable y el otro se relaciona con agricultura familiar (siembra de frutales y hortalizas) para el autoconsumo, es decir, ninguno de ellos tiene una orientación hacia la generación de ingresos y utilidades.

27 Los consultores de campo de FAO trabajaron con grupos focales en cada uno de los proyectos para construir el estado de resultados.

La tasa de rentabilidad promedio en los 4 proyectos, calculada como el cociente de las utilidades de operación entre la inversión total actualizada, fue de 17.7% anual.

Los montos y el destino de las utilidades generados en cada proyecto pueden apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 4 Reparto de utilidades entre los socios

REPARTO DE UTILIDADES ENTRE LOS SOCIOS	Grupo de Productores Agrícolas, Las Palmas de Amayuca, Morelos	Los Tres Cerritos de Primero de Mayo, S.C. de R.L. Veracruz	Pez Co. Ticumán Morelos	Productora Agrícola y Ganadera, La Ladera de Cayehuacan, Morelos	TOTAL
1. Número de socios entre los que se reparten las utilidades	2	18	5	5	30
2. Utilidad por socio antes de las reinversiones	17,759	107	9,616	23,869	6,829
3. Monto de la utilidad que se reinvertió en el proyecto	12,000	0	25,000	50,000	87,000
4. Monto de la utilidad que se repartió entre los socios	23,518	1,920	23,078	69,346	117,861
5. Monto de la utilidad por socio después de la reinversión	11,759	107	4,616	13,869	3,929

Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

Las utilidades y rentabilidad en los proyectos comunitarios de desarrollo orientados a giros productivos tienen una multiplicidad de factores que las determinan. En el estudio de caso realizado en la presente evaluación, se encontró que aspectos como la vinculación a mercados, el conocimiento previo de la actividad, la estructura de costos de producción y la composición de las inversiones, son relevantes en la obtención de buenos resultados.

Estudio de caso “Productora Agrícola y Ganadera de la Ladera de Cayehuacan”

Localización: Jantetelco, Morelos

Giro productivo: engorda de becerros

Monto de apoyo recibido: \$200,000

Integrantes del grupo: 5 socios (3 hombres y 2 mujeres), es una familia cuyo presidente de grupo es ejidatario. La situación económica de la familia es desahogada, el proyecto es una actividad secundaria dentro de sus medios de vida.

Experiencia en la actividad: el grupo tiene antecedentes en la actividad, el padre del presidente del grupo también se dedicaba a la engorda de becerros. Recurren a un médico veterinario para cuestiones relacionadas con la vacunación de los animales, en los demás aspectos conocen bien el manejo y la alimentación del ganado.

Instalaciones: un corral rústico de 3,000 m² de superficie con abrevaderos y almacén de granos y forrajes, la totalidad del apoyo de FORMAR se destinó a la compra del primer lote de becerros, los subsecuentes lotes se han comprado con recursos generados por el proyecto.

Escala productiva: 3 ciclos de engorda de 20 becerros por ciclo; los becerros se compran en un peso de 250 a 300 kg., luego de 3 meses de engorda llegan a un peso de 420 a 500 kg. y se venden.

Costo de producción: la engorda de cada becerro requiere una tonelada de alimento, este es el insumo principal, su costo es de \$4,300, tienen la ventaja de contar con una parcela de 10 hectáreas de donde obtienen sorgo y maíz para alimentar a los becerros, esto les ha permitido amortiguar el alza de precios de otros insumos.

Vinculación a mercados: el proyecto se ve favorecido por una oferta abundante de becerros para engorda en las localidades cercanas de Amayuca y Yecapixtla, Morelos, el precio de compra es de \$28/kg de peso; en relación a la venta de los becerros gordos, el proyecto tiene una buena inserción en las carnicerías de Cuautla, Morelos, el precio de venta es de \$35/kg de peso.

Clima social en el Núcleo Agrario: el ejido se constituyó en 1938 con una dotación de 250 hectáreas, se integra con 41 ejidatarios, todos ellos tienen nexos familiares. La población del ejido es de 300 habitantes, los avecindados se emplean en el cercano Ingenio Azucarero de Atencingo. No hay conflictos dentro del ejido, realizan dos o tres asambleas al año.

Utilidades obtenidas en el proyecto: durante el último año lograron una utilidad cercana a los \$120,000 de los cuales reinvirtieron \$50,000 en la compra de becerros, el resto se repartió entre los socios.

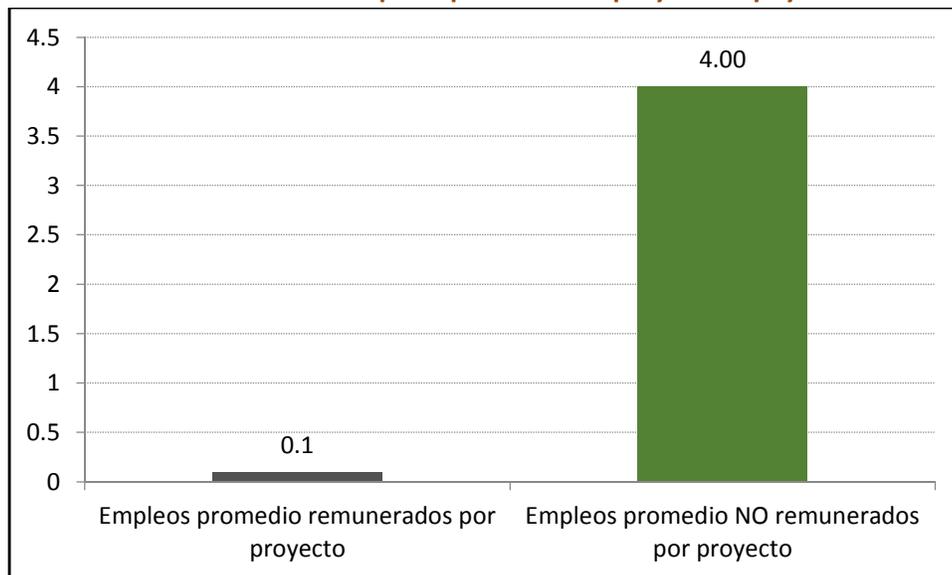


Instalaciones del Proyecto Productora Agrícola y Ganadera de la Ladera de Cayehuacan, Jantetelco, Morelos.

Generación de empleo en los proyectos

El número de empleos promedio generado por proyecto fue de 4.17 empleos, de éstos la mayoría fueron empleos sin remuneración (4.02 empleos), esta situación indica una práctica común entre los pequeños productores rurales de apoyar sus unidades de producción con el empleo de mano de obra familiar no remunerada.

Gráfica No. 14 Número de empleos promedio en proyectos apoyados en 2011



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

Los empleos son desempeñados en su gran mayoría por socios de sexo masculino (3.7 empleos en promedio por proyecto), las mujeres participan con 0.4 empleos en promedio por proyecto, este empleo es sin remuneración.

Vinculación de los proyectos a los mercados de insumos y productos²⁸

a) Mercado de insumos

La compra del insumo principal en cada uno de los cuatro proyectos productivos que están en operación se realiza en grupo. En cuanto al canal de compra, cada proyecto recurre a la modalidad que le resulta más ventajosa en términos de cercanía de los proveedores, facilidad logística y calidad de los insumos; la oferta de insumos es adecuada, en tres de los cuatro proyectos existen más de cinco proveedores en la región, lo

²⁸ La vinculación a mercado se analiza solamente en los 4 proyectos que generan producción de bienes para la venta (Las Palmas de Amayuca, Pez Co. Ticuman, Ladera de Cayehuacan y Tres Cerritos); los otros 3 proyectos que están en operación no tienen una orientación comercial (Desarrollo Bashantic y Organización Muctahuitz, son de servicios de agua potable; y, Grupo Promotor de Agricultura Familiar genera alimentos para el autoconsumo).



que ha llevado a que en ningún caso haya habido situaciones de desabasto. Esta situación es indicativa de una buena localización de los proyectos en términos de acceso al mercado de insumos.

La autoproducción de insumos está presente en los dos proyectos pecuarios que están en operación, esta es una ventaja dado que asegura la disponibilidad de granos y forrajes, que es el insumo principal en términos de costo y ha permitido a los beneficiarios sortear los importantes incrementos registrados en el precio de los insumos pecuarios.

En cuanto a la posibilidad de organizarse con otros productores de la región para realizar compras de insumos en común y lograr mejores condiciones de precio, ninguno de los grupos la ve como una opción viable, básicamente porque consideran que hay muchas dificultades para organizarse.

b) Mercado de productos

En tres de los cuatro proyectos la venta de su producto principal se realiza en grupo, predominantemente en el mercado regional. Respecto al canal de venta se observa que mayoritariamente es a intermediarios que colocan los productos en las plazas de consumo de la región; la concurrencia de compradores es buena, lo que favorece que los proyectos tengan opciones para colocar su producción en el mercado.

Respecto a la posible vinculación con otros productores para la venta consolidada y mejorar las condiciones de venta de sus productos, en ningún caso se aprecia como una opción viable, esencialmente por desconfianza.

c) Agregación de valor

En los cuatro proyectos los beneficiarios realizan algún proceso de agregación de valor, éste es el de transporte de sus productos para llevarlos al mercado regional en donde hacen la venta a los intermediarios. Aunque este es un proceso muy básico, se considera que favorece una mejor inserción en el mercado ya que los productores tienen acceso a la información de mercado y a mayores oportunidades de colocación de su producto.

Asistencia técnica

El diseño del Programa FORMAR no incluye un concepto de apoyo para brindar acompañamiento a los beneficiarios en la formulación, puesta en marcha y operación de los proyectos. En el último año solamente uno de los cuatro proyectos productivos en operación tuvo asesoría de manera esporádica en aspectos técnico-productivos.

En ninguno de los proyectos los beneficiarios han tenido acceso a asesoría técnica para una mejor gestión administrativa, financiera y de mercado, estas son áreas críticas para la consolidación de los proyectos y su sustentabilidad en el tiempo como fuente generadora de empleo e ingreso.

Aspectos ambientales

De los cuatro proyectos productivos en operación, solamente en el caso de un invernadero se reconoce un efecto negativo sobre el medio ambiente derivado de contaminación del suelo y agua por descargas de residuos de fertilizantes químicos. Como acciones de amortiguamiento se aplican dosis de agroquímicos adecuadas.

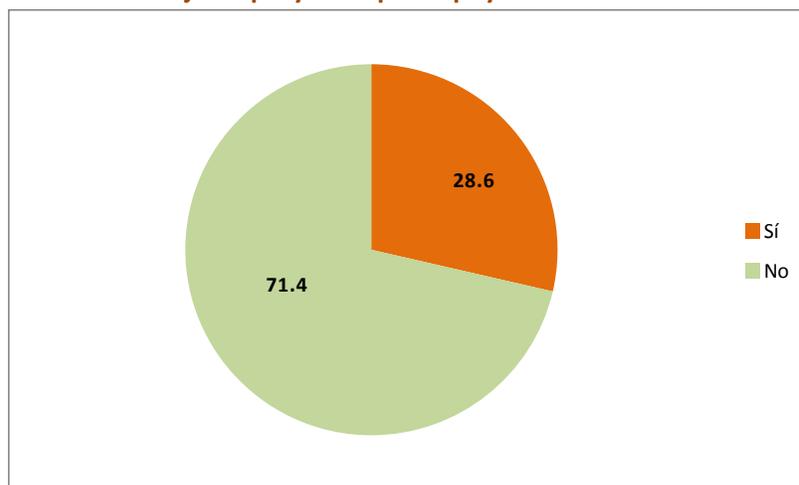
En el caso del proyecto de acuacultura no hay impacto negativo ya que el agua para la producción de peces de ornato baja limpia del jagüey y una vez utilizada se conduce a un estanque rústico destinado al desagüe. En uno de los proyectos pecuarios, la engorda de ganado bovino se realiza en sistema estabulado, esto evita impacto sobre los agostaderos y permite un manejo controlado de las excretas del ganado, éstas se utilizan como abono en la siembra de forrajes y granos.

Contribución a la solución de conflictos agrarios

La flexibilidad que caracteriza al Programa FORMAR ha permitido utilizar a los proyectos comunitarios de desarrollo como una vía para la solución de conflictos agrarios, de los siete proyectos que efectivamente se instalaron y que actualmente se encuentran operando, dos de ellos fueron planteados con este propósito, estos proyectos son Organización Muctahuitz, en el municipio de Larrainzar, Chiapas y Tres Cerritos, en el municipio de Papantla, Veracruz.

En el caso de Organización Muctahuitz, el conflicto era de carácter religioso y de acceso a servicios públicos entre comunidades indígenas, el proyecto permitió que cada comunidad tuviera acceso al servicio de agua potable. En el caso de Tres Cerritos, se trata de una comunidad con una demanda histórica de tierras, actualmente no tienen tierras propias, todas son rentadas. El proyecto de FORMAR les significó cierto alivio a sus necesidades, aunque continúan en búsqueda de tierras propias para trabajar.

Gráfica No. 15 Porcentaje de proyectos para apoyar la solución de conflictos agrarios



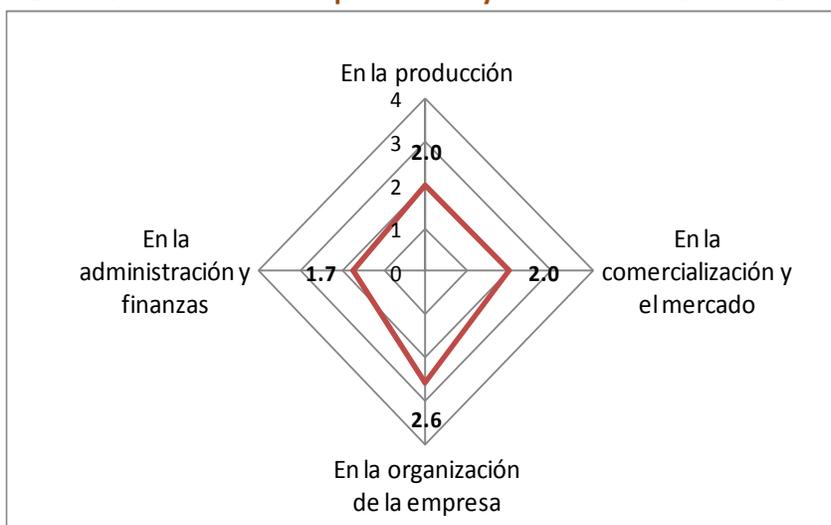
Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

4.7 Percepción de los beneficiarios

Desempeño económico de los proyectos

Desde la perspectiva de los propios beneficiarios, las áreas en las que consideran que los resultados de los proyectos son regulares son las de producción, comercialización y la de administración y finanzas, en cuanto a la organización de los proyectos ésta se considera buena²⁹.

Gráfica No. 16 Calificación del desempeño en Proyectos Comunitarios de Desarrollo 2011



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

Estas calificaciones apuntan hacia áreas de oportunidad para fortalecer los resultados en los proyectos impulsados por el Programa, una mayor capacitación y acompañamiento técnico en las áreas de producción, comercialización y gestión empresarial contribuirían a mejorar el desempeño de los proyectos y los beneficios para sus asociados.

Principales problemas en los proyectos

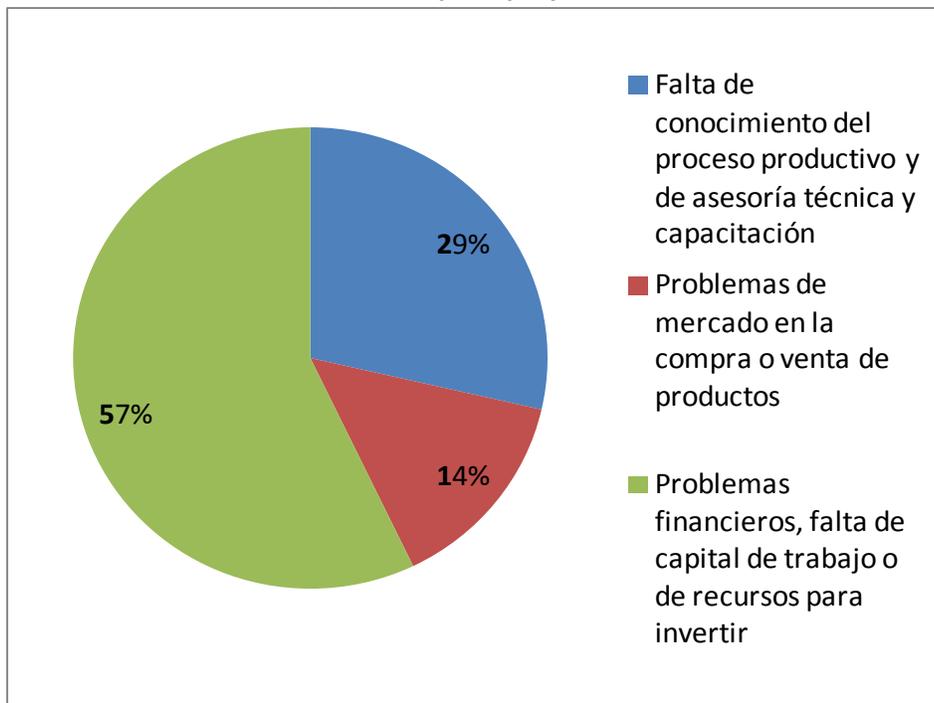
Los beneficiarios consideran que los problemas a los que actualmente se enfrentan en la operación de sus proyectos tienen que ver esencialmente con aspectos relacionados con el financiamiento, la falta de capital de trabajo o de recursos para invertir en la consolidación de los proyectos. Aquí hay una importante área de oportunidad para trabajar en alianzas institucionales con organizaciones apoyadas por el FORMAR, por ejemplo la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, A.C. (AMUCSS), que durante más de dos décadas ha realizado un sólido trabajo de construcción de redes de ahorro-crédito-seguros en pequeñas comunidades rurales y que podría facilitar la inclusión financiera a beneficiarios de proyectos productivos apoyados por FORMAR y otros programas de la SEDATU.

²⁹ En la gráfica se ilustra este desempeño en una escala de calificaciones de 0 a 4, en la que el valor cero indica un pésimo desempeño y 4 representa un excelente desempeño.

El segundo problema en importancia se relaciona con la asistencia técnica y la capacitación, esta es un área en la que una mayor sinergia entre los componentes de FORMAR podría contribuir al fortalecimiento de los proyectos, desde su formulación hasta su puesta en marcha y operación.

Significativamente, los beneficiarios asignan un lugar menos relevante a los problemas asociados a su inserción en el mercado de insumos y productos, esta es un área en la que usualmente los proyectos en los Núcleos Agrarios suelen enfrentar restricciones importantes.

**Gráfica No. 17 Principales problemas en los proyectos
(Porcentaje de proyectos)**

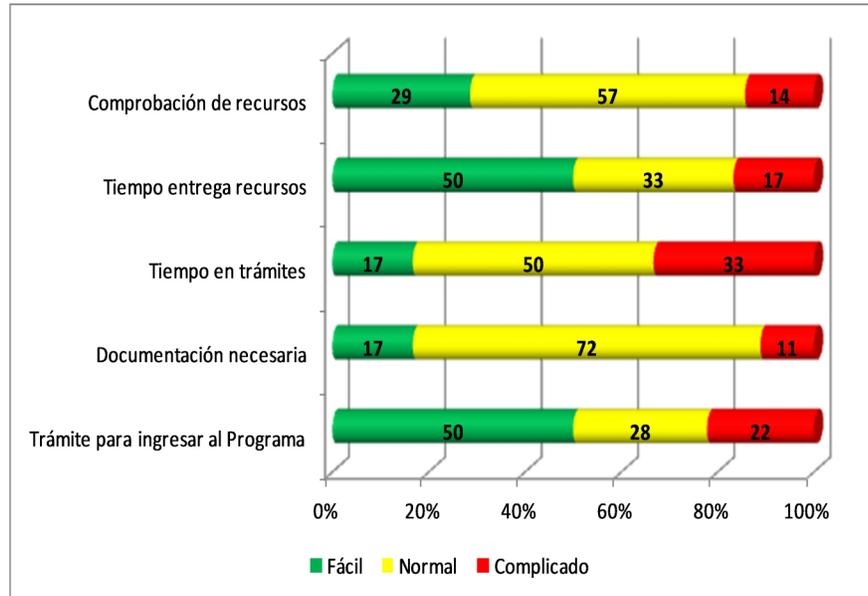


Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

Ingreso al Programa y gestión de apoyos

La percepción de los beneficiarios respecto a su relación con el Programa en general es buena. Solamente en los aspectos relacionados con el tiempo que les demanda atender los trámites que dicta la normatividad, un tercio de los beneficiarios los consideran complicados o tardados.

Gráfica No. 18 Percepción de los beneficiarios respecto a su relación con el Programa



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

4.8 Contribución de los proyectos comunitarios de desarrollo en el contexto territorial

Desde una perspectiva económica, todo proyecto de inversión genera efectos en la dinámica de la localidad en la que se asientan y en su zona de influencia inmediata (*hinterland*), estos efectos pueden relacionarse con cambios en la demanda de los insumos y servicios que requerirá el proyecto para su operación, así como en la oferta de los productos o servicios que generará y, consecuentemente, en la formación de precios de los insumos y productos.

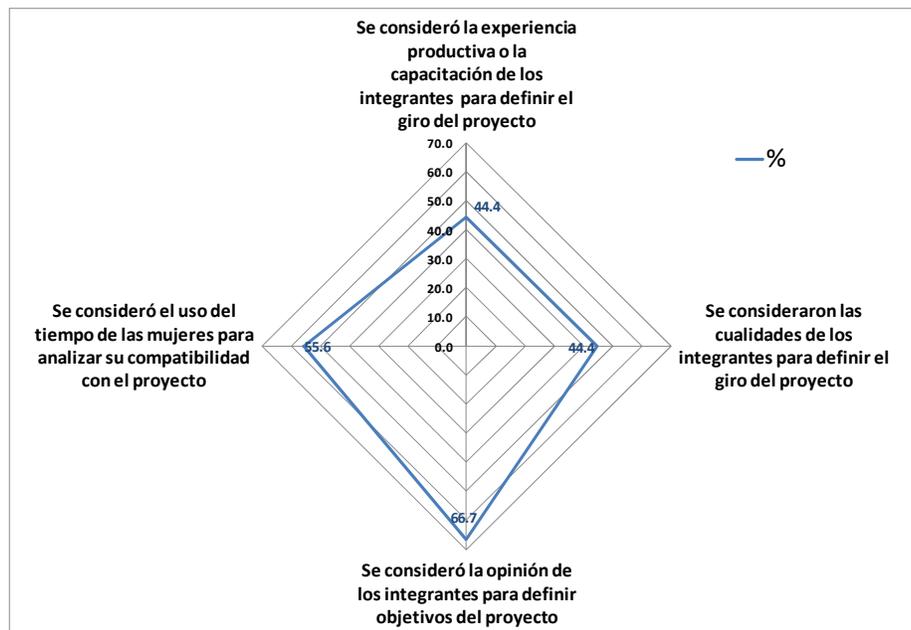
En el caso de los proyectos comunitarios de desarrollo impulsados por FORMAR se realizó una primera aproximación para estimar su contribución en el contexto territorial, considerando su aporte a la generación de empleo. En este sentido, la proporción de empleos que aportan los proyectos apoyados en el año 2011, respecto de la población ocupada en las localidades en las que éstos se ubican, es del 3.9%, es decir uno de cada 25 empleos en esas localidades ha sido generado en un proyecto apoyado por FORMAR, esto pudiera parecer exiguo, sin embargo, da una idea del potencial que tienen este tipo de intervenciones para dinamizar la creación de empleo en entornos de marginación y pobreza. Desde una perspectiva de género, el empleo derivado de los proyectos comunitarios de desarrollo, como proporción del empleo total, representa el 3.4% en el caso de las mujeres y el 3.8% en los hombres, como puede apreciarse, también hay un efecto positivo de inclusión de las mujeres en la vida productiva.

4.9 Participación de los beneficiarios en la formulación de los proyectos

La formulación de los proyectos como elemento técnico que acompaña las solicitudes de apoyo de los grupos interesados en implementar un proyecto comunitario de desarrollo, muestra insuficiencias en cuatro

ámbitos clave: experiencia productiva, cualidades de los integrantes, definición del giro del proyecto y uso del tiempo de las mujeres, especialmente en los dos primeros aspectos. Esta situación refleja la intervención de agentes externos (técnicos, proveedores, líderes locales, etc.) que influyen la orientación de los proyectos y, a la postre, determinan el desempeño de éstos.

Gráfica No. 19 Participación de los(as) beneficiarios(as) en la definición del proyecto comunitario de desarrollo



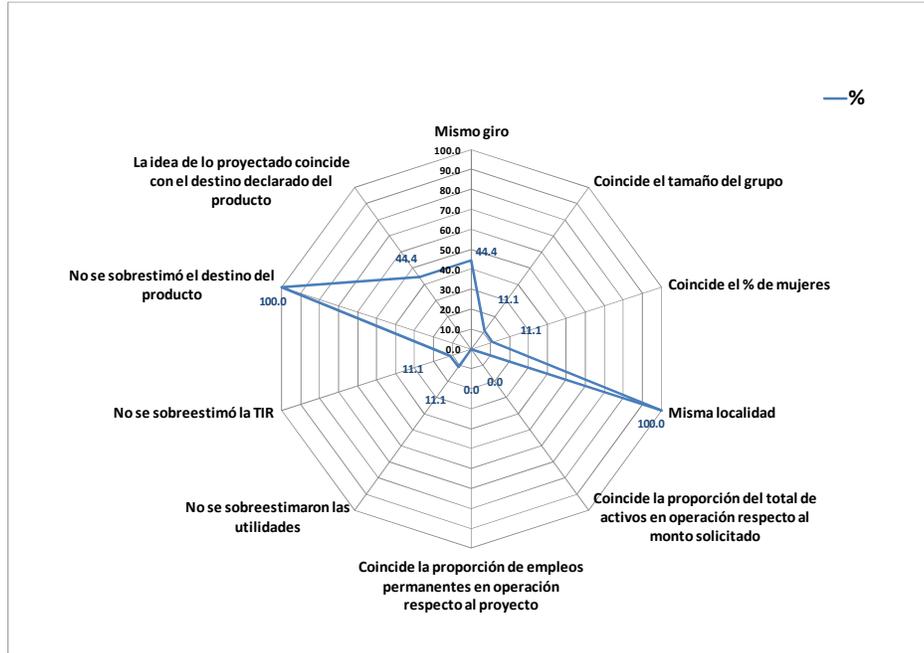
FAO, revisión de expedientes de proyecto

4.10 Análisis de coherencia de los proyectos comunitarios de desarrollo 2011

Un aspecto relevante que también se constituye como explicativo del grado de fortaleza de los proyectos y de sus posibilidades de permanencia en el tiempo como fuente generadora de empleo e ingreso para los beneficiarios, es el relacionado con la coherencia entre lo que se proyectó y lo que realmente se ejecutó y está en operación.

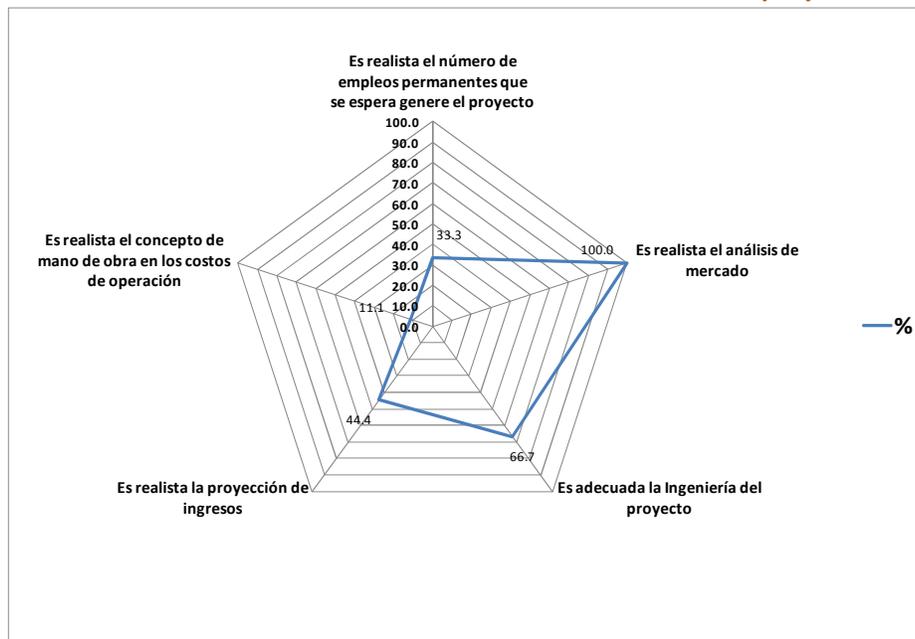
El análisis en los temas relacionados con el giro productivo, el tamaño del grupo, la participación de las mujeres, los montos de inversión, el empleo, las utilidades y los mercados, deja ver inconsistencias que pueden ser el resultado de deficiencias en la formulación de los proyectos, que una vez que entran en operación deben ser ajustados de manera importante. En el caso de FORMAR esto se ve agravado por el hecho de que no hay una supervisión que cuide la congruencia entre lo que se está solicitando, su viabilidad técnica, financiera y de mercado y la verificación de lo que finalmente ejecutan los grupos beneficiarios una vez que reciben los apoyos del Programa.

Gráfica No. 20 Coherencia entre la idea del proyecto y el proyecto en operación



Encuesta FAO, Enero 2014 y revisión de expedientes de proyecto

Gráfica No. 21 Coherencia interna de los documentos del proyecto



FAO, revisión de expedientes de proyecto

4.11 Línea Base en Proyectos Comunitarios de Desarrollo apoyados en 2012

La evaluación del componente de Proyectos Comunitarios de Desarrollo también comprende el establecimiento de la Línea Base de los proyectos apoyados en el año 2012, el propósito de ésta línea basal es conocer algunos aspectos relevantes de la situación de los (as) beneficiarios (as), previa a la implementación del proyecto apoyado por FORMAR, de manera fundamental sus fuentes de empleo y el nivel de ingreso.

En 2012 el Programa solamente brindó apoyo a cuatro proyectos, la inversión promedio por proyecto fue de 345 mil pesos, con una participación promedio de 22 socios por proyecto, de los cuales casi la mitad fueron mujeres, no se registró participación de indígenas. La distribución geográfica de los proyectos cubrió los estados de Chihuahua, Durango, Jalisco y Sonora.

Cuadro No. 5 Proyectos Comunitarios de Desarrollo 2012

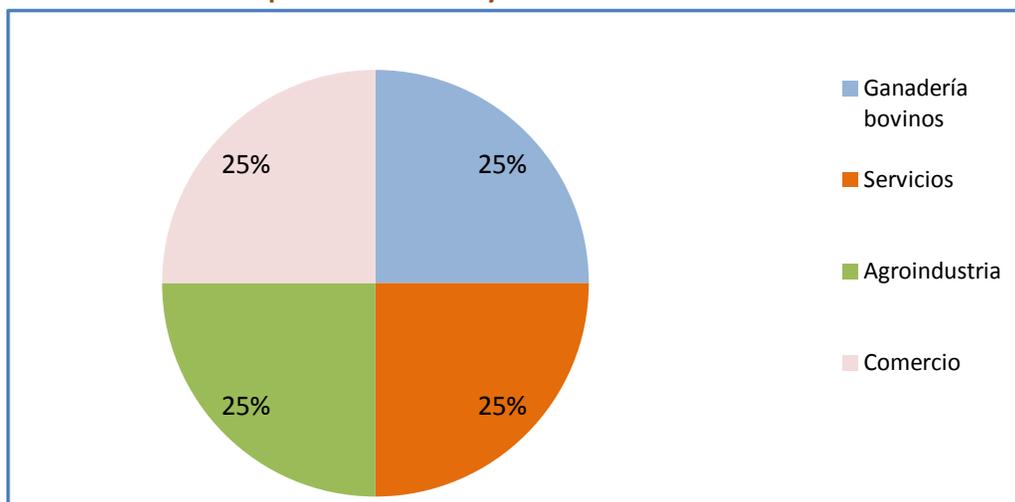
Número de Proyectos	Inversión total	No. de beneficiarios	% de mujeres	% de lengua indígena
4	\$1,380,000	89	49%	0%

Nombre del Proyecto	Localización	Giro productivo	Monto de apoyo	Número de beneficiarios
1. Proyecto Comunitario de Ganado de Doble Propósito	Municipio de San Miguel de Horcasitas, Son.	Ganadería	\$500,000	11 (8 mujeres y 3 Hombres)
2. Cocina Económica La Popular	Municipio Ocampo, Dgo.	Servicios	\$150,000	6 (4 mujeres y 2 hombres)
3. Desarrollo Familiar y Comunitario mediante siembra, cosecha y conservación de alimentos	Municipio Juárez, Chih.	Agroindustria	\$330,000	22 (16 mujeres y 6 hombres)
4. Programa para la Implementación de un Depósito Cañero	Municipio de Cocula, Jal.	Comercio	\$400,000	50 (16 mujeres y 34 hombres)

Fuente: Base de datos de la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la SEDATU.

El giro productivo en estos proyectos es diverso, su rasgo principal es que todos ellos tenían como finalidad generar producción o prestación de servicios para el mercado y, por tanto, la obtención de ingresos para los beneficiarios.

Gráfica No. 22 Giro productivo en Proyectos Comunitarios de Desarrollo en 2012



Fuente: Encuesta FAO, Enero de 2014.

Características socioeconómicas de los beneficiarios en la Línea Base³⁰

La calidad de sujeto agrario indica que un 50% de los beneficiarios son avocados, 25% son ejidatarios, 12.5% poseionarios y 12.5% pequeños propietarios; no hay beneficiarios comuneros indígenas. La condición de las mujeres como sujeto agrario es predominantemente de avocadas (50% del total), esto es, están establecidas en el Núcleo Agrario, reconocidas por la Asamblea Ejidal, pero no son titulares de derechos sobre la tierra.

Del total de beneficiarios encuestados el 62.5% son mujeres. La edad promedio de los beneficiarios es de 45 años, el promedio de miembros por hogar es de 6.4 personas y la escolaridad promedio de los beneficiarios es de 10.8 años (en las mujeres es de 12.2 años, casi el doble de la media nacional).

La posición en el hogar antes de recibir el apoyo de FORMAR señala que el 62.5% del total de los beneficiarios eran jefes de familia, 40% de los jefes de familia son mujeres.

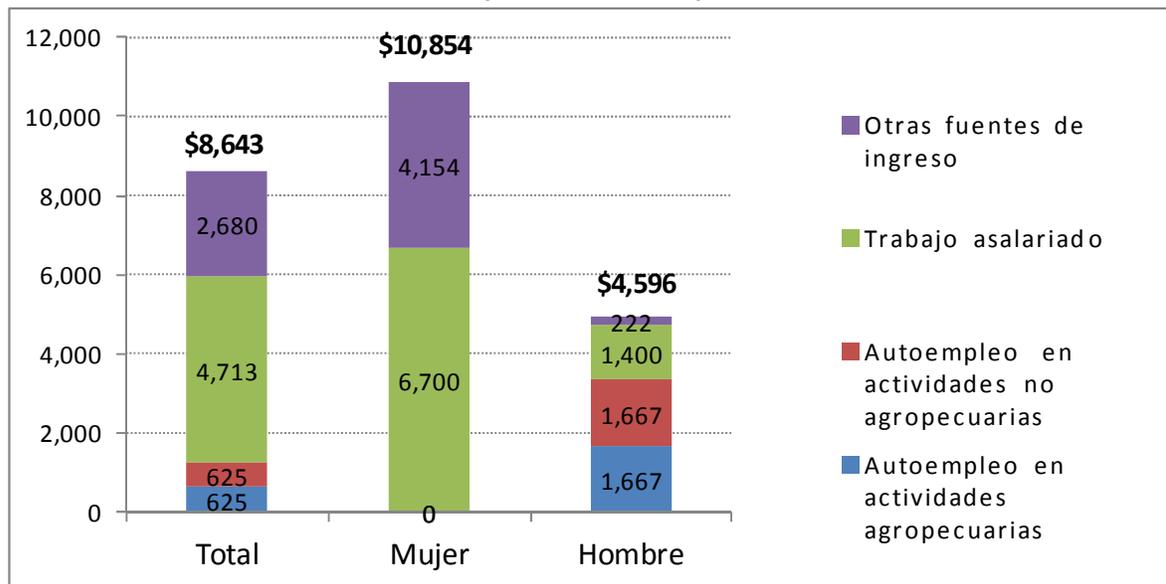
El empleo de los beneficiarios antes de que implementaran el proyecto apoyado por FORMAR indica un predominio del trabajo asalariado en actividades agropecuarias y no agropecuarias (62.5% del total de beneficiarios, de los cuales el 80% eran mujeres), el autoempleo en actividades no agropecuarias fue la segunda fuente de empleo (25% de beneficiarios). Del total de beneficiarios encuestados solamente uno del sexo femenino no tenía ocupación productiva previa a la implementación del proyecto.

³⁰ Esta información se refiere a una selección de dos beneficiarios encuestados por proyecto apoyado en 2012, es decir, un total de ocho beneficiarios. Es indicativa de su situación socioeconómica, pero no es expandible al universo de beneficiarios atendidos.

Ingreso de los beneficiarios antes de implementar el Proyecto de FORMAR

El ingreso mensual promedio de Línea Base de los beneficiarios asciende a 8,643 pesos, mayoritariamente se integró por remuneraciones recibidas por trabajo asalariado y por otras fuentes de ingreso derivadas de transferencias públicas y privadas. Es significativo señalar una importante brecha de género a favor de las mujeres, por cada peso de ingreso recibido por los hombres, las mujeres obtuvieron 2.36 pesos.

Gráfica No. 23 Ingreso de Línea Base en beneficiarios de FORMAR
 (Pesos mensuales)

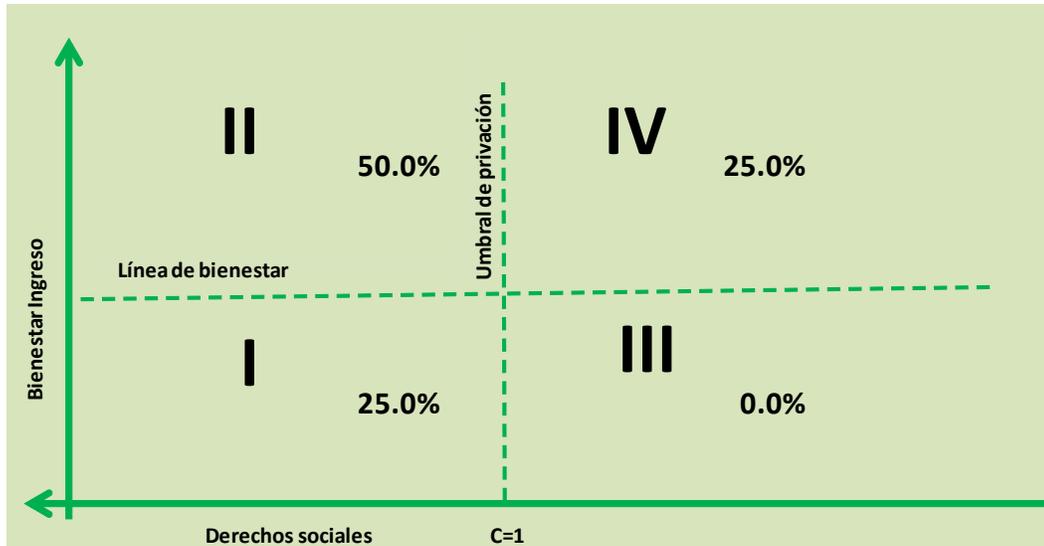


Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

Aproximación a la pobreza multidimensional en beneficiarios de proyectos 2012

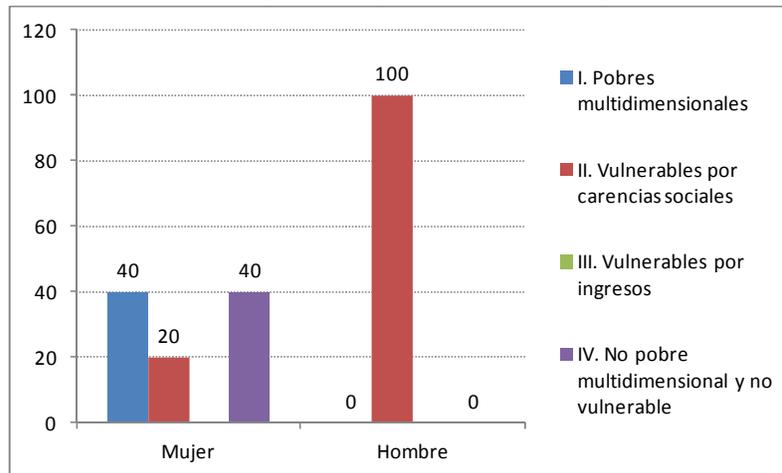
De acuerdo a la metodología de CONEVAL, la mitad de los beneficiarios de FORMAR son vulnerables por carencias sociales, es decir, presentan una o más carencias sociales, pero su ingreso es superior a la línea de bienestar. Desde una perspectiva de género, el 100% de los hombres presentan esta situación, en tanto que entre las mujeres solamente el 40% son vulnerables por carencias sociales, seguramente en ello influye el hecho de que son ellas quienes reciben transferencias de programas de gobierno (Oportunidades) y, posiblemente, por alguna prioridad en el acceso a servicios de salud (Seguro Popular).

**Figura No.6 Pobreza multidimensional en beneficiarios de Proyectos FORMAR 2012
(Antes de operar el proyecto. Situación Línea Base)**



- I. **Pobres multidimensionales.** Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- II. **Vulnerables por carencias sociales.** Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- III. **Vulnerables por ingresos.** Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- IV. **No pobre multidimensional y no vulnerable.** Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

Gráfica No. 24 Pobreza multidimensional en beneficiarios de proyectos FORMAR 2012 Línea Base, por sexo (Porcentaje de beneficiarios)



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

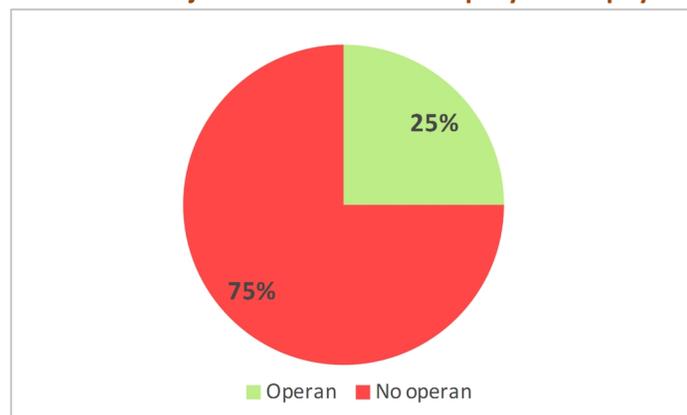
Entre los beneficiarios de FORMAR 2012 no se encontró población en extrema pobreza multidimensional.

Permanencia de los proyectos

De los cuatro proyectos apoyados por FORMAR en el año 2012, al presente solamente uno de ellos está en operación (Proyecto de Desarrollo Familiar y Comunitario para la Siembra, Cosecha y Conservación de Alimentos).

La situación de este proyecto indica que continúa trabajando el grupo, la capacidad instalada se utiliza en un rango entre 51 a 75% y enfrenta algunos problemas relacionados con la falta de capital de trabajo. Este proyecto tiene asesoría técnica de manera esporádica en aspectos técnicos y de procesamiento de productos.

Gráfica No. 25 Porcentaje de sobrevivencia de proyectos apoyados en 2012

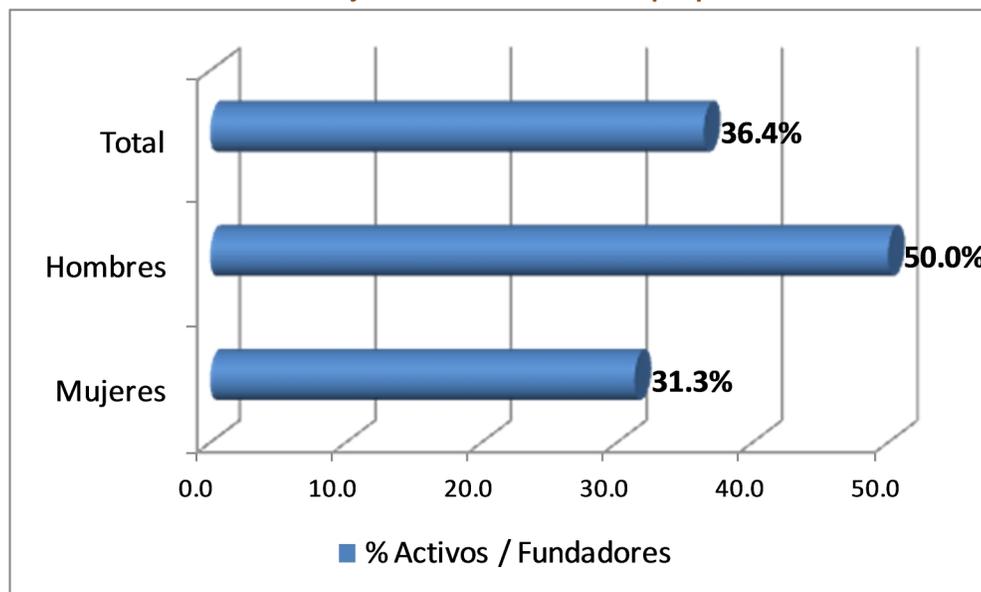


Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

Las principales causas de no sobrevivencia de los proyectos se relacionan con el robo de ganado, la descapitalización del proyecto, y en otro de los proyectos la utilización de los recursos para otro fin (caso del Proyecto de Depósito Cañero, los recursos se destinaron a la reconstrucción de la casa ejidal).

En cuanto a la permanencia de los socios fundadores en los proyectos se observa que apenas poco más de un tercio permanece activo en su proyecto. Entre las mujeres es menor la permanencia en el proyecto, situación que se puede deber a la doble jornada de trabajo que implica su participación en la vida productiva.

Gráfica No. 26 Porcentaje de socios fundadores que permanecen activos

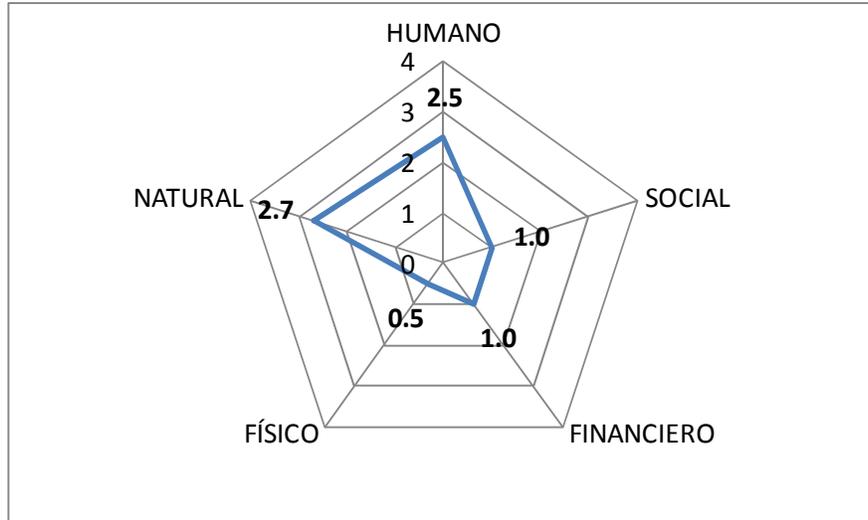


Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

Índice de Sustentabilidad Territorial de Proyectos 2012

De acuerdo a la metodología de Enfoque de Medios de Vida Sostenible que ha venido aplicando la FAO para determinar la sustentabilidad territorial de los proyectos, en el caso de los apoyados por FORMAR en el año 2012 se observa que los capitales con mayor grado de desarrollo son el natural y el humano, en este último influye el alto grado de escolaridad promedio de los participantes en los proyectos. El IST promedio es de 1.5 en una escala de 0 a 4, es decir, es cercano a una situación de mediana fortaleza en sus cinco capitales.

Gráfica No. 27 Índice de Sustentabilidad Territorial en proyectos 2012 – Línea Base



Fuente: Encuesta FAO, Enero 2014.

CAPÍTULO

5



V.RESULTADOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS DE LOS EVENTOS DE CAPACITACIÓN Y FOMENTO ORGANIZACIONAL APOYADOS EN EL AÑO 2012

En este capítulo se realiza un análisis de los principales resultados registrados en los componentes de eventos de capacitación y fomento organizacional. Durante el año 2012 el presupuesto ejercido en los componentes de eventos de capacitación y fomento organizacional representó el 99.4% del total del presupuesto asignado al Programa, esta es una tendencia que ya se venía observando en los últimos años al dar una mayor prioridad a estos componentes, por sobre el de apoyo a proyectos comunitarios de desarrollo.

La asignación presupuestal en ambos tipos de componentes indica un mayor énfasis a la realización de eventos de capacitación, casi dos tercios del total de eventos apoyados correspondió a esta categoría.

5.1 Organizaciones apoyadas en 2012

Para la evaluación, se hizo una selección de 20 organizaciones que realizaron eventos apoyados por FORMAR en 2012, considerando criterios de distribución geográfica y temáticas específicas, sobre los cuales se levantó información de campo en entrevistas de grupo focal con miembros de las organizaciones apoyadas, asociados y participantes en los eventos.

Si bien todas las organizaciones apoyadas tienen un fuerte nexo con el medio rural, su composición es muy heterogénea en cuanto a tipo de organización, tamaño, áreas de trabajo y cobertura geográfica. Este es un tema relevante en cuanto a la definición del perfil de organización que resulta más idóneo a los fines de la política sectorial de fomento a la organización agraria y su contribución a las grandes metas expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

De acuerdo a la normatividad del Programa los apoyos para la realización de eventos pueden ser hasta por un millón de pesos, durante 2012 el apoyo promedio fue de 847 mil pesos, es decir, las organizaciones maximizaron el acceso a los apoyos.

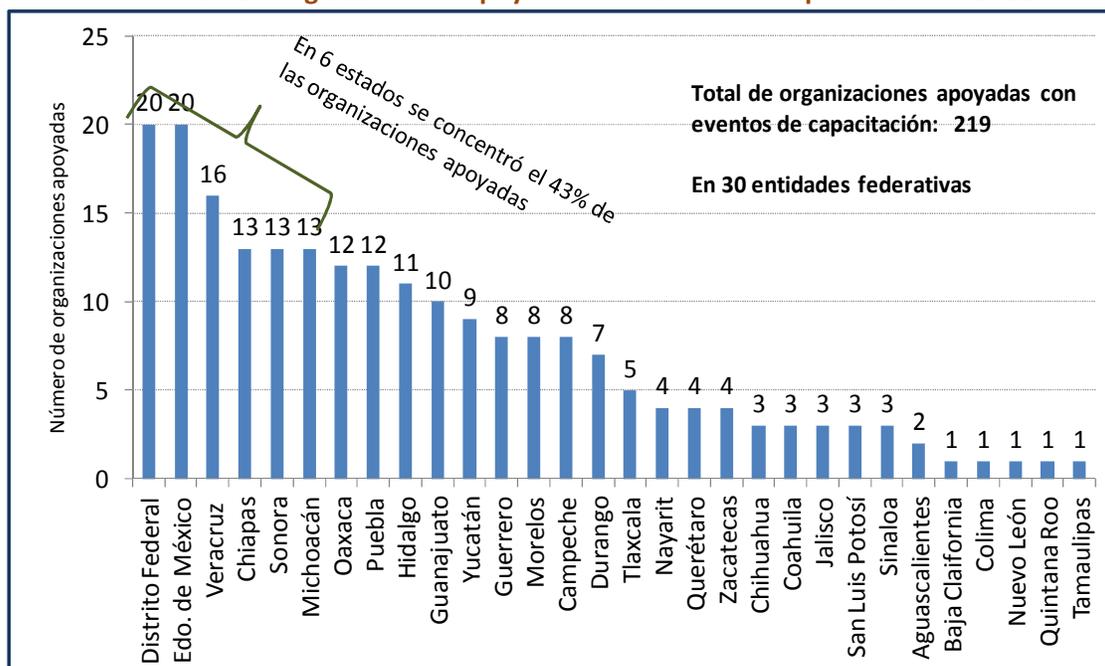
Cuadro No. 6 Número de organizaciones apoyadas y monto de gasto en 2012

Tipo de Evento	Número de Organizaciones apoyadas	%	Monto de gasto (Millones de pesos)	%
Capacitación	219	64.4	181.1	62.9
Fomento Organizacional	121	35.6	106.7	37.1
Total	340	100.0	287.8	100.0

Fuente: Dirección de Organización Social, SEDATU 2014.

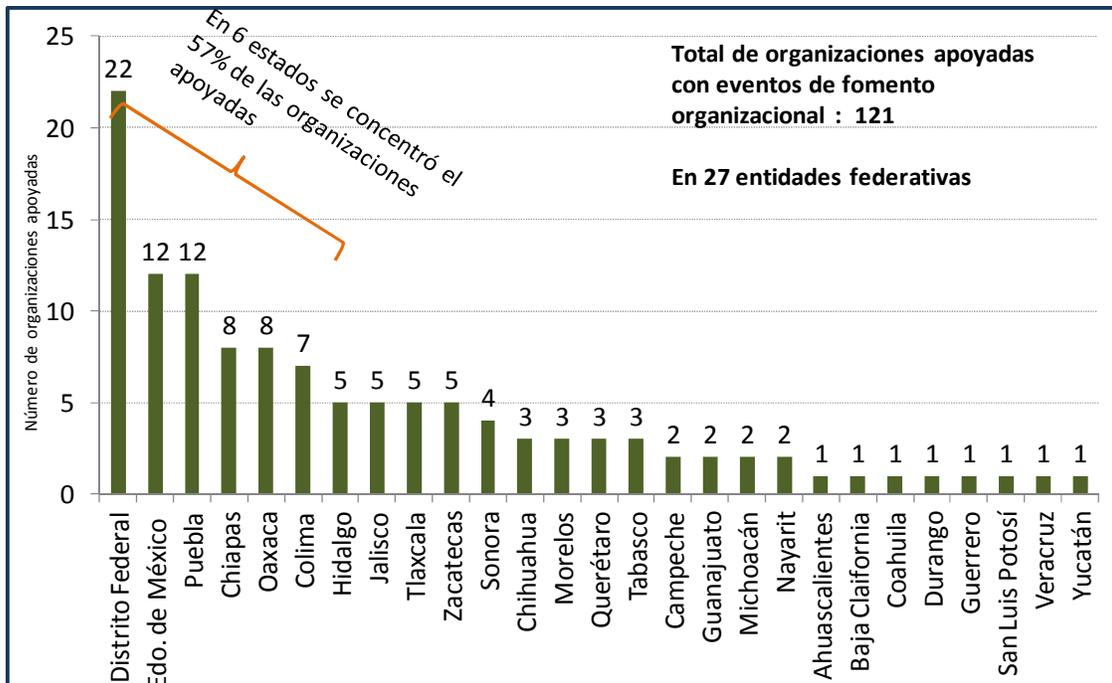
Respecto a la distribución geográfica de las organizaciones apoyadas, se observa que en ambos tipos de componentes prácticamente se alcanzó la cobertura nacional, aunque en el caso de los eventos de fomento organizacional se observa una mayor cantidad de organizaciones apoyadas en los 6 primeros estados. Es de destacar que en ambos tipos de evento el Distrito Federal y el Estado de México concentran la mayor cantidad de organizaciones apoyadas y seguramente las de mayor antigüedad, tamaño y radio de acción geográfica.

Gráfica No. 28 Organizaciones apoyadas con eventos de capacitación en 2012



Fuente: Dirección de Organización Social, SEDATU 2014.

Gráfica No. 29 Organizaciones apoyadas con eventos de fomento organizacional en 2012



Fuente: Dirección de Organización Social, SEDATU 2014.

5.2 Caracterización de las organizaciones³¹

Las organizaciones apoyadas por FORMAR en 2012 tienen una antigüedad promedio de 14 años, sin embargo, 60% del total surgieron después de la expedición de la Ley Federal de Apoyo a las Actividades Desarrolladas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004).

Las organizaciones tienen en promedio 11 miembros en su acta constitutiva y 9,500 beneficiarios o afiliados.

Tipo de organización

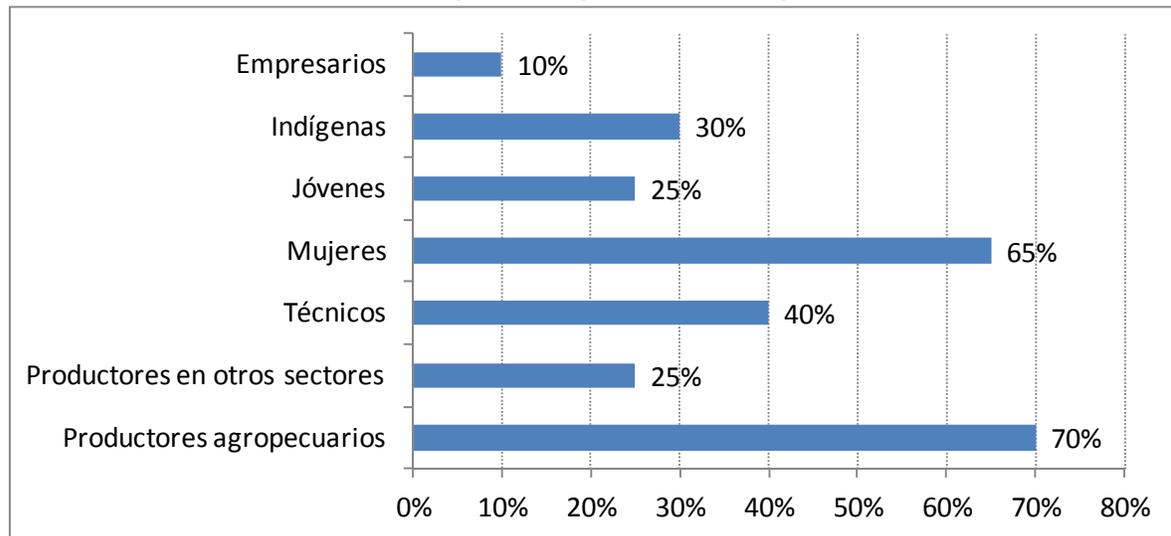
Las organizaciones apoyadas son mayoritariamente asociaciones civiles (85% del total de la muestra), esta es una figura jurídica muy utilizada en los últimos años, se trata de sociedades constituidas por particulares sin fines de lucro, que por su naturaleza jurídica permiten recibir aportaciones de entidades públicas y privadas, así como realizar acciones de representación de sus asociados.

Las organizaciones integran de manera muy relevante a productores agropecuarios, a mujeres, a técnicos y a indígenas; esta composición expresa la acción creciente hacia grupos de atención prioritaria (mujeres e

³¹ El análisis de caracterización de las organizaciones, tipo de evento apoyado y resultados de los eventos, se refiere a una selección de 20 eventos apoyados por FORMAR en el año 2012, la muestra no tiene representatividad estadística, pero aporta elementos valiosos sobre la acción del Programa. Ver Anexo Metodológico.

indígenas) y el surgimiento de organizaciones conformadas por técnicos como una vía para el desarrollo de capacidades en la población rural que atienden.

Gráfica No. 30 Tipo de integrantes de las organizaciones



Fuente: Encuesta FAO en un grupo de 20 organizaciones seleccionadas. Enero 2014.

Nivel de la organización

La clasificación de las organizaciones apoyadas y encuestadas en la presente evaluación, indica que el 50% son organizaciones de primer nivel (organización de base integrada por individuos), seguida por un 25% de organizaciones de segundo nivel (agrupación de organizaciones de base), y un 25% de organizaciones de tercer nivel (agrupación de organizaciones de segundo nivel).

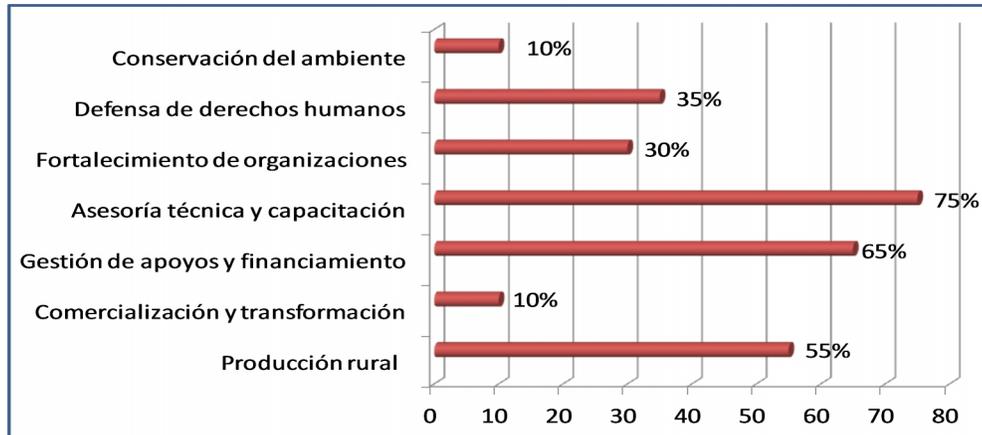
La cobertura de las organizaciones es mayoritariamente (60% de las encuestadas) estatal o nacional, del tipo central campesina u organismo gremial, 25% son organizaciones regionales que agrupan a miembros de varias comunidades y un 15% corresponde a organizaciones con miembros de una misma localidad.

Áreas de acción de las organizaciones

Las dos principales áreas de acción de las organizaciones apoyadas por FORMAR en 2012 tienen que ver con aspectos de importancia crucial para el desarrollo productivo de las comunidades rurales y núcleos agrarios que atienden. En primer término, destaca que el 75% de las organizaciones trabaja en aspectos relacionados con la asistencia técnica y la capacitación, este es un dato relevante para trabajar en la democratización de la productividad, a la que convoca el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. De igual significación es el hecho de que 65% de las organizaciones también desarrollan acciones en el terreno de la gestión de apoyos y el financiamiento, en este ámbito es frecuente que las organizaciones sean activas gestoras para acceder a recursos de los programas de fomento productivo de la propia SEDATU y de otras dependencias federales y de gobiernos estatales.

En contraste, se observa que solamente un 10% de las organizaciones trabaja en los aspectos relacionados con la comercialización y la transformación de productos primarios, sin duda este es un ámbito central para impulsar el desarrollo de capacidades de la población rural para acceder en mejores condiciones a los mercados y abrir la posibilidad de participar mayormente en el valor agregado a la producción primaria.

Gráfica No. 31 Áreas de acción de las organizaciones apoyadas en 2012

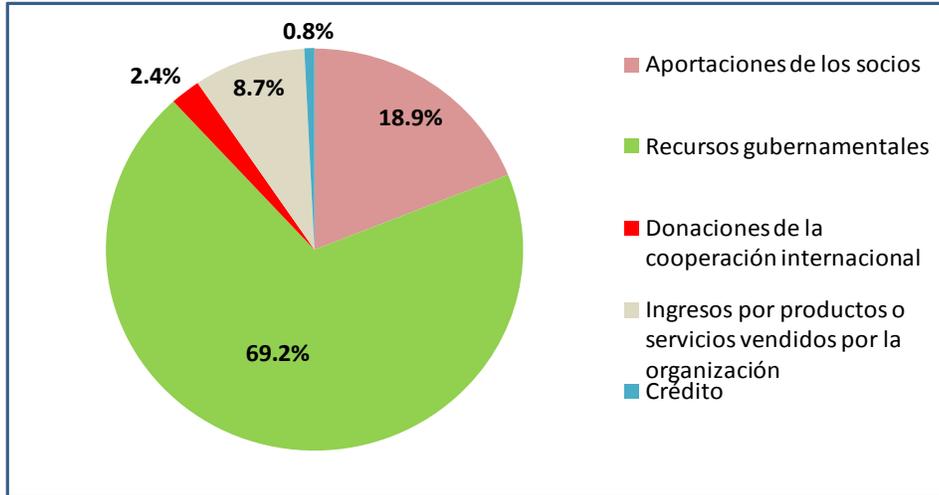


Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

Fuentes de ingreso de las organizaciones

El financiamiento para la operación de las organizaciones proviene esencialmente de fondos gubernamentales, casi 7 de cada 10 pesos para su operación tienen ese origen, la segunda fuente de ingresos son las aportaciones de los socios, que representan casi un 19% de sus ingresos totales; de mucha menor significación son los ingresos derivados de la venta de productos o la prestación de servicios a sus agremiados o a terceros, no obstante, ésta puede ser una fuente de ingresos con potencial, especialmente en el rubro de prestación de servicios de asistencia técnica que contribuyan al fortalecimiento productivo y la generación de ingresos en la población rural.

Gráfica No. 32 Fuentes de ingreso de las organizaciones apoyadas en 2012

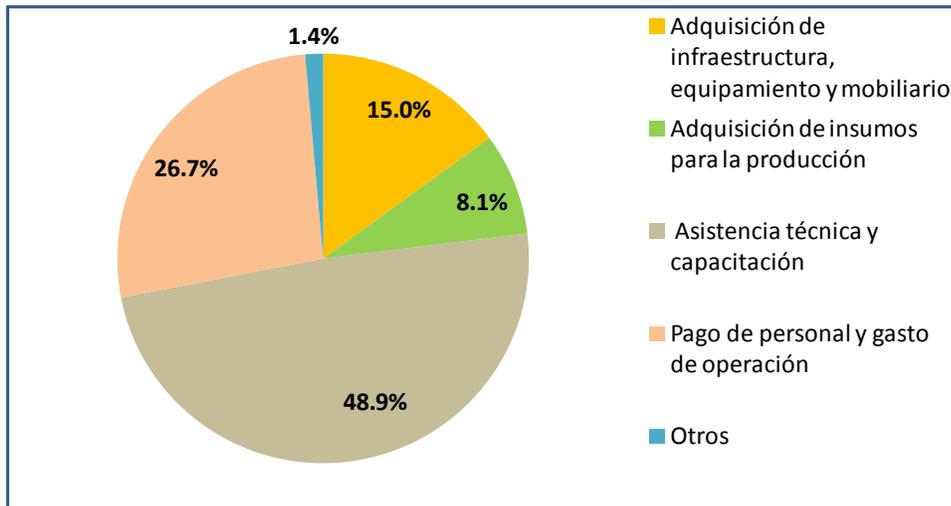


Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

Destino de los recursos de las organizaciones

Los recursos económicos de las organizaciones se aplican en tres áreas principales, la primera es el pago de servicios de asistencia técnica y capacitación que absorbe casi la mitad de su gasto, la segunda en importancia es el pago de personal y gastos para su operación, que significa poco más de la cuarta parte de su gasto total, este renglón es clave para mantener su funcionamiento y la permanencia de cuadros técnicos especializados, finalmente, las organizaciones aplican un 15% de sus recursos en infraestructura y equipamiento. Esta estructura de gasto se considera que es apropiada y pertinente a los fines del impulso al desarrollo de capacidades en los núcleos agrarios del país.

Gráfica No. 33 Destino de los recursos de las organizaciones apoyadas en 2012



Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

Alianzas con otros actores

Las organizaciones han desarrollado alianzas principalmente con gobiernos municipales o autoridades locales, este es un rasgo positivo que contribuye a reforzar su vinculación con problemáticas en territorios específicos. También es destacable la construcción de alianzas con despachos profesionales y con el sector financiero, lo que potencia su acción en dos áreas de importancia toral para el desarrollo en los núcleos agrarios del país.

Gráfica No. 34 Alianzas con otros actores



Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

Gobernanza interna en las organizaciones

En este ámbito se registran debilidades en el funcionamiento de las organizaciones, apenas un 15% de ellas cuenta con un reglamento interno, un 45% de las organizaciones se gobierna y trabaja sólo mediante acuerdos y reglas informales y el 40% sólo se rige con sus estatutos. Respecto a la planeación de sus acciones, solamente en el 35% de las organizaciones existe un plan estratégico participativo que da rumbo a la organización, el resto sólo tiene identificadas líneas de acción generales sobre su orientación futura.

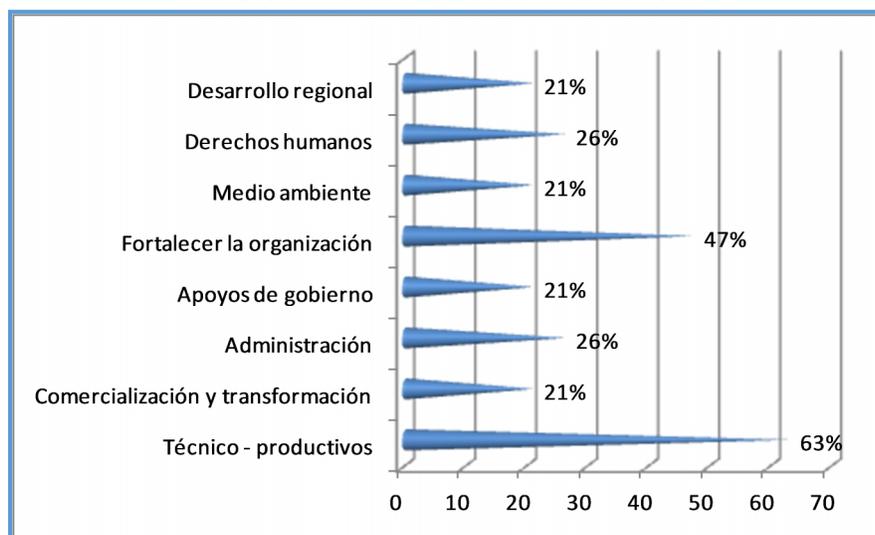
5.3 Caracterización de los eventos apoyados

Del total de eventos apoyados por FORMAR en 2012 y que fueron encuestados, el 63% fueron focalizados a determinada población y en ciertos territorios, su duración fue de más de 16 horas, un 32% fue de tipo masivo y de corta duración (menos de 16 horas) y el 5% consistió en asesoría y capacitación directa. En total, la duración promedio por evento fue de casi 30 horas, con un promedio de asistentes de 362 personas. Es de destacar que la participación de la mujer fue mayoritaria (63% del total de asistentes), también hubo una alta asistencia de indígenas (37% del total).

Temas tratados

La temática tratada en los eventos fue muy variada, aunque predominaron los temas relacionados con aspectos técnico productivos en distintas ramas de actividad, también hubo una alta incidencia de aspectos vinculados al fortalecimiento de la organización, otros temas de importancia pero que tuvieron un menor despliegue fueron los asociados al desarrollo regional, medio ambiente, comercialización y transformación.

Gráfica No. 35 Temas abordados en los eventos

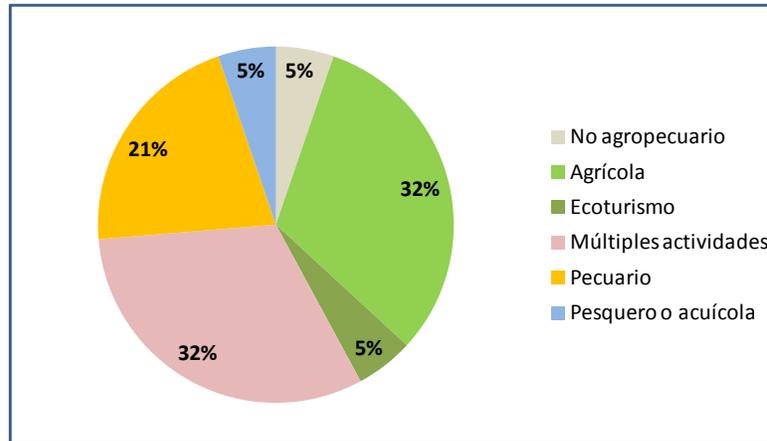


Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

Sector económico en el que incidió el evento

Los eventos apoyados se relacionan principalmente con las actividades agropecuarias (43% del total de eventos encuestados), junto con el 5% que tuvieron que ver con las actividades pesqueras o acuícolas, significan casi la mitad del total de eventos, es decir, hay una elevada incidencia de giros productivos en el sector agroalimentario y pesquero. No obstante, debe notarse la escasa incidencia en el rubro de actividades no agropecuarias, ello puede significar que se están dejando de atender renglones económicos que cada vez tienen una mayor importancia en la composición del ingreso rural.

Gráfica No. 36 Actividades productivas relacionadas con el evento apoyado

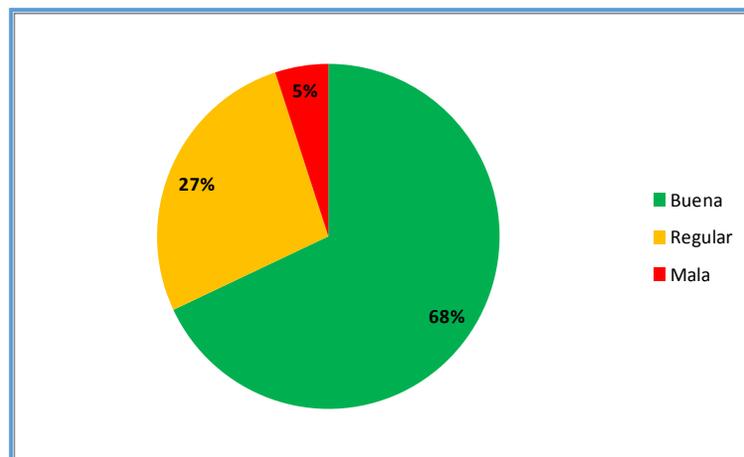


Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

Calificación de la calidad del evento

Tomando en cuenta los aspectos relacionados con la duración de los eventos, el método de exposición y la actuación de los instructores, la calidad de los eventos resultó mayoritariamente de buena calidad, aunque en uno de cada tres eventos la calidad fue regular o mala.

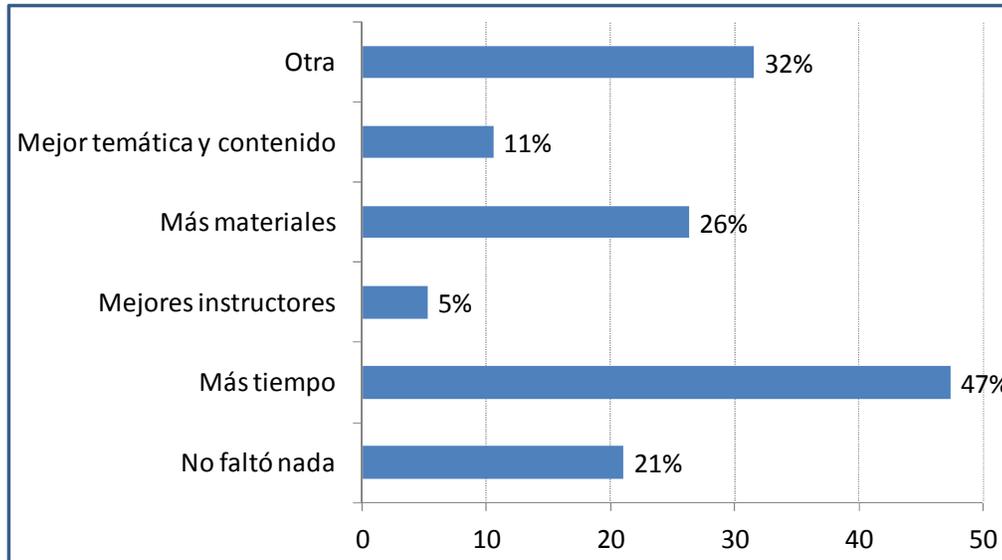
Gráfica No. 37 Calidad de los eventos



Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

En opinión de los participantes en los eventos, algunos aspectos sobresalientes sobre los que se apreció insuficiencia fueron el tiempo de duración de los eventos, los materiales didácticos y otros aspectos como un mejor balance entre teoría y práctica, un mayor énfasis en temas asociados al fortalecimiento del capital social, dar seguimiento y capacitación continua, y mejores instalaciones donde se imparte la capacitación.

Gráfica No. 38 ¿Qué faltó en los eventos?



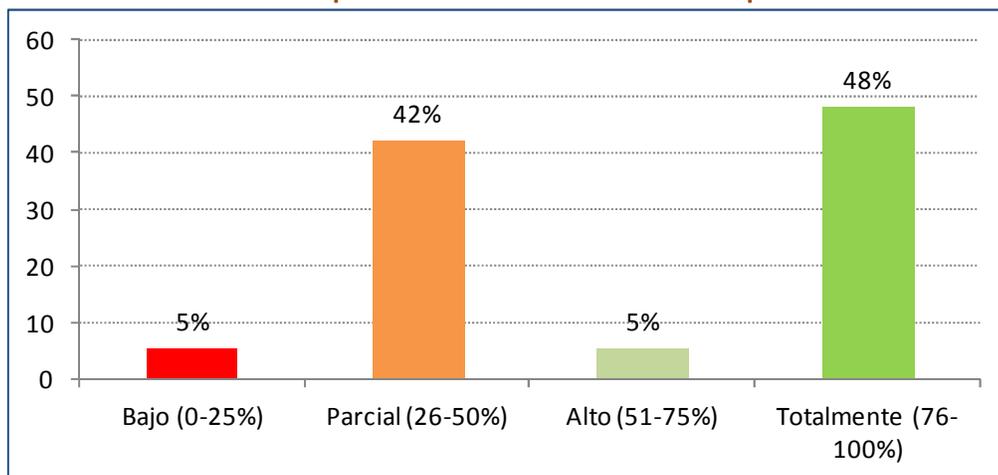
Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

5.4 Efectos y resultados de los eventos

Aplicación de los conocimientos adquiridos

Los participantes en los eventos expresan en su mayoría haber hecho una aplicación total de los conocimientos adquiridos durante la capacitación, aunque también es de llamar la atención que poco más de 4 de cada 10 asistentes apenas han hecho una aplicación parcial de lo aprendido. Esta situación lleva a concluir que hay un importante margen de mejora para asegurar que los conocimientos transmitidos tengan cabal aplicación por parte de la población beneficiaria atendida en los eventos apoyados por el Programa.

Gráfica No. 39 Grado de aplicación de los conocimientos adquiridos en el evento

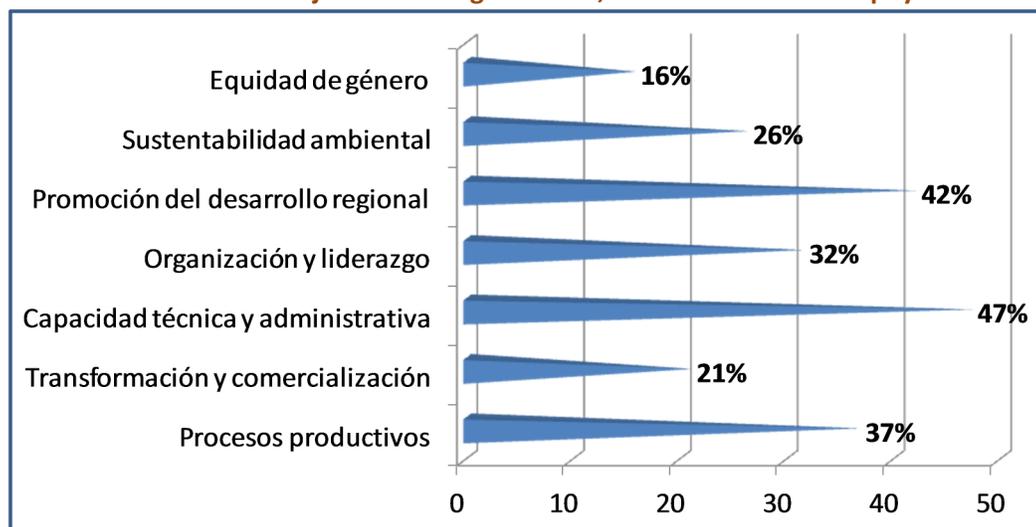


Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

Aspectos en los que ha mejorado la organización a raíz del evento

El efecto de los eventos a nivel de las propias organizaciones que los llevan a cabo, ha llevado a mejoras en las diversas áreas en las que éstas se desempeñan. La capacidad técnica y administrativa, la promoción del desarrollo regional, los procesos productivos y la capacidad de liderazgo, son aspectos en los que las propias organizaciones reconocen mejoras a raíz de la realización de los eventos. Todas estas áreas revisten singular importancia para el fortalecimiento de las organizaciones y, a partir de ello, en su capacidad para actuar como catalizadoras de procesos de desarrollo endógeno en los territorios en los que proyectan su acción.

Gráfica No. 40 Mejoras en la organización, atribuible al evento apoyado



Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

5.5 Cambios en las capacidades de las organizaciones

Los cambios en las capacidades de las organizaciones, en parte suscitados a través de su participación en el Programa, pueden ser analizados mediante la aplicación de un enfoque holístico sobre medios de vida sostenible, que en la bibliografía³² sobre el tema también se le denomina como “el enfoque de los 5 capitales”³³. La FAO ha venido utilizando esta metodología como una aproximación al grado de sustentabilidad de las organizaciones rurales apoyadas por FORMAR.

Esta metodología se caracteriza por su carácter participativo, mediante la aplicación en grupo focal para favorecer la libre expresión de los involucrados en la realización de los eventos apoyados por FORMAR, los miembros de las organizaciones y los participantes en los eventos, con la facilitación del consultor de campo

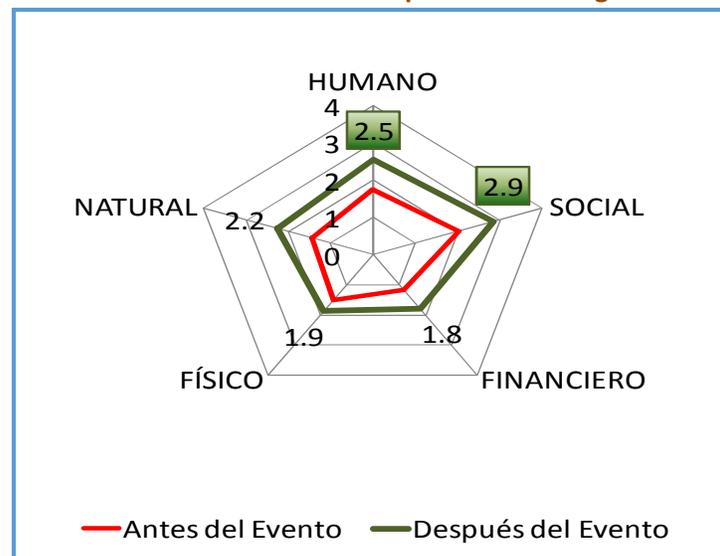
32 Sustainable rural livelihoods: practical concepts. Robert Chambers and Gordon R. Conway. Institute for Development Studies, UK, December 1991. Ver Anexo Metodológico.

33 Capital Humano (aptitudes, liderazgo, conocimientos y habilidades); Capital Social (redes sociales, relaciones de cooperación, participación en grupos); Capital Financiero (ingresos, crédito, ahorro, apoyo externo); Capital Físico (infraestructura básica, activos productivos); y, Capital Natural (base de recursos naturales).

de la FAO, hacen una valoración sobre los cambios observados en la organización tomando en cuenta la situación anterior y posterior a la realización del evento, asignando una calificación en cada uno de los 5 capitales en una escala de 0 a 4 en la que el valor 0 indica una pésima situación y el valor 4 representa una situación de máximo desarrollo.

Desde esta perspectiva de análisis, las áreas en las que se percibe mayor cambio y fortaleza en las organizaciones, después de haber efectuado el evento, corresponden al capital humano y al capital social, en tanto que en el capital financiero radica su principal debilidad, aun cuando la canalización del apoyo de FORMAR pudo haber tenido un efecto positivo.

Gráfica No. 41 Cambio en los 5 Capitales de las organizaciones



Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

Si se considera el promedio simple de los valores en cada uno de los 5 capitales se tiene el Índice de Sostenibilidad Territorial de las organizaciones, el cual se incrementó en un 43% al pasar de un valor base de 1.58 (antes del evento) a uno de 2.26 (después del evento).

Gráfica No. 42 Índice de sustentabilidad territorial de las organizaciones

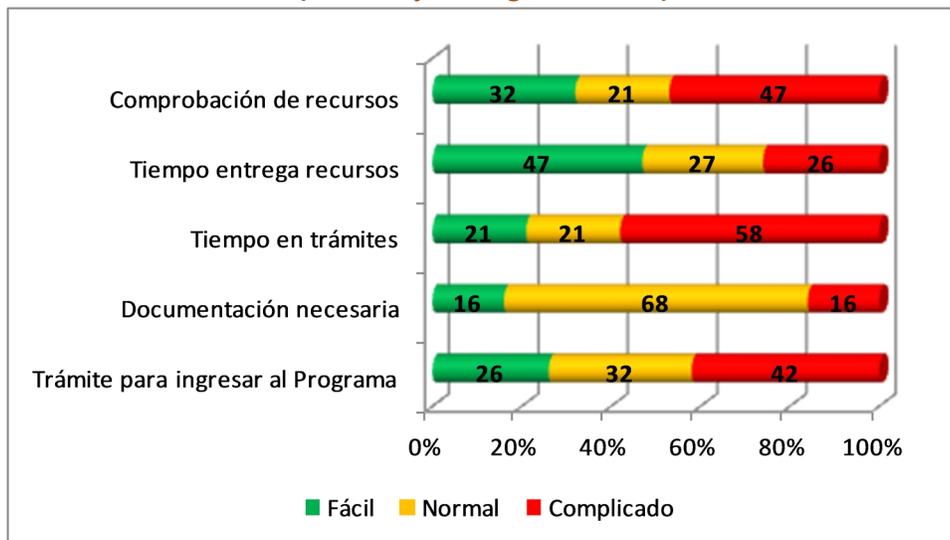


Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.

5.6 Percepción de las organizaciones como beneficiarias

Las organizaciones tienen una percepción diferenciada en cuanto a los trámites que deben realizar para acceder a los apoyos. El ingreso al Programa, los tiempos que demandan los trámites y la comprobación de los recursos, son calificados como excesivos y complicados por una elevada proporción de las organizaciones apoyadas. No obstante, en lo relacionado con la documentación que se les solicita y el tiempo de entrega de los recursos, su percepción es que estos aspectos son fáciles y la entrega de los recursos se hace con rapidez.

Gráfica No. 43 Percepción de las organizaciones respecto a su relación con el Programa (Porcentaje de organizaciones)



Fuente: Encuesta FAO. Enero 2014.



Evaluación Externa Complementaria de los Programas de Fomento de la SEDATU

Informe Final de Evaluación Complementaria
Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)



Las percepciones de las organizaciones como beneficiarias de los apoyos para la realización de los eventos, brindan una buena base para identificar posibles áreas de mejora en el diseño y gestión del Programa.

CAPÍTULO

6



VI. ALINEAMIENTO DEL FORMAR AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Y PROGRAMA SECTORIAL. PROPUESTA DE NUEVOS INDICADORES

En este capítulo se presenta el marco general de planeación nacional y de política sectorial de desarrollo agrario en el que se inserta el Programa FORMAR, como un instrumento clave para impulsar el desarrollo de capacidades de los pobladores de los Núcleos Agrarios y para el fortalecimiento de las organizaciones agrarias y de la sociedad civil. En este contexto, se propone un conjunto de indicadores estratégicos para el Programa, que buscan dar un referente para evaluaciones futuras de FORMAR como una forma de mostrar su desempeño en línea con los grandes propósitos nacionales y con la política sectorial de desarrollo agrario.

Los grandes ejes estratégicos que darán cauce a la política de desarrollo nacional en los próximos años y en particular la dirigida al medio rural, quedan enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (PND) y en la Cruzada Nacional Contra el Hambre³⁴ (CNCH). A nivel sectorial el documento rector es el Programa Sectorial para el Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 en el que se trazan las líneas estratégicas que regirán las acciones de la SEDATU.

6.1 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El PND propone 5 grandes metas nacionales: i) México en Paz, ii) México Incluyente, iii) México con Educación de Calidad, iv) México Próspero y v) México con Responsabilidad Global. Para el logro de estas metas el Plan define tres estrategias transversales: i) Democratización de la productividad, ii) Gobierno cercano y moderno y iii) Perspectiva de género.

El Programa Sectorial de Desarrollo Agrario se vincula con la meta de un México Incluyente que propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.

La meta por un México Incluyente plantea como Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, y como estrategia 2.1.1. Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa. El Programa Sectorial de Desarrollo Agrario también se vincula con los tres ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: i) democratización de la productividad, ii) gobierno cercano y moderno, y iii) equidad de género.

³⁴ El 21 de enero del 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE).

6.2 Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH)

En este contexto, el Gobierno de la República puso en marcha en enero de 2013 una estrategia nacional dirigida a impulsar la seguridad alimentaria de los núcleos de población en situación de pobreza extrema. Esta estrategia se denomina Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), que es una estrategia de inclusión y bienestar social de carácter nacional, que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición.

La Cruzada es una estrategia coordinada por el Gobierno Federal que busca que la población supere su condición simultánea de carencia alimentaria y pobreza extrema. La estrategia tiene 5 grandes objetivos: i) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa, ii) Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia, iii) Aumentar la producción y el ingreso de los pequeños productores agrícolas, iv) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios, y v) Promover la participación comunitaria.

La CNCH se apoyará en un total de 70 programas públicos a cargo de 16 dependencias federales, tiene cobertura nacional y se focaliza en 444 municipios de alta y muy alta marginación³⁵, su población objetivo asciende a 7.4 millones de personas en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria. El 82 por ciento de los municipios de la Cruzada se concentra en 7 estados de la República, Oaxaca (133 municipios), Chiapas (55), Michoacán (51), Guerrero (46), Veracruz (33), México (32) y Puebla (14 municipios).

Los programas públicos que apoyarán la estrategia de la CNCH cubren distintos ámbitos: fomento de actividades productivas (agropecuarias y no agropecuarias), servicios sociales (salud, educación, vivienda, seguridad social, alimentación), infraestructura y servicios de uso público (comunicaciones y transportes, energía, agua potable) y transferencias al ingreso.

6.3 Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2013-2018

El objetivo fundamental del Programa es lograr un México Incluyente a partir de un aprovechamiento sustentable y equitativo del territorio nacional y sus recursos.

En el Programa se presenta un diagnóstico del sector agrario que pone el acento en la necesidad de estructurar políticas encaminadas a fomentar su desarrollo a partir de la certidumbre en la tenencia de la tierra, desarrollar capacidades técnico-productivas de sus habitantes y preservar la gobernabilidad en el sector, todo ello en un contexto de acuciantes problemas derivados del empobrecimiento de la población rural³⁶.

35 Inicialmente se consideraron 400 municipios, durante el mes de febrero de 2014 la SEDESOL agregó 44 municipios del estado de Michoacán.

36 De acuerdo con el CONEVAL, el fenómeno de la pobreza extrema afecta en mayor medida a la región Sur-Sureste, particularmente a los estados de Chiapas (32.2% de su población total), Guerrero (31.7%) y Oaxaca (23.3%), mientras que en entidades federativas como Baja California, Distrito Federal y Nuevo León la incidencia no supera 2.7%.

La población objetivo para el FORMAR y los demás programas de la SEDATU son los 8.1 millones de sujetos agrarios (5.9 millones son hombres y 2.2 millones son mujeres), que habitan en un total de casi 32 mil Núcleos Agrarios (93% ejidos y 7% comunidades) en el país.

Uno de los principales retos de la política de desarrollo agrario es el impulso de las capacidades técnico-productivas de los sujetos agrarios, que propicie mayor empleo e ingresos para la población rural. Los jóvenes son un grupo de población prioritario para desarrollar actividades productivas y facilitar el relevo generacional de los sujetos agrarios ya que la edad promedio de los ejidatarios es de 59.8 años: 70.5% supera los 50 años de edad y 39% tiene más de 65; asimismo, se observa una proporción mayor de mujeres de edad avanzada: 75.5% rebasa los 50 y 48% tiene más de 65 años.

En cuanto a la perspectiva de género, el Programa Sectorial señala que es necesario abatir la desigualdad, de acuerdo al IX Censo Ejidal 2007 (publicado por el INEGI), las mujeres poseen menores cantidades de tierra: de los 4.2 millones de ejidatarios y comuneros, 80.2% eran hombres y 19.8% eran mujeres.

El deterioro de los recursos naturales y la marcada disparidad de acceso a infraestructura y tecnología en los niveles de desarrollo productivo, así como la diversidad de condiciones sanitarias entre regiones y productores del país, también son factores destacados que inhiben el desarrollo equilibrado y profundizan las desigualdades en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

6.4. El papel del FORMAR en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2013-2018

El Programa Sectorial propone 5 objetivos que se alinean con la Meta Nacional de un México Incluyente planteada en el PND 2013-2018. El Programa FORMAR se vincula al Objetivo 5 del Programa Sectorial, que plantea *“Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad”*.

Para concretar este objetivo, el Programa Sectorial apunta siete estrategias, entre las cuales el FORMAR se vincula con la estrategia 5.3 *“Promover la organización, la capacitación y la formación de capital social en el sector agrario”*, que plantea las siguientes 10 líneas de acción:

1. **Fomentar el desarrollo de capital** de empresas sociales y grupos organizados.
2. Definir **modelos de capacitación técnica-productiva** que consideren los aspectos socio demográfico, geográfico y cultural de las zonas rurales y agrarias.
3. **Diseñar metodologías para el desarrollo de capacidades productivas**, así como capital social de ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados.
4. Fomentar la **organización productiva de los jóvenes** que habitan ejidos y comunidades agrarias.
5. Apoyar proyectos **que promuevan el desarrollo regional** del capital social y económico y el aprovechamiento sustentable en los núcleos agrarios.
6. **Instrumentar un Programa Nacional de Capacitación Agraria.**

7. Facilitar la **incorporación y el acceso a programas sociales** dirigidos a elevar la calidad de vida de los sujetos agrarios.
8. Apoyar a **grupos organizados para emprender proyectos de desarrollo regional** que impulsen **empresas sociales** que permitan aumentar la productividad ejidal.
9. Financiar proyectos de aprovechamiento de los recursos disponibles en **tierras de uso común de ejidos y comunidades**.
10. Constituir un **fondo de garantía para respaldar el acceso al crédito** a fin de implementar proyectos en núcleos agrarios.

En este marco, el Programa FORMAR puede ser una palanca importante para instrumentar estas líneas de acción, esto requeriría de un posible rediseño del Programa y su fortalecimiento presupuestal para asegurar plena funcionalidad y correspondencia con los objetivos trazados en el Programa Sectorial. En el siguiente cuadro se muestran la interrelación entre el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Programa FORMAR en su conformación actual.

Cuadro No. 7 El Programa FORMAR en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario	Programa FORMAR
<p>Meta II México Incluyente</p> <p>Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.</p> <p>Estrategia 2.1.1. Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.</p> <p>II.2. Plan de Acción: Integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.</p> <p>Estrategias transversales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Democratización de la productividad. 2. Perspectiva de género. 3. Gobierno cercano y moderno. 	<p>Objetivo 5 "Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad".</p> <p>Estrategia 5.3 "Promover la organización, la capacitación y la formación de capital social en el sector agrario".</p> <p>Líneas de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar el desarrollo de capital de empresas sociales y grupos organizados. 2. Definir modelos de capacitación técnica-productiva que consideren los aspectos socio demográfico, geográfico y cultural de las zonas rurales y agrarias. 3. Diseñar metodologías para el desarrollo de capacidades productivas, así como capital social de ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados. 4. Fomentar la organización productiva de los jóvenes que habitan ejidos y comunidades agrarias. 5. Apoyar proyectos que promuevan el desarrollo regional del capital social y económico y el aprovechamiento sustentable en los núcleos agrarios. 6. Instrumentar un Programa Nacional de Capacitación Agraria. 7. Facilitar la incorporación y el acceso a programas sociales dirigidos a elevar la calidad de vida de los sujetos agrarios. 8. Apoyar a grupos organizados para emprender proyectos de desarrollo regional que impulsen empresas sociales que permitan aumentar la productividad ejidal. 9. Financiar proyectos de aprovechamiento de los recursos disponibles en tierras de uso común de ejidos y comunidades. 10. Constituir un fondo de garantía para respaldar el acceso al crédito a fin de implementar proyectos en núcleos agrarios. 	<p>Objetivo general. Artículo 2. Contribuir a fortalecer el "Capital Social" y "Capital Humano" de los "Grupos Sociales" y "Organizaciones" en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, así como desarrollar "Proyectos Agrarios Integrales". Para el cumplimiento de este objetivo el Programa cuenta con tres componentes: I. Capacitación, II. Proyectos Agrarios Integrales y III. Fomento Organizacional</p> <p>Componente I. Capacitación. El "Programa" apoyará la realización de "Actividades de Capacitación" como cursos, seminarios y/o talleres, con la finalidad de que los asistentes desarrollen y/o fortalezcan sus conocimientos técnico-productivos y empresariales, considerando el potencial productivo local y de la región, desde la perspectiva de equidad de género y la formación de cadenas productivas.</p> <p>Componente II. Proyectos Agrarios Integrales. El "Programa" otorgará un apoyo a aquellos "Grupos Sociales" que pretendan participar en más de un eslabón de la cadena productiva de su actividad económica preponderante, y que respondan a necesidades concretas de una o varias localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios. La finalidad, será coadyuvar en la disminución de la presión socio-económica, derivada de la falta de oportunidades y la implementación de soluciones colectivas.</p> <p>Componente III. Fomento Organizacional. El propósito principal es consolidar el "Capital Social" de localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, con el objetivo de propiciar la participación y comunicación directa entre los agremiados de las "Organizaciones".</p>

Fuente: Elaboración propia, con información del PND 2013-2018, Programa Sectorial y Programa FORMAR 2014.



6.5 Una primera aproximación a los indicadores estratégicos del Programa FORMAR

A la luz de las tareas que tocaría a FORMAR atender para dar concreción a los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa Sectorial, una primera cuestión que debiera considerarse es la elevada heterogeneidad que caracteriza a los núcleos agrarios, sujetos agrarios y organizaciones campesinas y de la sociedad civil.

Un principio básico de diseño de políticas públicas indica que la oferta institucional tiene que reconocer la diversidad de necesidades, prioridades e intereses que caracterizan a su población potencial y, a partir de ello, definir esquemas de atención pertinentes y adecuados.

En esa línea, estaríamos hablando de la construcción de una tipología de los sujetos de atención de la política sectorial de desarrollo agrario, a partir de la cual se debieran diseñar esquemas específicos de atención con componentes idóneos a su condición, necesidades y prioridades de desarrollo.

Tipología de localidades o núcleos agrarios

Una primera tarea sería la formulación de una tipología del universo de núcleos agrarios en el país y su clasificación territorial. Algunas variables a considerar en esta tipología serían las siguientes:

- Grado de organización comunitaria (asambleas, reglamentos, ordenamiento territorial, planes de desarrollo local, acciones comunitarias).
- Dotación y calidad de recursos naturales (vocación productiva, tierras parceladas y de uso común, agua, flora, fauna).
- Nivel de utilización de los recursos naturales.
- Infraestructura y servicios básicos (comunicaciones y transportes, electrificación, agua potable, escuelas, centros de salud, servicios financieros, etc.).
- Dinámica poblacional (densidad de población, género, estructura etaria, indígenas, migración, crecimiento).
- Presencia de programas federales, estatales y municipales (según propósitos principales: fomento productivo, apoyo asistencial, bienes públicos, bienes privados, financiamiento, etc.).

De manera enunciativa, algunos indicadores que reflejarían la acción del Programa podrían ser la cantidad de núcleos agrarios atendidos, las capacidades que contribuye a desarrollar en términos de formulación y gestión de planes locales de desarrollo, el número de grupos participativos de interés común que logran constituirse y que llevan a cabo proyectos productivos, la generación de nuevas fuentes de empleo e ingreso para las familias, la incorporación de nuevas actividades productivas en el territorio, el grado de aprovechamiento de las tierras y recursos de uso común, la incorporación de mujeres a la vida productiva.

Tipología de organizaciones campesinas y de la sociedad civil

En este ámbito se considera esencial hacer una clasificación del conjunto de organizaciones relacionadas con el ámbito agrario y de fomento al desarrollo de capacidades y organización en los núcleos agrarios. Los elementos que podrían considerarse en la definición de una tipología de organizaciones campesinas y de la sociedad civil, entre otros, serían los siguientes:

- Objetivos de la organización (gremial, económica, asistencial, etc.).
- Estructura interna (figura jurídica, reglamentos, órganos de gobierno, procesos de planeación, rendición de cuentas).
- Áreas de actividad (sectores productivos, servicios que presta: financiamiento, asistencia técnica, gestión ante dependencias de gobierno).
- Fuentes de financiamiento para su operación.
- Sede principal y cobertura geográfica que atiende (organizaciones de 1er, 2o y 3er nivel).
- Número y características socioeconómicas de sus integrantes (sexo, edad, etnicidad, empleo, niveles de ingreso, etc.).
- Número y perfil de cuadros técnicos con los que cuenta.

Los indicadores que podrían establecerse para identificar la acción y resultados del Programa en este ámbito, serían: número de organizaciones atendidas según objeto, áreas de atención, cobertura geográfica, perfil de población que atienden; grado de aplicación de los conocimientos y habilidades que impulsan en la población atendida con eventos de capacitación; número de proyectos productivos que contribuyen a formular, gestionar y poner en marcha; capacidad catalizadora de la convergencia intersectorial e intergubernamental en territorios específicos.

Tipología de sujetos agrarios

La diferenciación básica es la que considera las cuatro categorías de sujetos agrarios: ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados, sin embargo, se considera que sería conveniente avanzar hacia una tipología según condiciones socioeconómicas que brinden la pauta para la focalización de los programas de fomento de la SEDATU y, en particular, del FORMAR. Las variables que podrían tomarse en consideración serían las siguientes:

- Sexo
- Edad
- Etnicidad
- Grado de escolaridad
- Lugar de residencia
- Ocupación principal
- Nivel de ingreso



- Posición en el hogar: jefe de familia, dependiente, independiente
- Activos productivos: tierra, agua, bienes de capital, animales

A nivel de sujetos agrarios que atiende el FORMAR se podrían diseñar indicadores específicos que den cuenta de los efectos diferenciados según condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, por ejemplo, efectos en el empleo e ingreso según sexo, grado de incorporación de los jóvenes a actividades productivas, desarrollo de nuevas actividades productivas que incorporan recursos ociosos (tierras de uso común en el núcleo agrario), incrementos en la productividad en giros agropecuarios y no agropecuarios, inserción en mercados dinámicos que potencien la sustentabilidad de los emprendimientos productivos.

Desde una perspectiva de efectiva convergencia entre los tres componentes de FORMAR, en la que los sujetos agrarios atendidos mediante eventos de fomento organizacional y de capacitación desarrollan un proyecto agrario integral, se pueden definir los siguientes indicadores estratégicos:

1. Cambio en el ingreso
2. Empleo remunerado
3. Innovación tecnológica e incrementos en la productividad
4. Valor agregado
5. Efectos en la disponibilidad de alimentos en la región
6. Inclusión de grupos vulnerables: mujeres, jóvenes e indígenas

Utilización del concepto Núcleo Agrario como unidad de análisis y evaluación

En el marco de planeación estratégica en el que se considera debe inscribirse la operación del Programa FORMAR durante los próximos años, y atendiendo a su contribución a los objetivos de la política sectorial de desarrollo agrario, se estima altamente pertinente la utilización del concepto de Núcleo Agrario como unidad de análisis y evaluación. Ello por dos razones fundamentales, la primera se refiere a la necesidad de contar con un referente común para el conjunto de acciones que despliega la SEDATU a través de sus distintos programas; la segunda se relaciona con el propósito de lograr la máxima convergencia de los tres componentes del FORMAR en territorios específicos, esto es, en aquellos Núcleos Agrarios que sean definidos como sujetos de atención prioritaria.

Para instrumentar el uso del Núcleo Agrario en el sentido propuesto, es importante que la SEDATU avance en la construcción de una base de datos lo más completa posible, para que brinde un firme soporte a las tareas de planeación territorial, despliegue de acciones y recursos y evaluación de resultados en sus distintos programas; en esa base de datos debe sistematizarse información de cada Núcleo Agrario, considerando variables socio demográficas, económicas, de recursos naturales, potenciales productivos, tenencia de la tierra, sujetos agrarios, infraestructura y servicios públicos, entre otros; un aliado clave en esta tarea sería el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

CAPÍTULO

7

VII. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA)

La operación del Programa durante el ejercicio objeto de evaluación, así como los resultados observados y los cambios que ha experimentado en su normatividad en los últimos años, permiten apreciar un conjunto de factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas) que dan la pauta para plantear algunas recomendaciones para su consolidación como un instrumento clave de la política nacional de desarrollo agrario para los próximos años.

Fortalezas

- El diseño del Programa facilita tres componentes de apoyo que se dirigen a la atención de necesidades en ámbitos esenciales para el fortalecimiento del capital humano y social en las organizaciones y en el desarrollo de proyectos productivos por parte de grupos organizados dentro de los núcleos agrarios.
- Impulsa la capacitación de las organizaciones y de sus agremiados en temas de cobertura estratégica: equidad de género y sustentabilidad ambiental.
- Favorece el diálogo entre la dirigencia de las organizaciones y sus bases, con efectos en el fortalecimiento de sus procesos de toma de decisiones y formación de consensos.
- El Programa goza del respaldo y reconocimiento de la población atendida en cada uno de sus componentes.
- Es un instrumento que apoya la gobernabilidad en el sector agrario e impulsa la cohesión social al interior de los núcleos agrarios.

Debilidades

- El Programa no tiene establecida su población objetivo, se atiende a un universo heterogéneo de núcleos agrarios, sujetos agrarios y organizaciones, de manera indiferenciada y con criterios muy generales en cuanto a su focalización geográfica y socioeconómica.
- La operación se ha dado de manera desarticulada, se pierden oportunidades de sinergia entre sus tres componentes y una mayor potenciación de su acción a nivel de núcleos agrarios.
- El componente de proyectos comunitarios de desarrollo no cuenta con un dispositivo específico de acompañamiento técnico, que respalde la ejecución en el ciclo completo de los proyectos, desde la formulación hasta la gestión, puesta en marcha y operación.
- Los eventos de capacitación se desarrollan sobre un conjunto de temas de muy variado orden y naturaleza, según lo que cada organización percibe y entiende como las necesidades de su población objeto de atención; no hay una visión de conjunto que presida la definición de líneas temáticas según las características de la población y sus posibilidades reales de desarrollo en entornos territoriales específicos.



- No hay un seguimiento sobre los efectos de los eventos de capacitación y fomento organizacional sobre la población atendida, que alimente un proceso de planeación estratégica del Programa.
- No hay una línea estratégica sobre el tipo de acciones requeridas en función de la heterogeneidad que caracteriza a la población que atiende el Programa y del desigual grado de desarrollo entre regiones del país.

Oportunidades

- El Programa tiene potencial para constituirse en el eje de instrumentación de las nuevas líneas de política del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2013-2018.
- La sinergia entre sus componentes de apoyo puede proyectar un efecto demostrativo sobre las posibilidades de lograr la convergencia entre acciones de desarrollo de capacidades y fortalecimiento del capital social que desemboquen en el impulso a proyectos productivos en territorios específicos, es decir, convergencia entre programas en un territorio en particular.
- Las organizaciones apoyadas pueden ser un aliado estratégico para concretar la política de desarrollo territorial, que genere un círculo virtuoso entre el desarrollo de capital humano – capital social – emprendimientos productivos generadores de empleo e ingreso y, por ende, de dinamización económica e inclusión social en los núcleos agrarios.
- Se podrían aprovechar oportunidades de convergencia en territorios específicos entre organizaciones que desarrollen eventos de capacitación con temáticas complementarias, por ejemplo la organización de cajas de ahorro, gestión de créditos y la comercialización de productos.

Amenazas

- Mantener la operación inercial y desarticulada del Programa, al amparo de cumplir formalmente con la demanda de las organizaciones y grupos, con una débil supervisión de parte de la SEDATU.
- Asignaciones presupuestales erráticas que impidan proyectar certidumbre y vías de desarrollo y consolidación de las organizaciones y grupos interesados en desarrollar proyectos productivos en los núcleos agrarios.

CAPÍTULO

8



VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De carácter general

El Programa ha dado respuesta a las demandas de las organizaciones planteadas en el Acuerdo Nacional para el Campo (2002) que le dio origen, en la coyuntura actual es necesaria la realización de ajustes en su funcionamiento, que aseguren su contribución a los objetivos y estrategias plasmados en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2013-2018.

Por la importancia que tienen los componentes de Eventos de Capacitación y de Fomento Organizacional, que representan el 99% de los recursos ejercidos en 2011, se recomienda registrar en el PASH indicadores estratégicos que expresen de manera adecuada su desempeño dentro del FORMAR, así como su contribución a los objetivos sectoriales.

En el contexto de la estructura programática de la SEDATU en su área de desarrollo agrario, cabe la posibilidad de plantear una reestructuración que precise las tareas por realizar con el FORMAR, a la luz de la creación del nuevo Programa Nacional de Capacitación Rural. En esta tarea es imprescindible la alianza estratégica con las organizaciones campesinas y de la sociedad civil con las que la SEDATU ha mantenido relación por muchos años, ellas serían el brazo operativo de una nueva política de impulso al desarrollo agrario que debe ser consensuada con todos los actores institucionales.

En el ámbito del fomento a proyectos productivos vale la pena reflexionar si esta tarea también la debe realizar el Programa FORMAR o si quedaría como un área atendida por otro (s) programa (s) de desarrollo agrario con mayor fortaleza presupuestal, con componentes de apoyo para inversión en activos fijos, capital de trabajo, acompañamiento técnico especializado, fondos de garantía para facilitar el acceso al crédito y servicios de seguro, y con cuadros técnicos suficientes en el nivel central y en las Delegaciones de la SEDATU para conducir la planeación, programación, ejecución y supervisión de los proyectos.

Contribución del Programa en el contexto territorial

En la operación del Programa durante los últimos años no ha habido sinergia entre sus tres componentes, cada uno de ellos se ejecuta como “*un compartimiento estanco*” y desde una lógica presupuestal anual, carente de rumbo estratégico con visión de mediano plazo, se desaprovecha la oportunidad de elevar la calidad del gasto ejercido y lograr mejores resultados de conjunto y en territorios específicos de intervención.

Se recomienda instaurar un proceso de planeación estratégica participativo, que rijan la operación del Programa como unidad programática, con diferenciación territorial y poblacional, según condiciones específicas, oportunidades y prioridades de desarrollo. Se estima necesario establecer un orden de prelación en la ejecución de los componentes del Programa, de modo que las acciones dirigidas al desarrollo de capacida-



des y fomento organizacional (capital humano y capital social), antecedan a las que se orientan a la ejecución de proyectos productivos (capital físico y capital financiero).

La operación de FORMAR, al menos en sus dos componentes que absorben prácticamente la totalidad de los recursos presupuestales (Eventos de Capacitación y Fomento Organizacional), prácticamente ha tenido cobertura nacional, esto puede ser visto como un rasgo positivo de atención a “todos”, no obstante, encierra riesgos de atomización de las acciones y los recursos y no proyecta una intencionalidad específica y mejor articulada con las grandes metas nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 y en la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Se recomienda que en el marco del proceso de planeación estratégica antes propuesto, se establezca una focalización geográfica y socioeconómica, que reconozca la heterogeneidad y desarrollo desigual entre las distintas regiones del país. Con ello se podría dar una atención diferenciada e integral en componentes y montos de apoyo, que privilegie la atención de los grupos de población y regiones más vulnerables.

Bajo esta orientación, se estima que FORMAR puede hacer una contribución significativa, proyectando un efecto demostrativo de real convergencia de programas en territorios específicos y favorecer la sinergia entre capital humano – capital social – emprendimientos productivos sostenibles en el tiempo como fuente generadora de empleo e ingreso en entornos de pobreza extrema.

Componentes de Eventos de Capacitación y Fomento Organizacional

Estos dos componentes se aprecian como una palanca fundamental para impulsar procesos de desarrollo territorial pues actúan en dos ámbitos estratégicos, por una parte, dota de capacidades y habilidades a los sujetos agrarios en aspectos de crucial importancia para mejorar sus condiciones de vida y, por otra parte, contribuye a la consolidación y profesionalización de las organizaciones. No obstante, como ya se señaló, ha faltado direccionalidad estratégica en ambos componentes, cada organización plantea y hace lo que entiende y puede desde su particular posición en términos de capacidad y experiencia, recibiendo un apoyo que no hace diferencia entre un extenso y heterogéneo conjunto de organizaciones y que además no proyecta certidumbre hacia las organizaciones para establecer rutas de desarrollo de mediano plazo.

La recomendación en este contexto, se dirige a desarrollar en la SEDATU un marco de orientación estratégica con la concurrencia de las organizaciones como aliados en el diseño y ejecución de políticas públicas dirigidas al desarrollo de los Núcleos Agrarios del país. Un tema de importancia total es el relacionado con las fuentes de financiamiento para la operación de organizaciones de menor nivel de desarrollo, en esta línea se podrían combinar las asignaciones de SEDATU con el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones para buscar otras fuentes de recursos, algunas de ellas podrían vincularse a la prestación de servicios a sus propios asociados.



Por otra parte, la experiencia de los últimos años en los Eventos de Capacitación indica que las organizaciones han tomado las orientaciones de la Secretaría como un referente general, por ejemplo en las temáticas de equidad de género y sustentabilidad ambiental, y definiendo sus áreas de capacitación en un extenso menú de temas. La supervisión en estas tareas se ha centrado en sus elementos normativo – presupuestales y en la verificación de resultados en términos de coherencia entre lo que se autorizó y lo que se realizó.

Al respecto, se recomienda establecer una cartera de temas de capacitación más precisa y acorde a orientaciones de desarrollo específicas, según diferenciación de territorios y Núcleos Agrarios a nivel nacional. Se podría también favorecer la convergencia entre distintas organizaciones desarrollando capacitación en temas distintos, en territorios específicos, determinantes para impulsar procesos de desarrollo, por ejemplo, financiamiento – comercialización.

Componente Proyectos Comunitarios de Desarrollo (Proyectos Agrarios Integrales)

La trayectoria de FORMAR en los últimos años indica dos hechos relevantes, de una parte, la flexibilidad en sectores productivos y de servicios atendidos y, por otra, las asignaciones presupuestales declinantes en este componente que prácticamente apuntaban a su extinción. En el primer aspecto, los nuevos Lineamientos Operativos (2014) ya dan una orientación más precisa en cuanto a los giros productivos prioritarios (agroalimentarios) y su inserción en una lógica de integración de cadenas productivas, en el segundo ámbito, igualmente, se revierte el exiguo presupuesto asignado y se plantea una distribución de recursos presupuestales en una proporción 40-40-20 entre los tres componentes del Programa, es decir, una quinta parte de su presupuesto se destinará al apoyo a los ahora denominados Proyectos Agrarios Integrales y se abre la posibilidad de otorgar un segundo apoyo en aquéllos proyectos que muestran un desempeño positivo y posibilidades de ampliar sus efectos positivos en términos de dinamización del empleo y generación de ingreso.

La recomendación específica en este componente, si se decide conservarlo dentro del FORMAR, se dirige a complementar estas nuevas orientaciones con el fortalecimiento de las capacidades de la SEDATU para cubrir con eficiencia y eficacia el ciclo de gestión del Programa, desde la planeación estratégica, difusión, promoción, recepción, dictamen de solicitudes, entrega de apoyos y, de manera subrayada, la verificación y supervisión sobre la ejecución de los proyectos.

Se estima necesario que en el marco de las nuevas responsabilidades de la SEDATU respecto del desarrollo territorial, se fortalezcan sus capacidades para aplicar metodologías de identificación del potencial productivo y de mercado con visión diferenciada territorialmente, asegurar el acompañamiento técnico de calidad a los emprendimientos productivos, al menos por dos años consecutivos, y aprovechar la sinergia con los otros dos componentes del FORMAR para ampliar las posibilidades de sustentabilidad en el tiempo de los proyectos como fuente generadora de empleo e ingreso en los Núcleos Agrarios del país.



Evaluación Externa Complementaria de los Programas de Fomento de la SEDATU

Informe Final de Evaluación Complementaria
Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)



En el ámbito del financiamiento, los beneficiarios consideran que los problemas a los que actualmente se enfrentan en la operación de sus proyectos tienen que ver esencialmente con aspectos relacionados con la falta de capital de trabajo o de recursos para invertir en la consolidación de los proyectos. Aquí hay una importante área de oportunidad para trabajar en alianzas institucionales con organizaciones apoyadas por el FORMAR, que prestan servicios en materia de financiamiento para productores del sector social, las cuales podrían facilitar la inclusión financiera a beneficiarios de proyectos productivos apoyados por FORMAR y otros programas de la SEDATU.

ANEXOS

ANEXO METODOLÓGICO

1. Marco Muestral

Proyectos Comunitarios de Desarrollo 2011

La estimación de los cuatro indicadores de la MIR se realizó tomando el universo de proyectos comunitarios de desarrollo apoyados por el Programa durante el año 2011, es decir, un total de nueve proyectos de naturaleza diversa, seis de ellos relacionados con giros productivos agrícolas, pecuarios y acuícolas, dos proyectos de dotación de equipo para el abastecimiento de agua potable en sendas comunidades y uno más, asociado a la seguridad alimentaria mediante la siembra de frutales y el cultivo de hortalizas de traspatio para consumo familiar.

Universo de Proyectos Comunitarios de Desarrollo apoyados por FORMAR en 2011

Nombre del Proyecto	Localización	Giro productivo	Monto de apoyo	Número de beneficiarios
1. Desarrollo Bashantic	Municipio Larrainzar, Chis.	Servicios (agua potable)	\$241,504	256 (112 mujeres y 144 hombres)
2. Grupo de Productores Agrícolas, Las Palmas de Amayuca, Morelos	Municipio Jantetelco, Mor.	Invernadero	\$200,000	5 (3 mujeres y 2 hombres)
3. Grupo Promotor de la Agricultura Familiar y el Desarrollo Comunitario	Colonias Mariano Escobedo y aledaños Ciudad Juárez, Chih.	Agricultura	\$984,000	84 (58 mujeres y 26 hombres)
4. Los Tres Cerritos de Primero de Mayo, S.C. de R.L.	Municipio de Papantla, Ver.	Ganadería	\$330,000	21 (5 mujeres y 16 hombres)
5. Nuevo Amanecer	Municipio Las Margaritas, Chis.	Invernadero	\$169,495	6 (6 mujeres)
6. Organización Muctahuitz	Municipio de Larrainzar, Chis.	Servicios (agua potable)	\$250,000	133 (65 mujeres y 68 hombres)
7. Pez Co. Ticumán	Municipio de Tlaltizapán, Mor.	Acuicultura de ornato	\$200,000	5 (1 mujer y 4 hombres)
8. Productora Agrícola y Ganadera, La Ladera de Cayehuacan, Morelos	Municipio de Axochiapan, Mor.	Ganadería	\$200,000	5 (2 mujeres y 3 hombres)
9. Río Santa María	Municipio Las Margaritas, Chis.	Invernadero	\$169,495	6 (6 mujeres)

Fuente: Base de datos de la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la SEDATU.

Proyectos Comunitarios de Desarrollo 2012

La construcción de la Línea Base se realizó sobre los cuatro proyectos apoyados por FORMAR en el año 2012.

Universo de Proyectos Comunitarios de Desarrollo apoyados por FORMAR en 2012

Nombre del Proyecto	Localización	Giro productivo	Monto de apoyo	Número de beneficiarios
1. Proyecto Comunitario de Ganado de Doble Propósito	Municipio de San Miguel de Horcasitas, Son.	Ganadería	\$500,000	11 (8 mujeres y 3 Hombres)
2. Cocina Económica La Popular	Municipio Ocampo, Dgo.	Servicios	\$150,000	6 (4 mujeres y 2 hombres)
3. Desarrollo Familiar y Comunitario mediante siembra, cosecha y conservación de alimentos	Municipio Juárez, Chih.	Agroindustria	\$330,000	22 (16 mujeres y 6 hombres)
4. Programa para la Implementación de un Depósito Cañero	Municipio de Cocula, Jal.	Comercio	\$400,000	50 (16 mujeres y 34 hombres)

Fuente: Base de datos de la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la SEDATU.

Eventos de Capacitación y Fomento Organizacional 2012

Para el análisis sobre los resultados y efectos de los apoyos de FORMAR en los componentes de eventos de capacitación y de fomento organizacional se hizo una selección de 20 eventos apoyados en el año 2012, esta selección se realizó en acuerdo con la SEDATU considerando criterios de distribución geográfica de las organizaciones apoyadas y temas de capacitación abordados en esos eventos.

Organización	Evento	Sede	Asistentes
1. FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DE MORELOS, AC	BIENESTAR SOCIAL Y DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	MORELOS	300
2. COMITÉ EMPRESARIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y RURAL DE JÓVENES, AC	FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA Y GESTIÓN DE PROYECTOS EN LOS MUNICIPIOS DE HUASCA DE OCAMPO Y MINERAL DEL CHICO, ESTADO DE HIDALGO	HIDALGO	400
3. DESARROLLO DE OPORTUNIDADES EMPRESARIALES EN APOYO DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, SC	DESARROLLO DE CAPACIDADES DE NÚCLEOS AGRARIOS	COAHUILA	400
4. ASOCIACIÓN REGIONAL DE SILVICULTORES INDÍGENAS MONTAÑAS DEL SUR, AC	2DA. JORNADA FORMATIVA DE DESARROLLO EMPRESARIAL RURAL PARA SILVICULTORES INDÍGENAS DE CHIAPAS (TURISMO ALTERNATIVO)	CHIAPAS	
5. MOVIMIENTO NACIONAL INDÍGENA, AC	TALLER: MI IDEA DE NEGOCIOS EN EL SECTOR RURAL	GUERRERO	120
6. UNIÓN DE PUEBLOS DE MORELOS, A.C.	CURSO DE FORMACIÓN TÉCNICA DE PROMOTORES COMUNITARIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE	MORELOS	

Organización	Evento	Sede	Asistentes
7. UNO DEL NORTE CAMPIRANO, AC	COOPERATIVAS PARA EL DESARROLLO DE AGROINDUSTRIAS	SONORA	250
8. ALTERNATIVAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE GUERRERO, S.C.	DESARROLLO DE CAPACIDADES TÉCNICAS Y ORGANIZATIVAS EN PRODUCTORES RURALES CON PROYECTOS EN OPERACIÓN	GUERRERO	700
9. PRODUCTORES VANGUARDISTAS VERACRUZANOS, AC	CAMBIO CLIMÁTICO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN EN EL SECTOR RURAL	VERACRUZ	400
10. MEXMUJ MUJERES POR MÉXICO A.C.	TALLER DE CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS DEL AUTOEMPLOO EN LA CRIANZA DE ESPECIES MENORES	DISTRITO FEDERAL	350
11. IMPULSORES DEL DESARROLLO CON JUSTICIA Y EQUIDAD DE LOS MEXICANOS, AC	TALLER DE CAPACITACIÓN "CRÍA DE CARPA EN ESTANQUES CIRCULARES"	GUANAJUATO Y MORELOS	400
12. ACCIÓN EMPRESARIAL JUVENIL TLAXCALA, AC	TALLER PARA EL MANEJO INTEGRAL DE OVINOS	TLAXCALA	750
13. NACIONAL FRENTE POPULAR FRANCISCO VILLA, A.C.	CAPACITACION EN AGRICULTURA URBANA	DISTRITO FEDERAL	
Organización	Evento	Sede	Asistentes
14. FRENTE DE MUJERES POR EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS MUCI, AC	IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN LAS COMUNIDADES RURALES	PUEBLA	
15. ASOCIACIÓN MEXICANA DE UNIONES DE CRÉDITO DEL SECTOR SOCIAL, AC	PROGRAMA DE CAPACITACIÓN AMUCSS 2012 "DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL"	PUEBLA, OAXACA Y DISTRITO FEDERAL	
16. RED ALTERNATIVA SOCIAL Y AUTOGESTIVA DEL ESTADO DE GUERRERO, AC	EL PAPEL DE LAS MICROEMPRESAS Y LOS NEGOCIOS EN EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL MEDIO RURAL	GUERRERO	301
17. FUNDACIÓN FEMENIL UN PASO MÁS POR LOS NECESITADOS, AC	RECONVERSIÓN PRODUCTIVA, CAMBIO GLOBAL HACIA UNA AGRICULTURA SUSTENTABLE	VERACRUZ	400
118. STAKU SPININI, A.C.	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA Y ACCIONES PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	VERACRUZ	400
Organización	Evento	Sede	Asistentes
1. CENTRAL CAMPESINA INDEPENDIENTE, AC	EVALUACIÓN DE ESTRATEGIAS APLICADAS A LAS EMPRESAS RURALES PARA SU INTEGRACIÓN A LA CADENA PRODUCTIVA	GUERRERO	200
2. FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y URBANO LAS ADELITAS, A C	CONGRESO NACIONAL 2012, LAS ADELITAS AC: EQUIDAD DE GÉNERO, SUSTENTABILIDAD Y TENENCIA DE LA TIERRA, EJES FUNDAMENTALES PARA EL DESARROLLO RURAL	VERACRUZ	

Fuente: Base de datos de la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la SEDATU.

2. Unidades de análisis

Las unidades de análisis para la estimación de los indicadores de la MIR fueron los 9 Proyectos Comunitarios de Desarrollo (PCD) apoyados en 2011 y una selección dirigida de 18 beneficiarios en esos PCD. En el caso



de la línea de base se tomaron los 4 proyectos apoyados en el año 2012 y se seleccionaron 8 beneficiarios. En total se levantaron 13 encuestas a nivel de proyecto y 26 encuestas a nivel de beneficiario.

El método de levantamiento de información en estas unidades de análisis fue de tipo reflexivo, es decir, reconstruyendo en una línea de tiempo la situación “antes” y “después” de la intervención del Programa en el componente de Proyectos Comunitarios de Desarrollo. La situación “antes” en el caso de los proyectos apoyados en 2011 se construyó como Línea Base en la evaluación realizada por la FAO en el año 2012, la situación “después” se levantó en la presente evaluación.

3. Instrumentos de levantamiento de información

Para captar la información necesaria para la estimación de los indicadores de la MIR se diseñaron dos cuestionarios, el primero de ellos dirigido al nivel de proyecto y aplicado por los consultores de campo de la FAO integrando un grupo focal por proyecto, el segundo cuestionario se dirigió a beneficiarios en lo individual. En ambos casos el levantamiento de la información se realizó en el lugar mismo en el que se instalaron los proyectos.

La estructura de los cuestionarios guarda correspondencia con la de los demás programas de la SEDATU, objeto de evaluación. La principal diferencia en el caso del cuestionario de proyectos de FORMAR se refiere a la inclusión de un apartado específico sobre Medios de Vida Sostenible, ello porque esta metodología es específica para la estimación del indicador de Índice de Sustentabilidad Territorial de los proyectos.

El equipo central de FAO realizó tareas de capacitación previa a los consultores de campo a efecto de asegurar la calidad en el levantamiento de la información en campo. Asimismo, el Coordinador de la Evaluación del FORMAR mantuvo una estrecha supervisión y revisión de cada uno de los cuestionarios que se ingresaron en un sistema electrónico de captura específicamente diseñado para la evaluación.

4. Procesamiento de la información de campo

La información captada en los cuestionarios de proyectos y de beneficiarios se concentró en una base de datos organizada por cada uno de los apartados que componen los cuestionarios, para cada apartado se generaron cuadros de salida, que son un concentrado de información que sirvió como insumo para la construcción de cada uno de los indicadores de la MIR.

5. Método de cálculo de indicadores de la MIR

5.1. Porcentaje de personas que superan umbrales de pobreza después de implementar un proyecto comunitario de desarrollo.

Este indicador se obtiene de la siguiente manera: (Beneficiarios que superan los umbrales de pobreza / Total de personas que se encontraban en umbrales de pobreza)*100

5.2. Porcentaje de incremento del ingreso de la población beneficiada después de implementar un proyecto comunitario de desarrollo.

$((Xt1 - Xt0) / Xt0) * 100$. Donde: Xt1= Ingreso promedio de población atendida en tiempo 1; Xt0= Ingreso promedio de población atendida en tiempo 0.

5.3. Porcentaje de incremento del índice de sustentabilidad territorial.

$(Kt1 - Kt0) / Kt0) * 100$. Donde: Kt1=índice de sustentabilidad territorial en tiempo 1; Kt0= índice de sustentabilidad territorial en tiempo 0.

El índice se calcula con base en el valor promedio obtenido en cada uno de los 5 capitales (capital humano, social, financiero, físico y natural), considerando una escala de 0 a 4.

5.4. Porcentaje de permanencia de grupos apoyados.

(Proyectos comunitarios de desarrollo vigentes después de un año de iniciados / Total de proyectos comunitarios de desarrollo del ejercicio anterior)*100

6. Metodología de Enfoque de Medios de Vida Sostenible

Este enfoque es en realidad un marco conceptual con múltiples usos en materia de planeación y evaluación del desarrollo. Es más que una herramienta de planeación y numerosas agencias internacionales como el Banco Mundial, la FAO, el PNUD, el FIDA la usan actualmente para enfocar y evaluar mejor sus intervenciones. El concepto de Medios de Vida Sostenible es una forma de concebir los objetivos, alcances y prioridades del desarrollo. En breve, se podría asumir que el desarrollo de cualquier nación, región o pueblo, pasa por generar medios de vida sustentables para sus habitantes.

Estos conceptos se desarrollaron entre la década de los 80 y 90 del siglo pasado al interior del Instituto de Estudios sobre Desarrollo (IDS) del Reino Unido. Su aplicación se ha dado principalmente para comprender y atender a la población más pobre del planeta, pero a partir de un conocimiento y trato directo con los pueblos. Además reconoce que el desarrollo de los pueblos depende de una gama muy amplia y diversa de “activos” que tradicionalmente no se han valorado pero que son determinantes para su desarrollo. Por ejemplo, valora el bienestar físico, la educación, la experiencia de la gente, los lazos de amistad y colaboración existentes, la infraestructura y el equipo disponible, un entorno natural cuidado con responsabilidad, los recursos financieros y un entorno y políticas institucionales favorables.



De tal forma, este enfoque rompe con visiones estrechas centradas en la valoración de los recursos tangibles o monetarios, ya que para estas poblaciones a menudo es mejor contar con lazos de cooperación (capital social) que con recursos financieros.

Adicionalmente, el enfoque de Medios de Vida Sostenible (MVS) promueve que sean los propios sujetos quienes valoren su situación, tanto cuantitativa como cualitativa, y los que determinen la ruta de su propio desarrollo. Ello, de entrada, los sensibiliza a todos y aumenta su compromiso. Así, se define con el diagnóstico una línea de base y se establecen metas en cuanto a determinados indicadores de desarrollo que identifiquen.

Otra gran bondad del enfoque de MVS es que, si bien su concepción original considera al pueblo pobre o localidad como la unidad de análisis, en la práctica es muy flexible y permite adaptarse para entender y estudiar a una familia, una empresa, una organización, una institución, una región. En el caso de la evaluación del FORMAR se adapta para el estudio de las organizaciones y grupos beneficiarios.

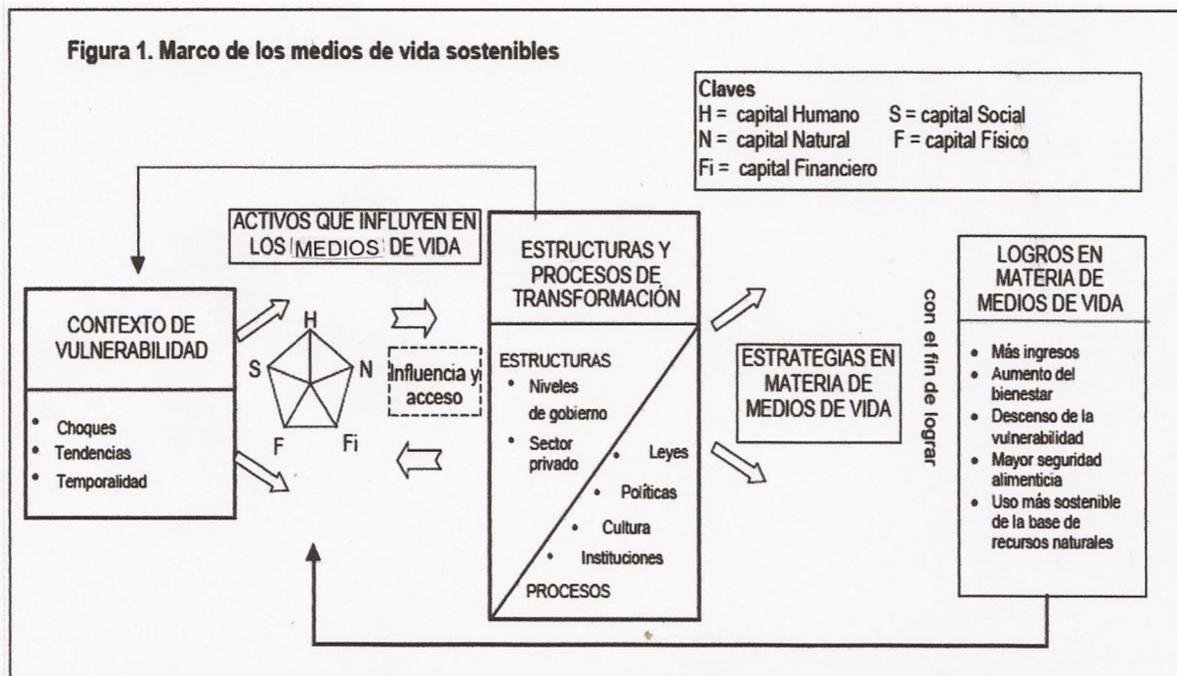
Un Medio de Vida Sostenible comprende las posibilidades, activos (materiales y sociales) y actividades necesarias para ganarse la vida. Un medio de vida es sostenible cuando puede soportar tensiones y choques y recuperarse de los mismos, y a la vez mantener y mejorar sus posibilidades y activos, tanto en el presente como de cara al futuro, sin dañar la base de recursos naturales existente.

El enfoque MVS se centra en las capacidades y potencialidades para la definición de logros posibles dentro del contexto de vulnerabilidad, institucionalidad y procesos, sin menoscabo de las relaciones ni de los recursos naturales disponibles.

En el siguiente esquema se muestra la estructura del marco MVS. En él se deben destacar tres elementos que son el esqueleto del modelo.

Los cuadros del Contexto y de las Estructuras y procesos de transformación, que incluyen como se comentó antes, las influencias (positiva o negativa) de ambiente externo en la comunidad, o en la organización en este caso. En estos dos componentes difícilmente la organización puede tener el control sobre ellos o la injerencia para cambiarlos. Pero es sumamente importante identificarlos y analizarlos para ver cómo intervienen o cómo condicionarían el desarrollo de la organización.

El pentágono de capitales o activos es el otro componente central del modelo. Está compuesto por la valoración de los capitales humano, social, natural, físico y financiero, es decir, muestra gráficamente cómo se encuentra una organización en términos de sus recursos tangibles e intangibles.



Fuente: DFID³⁷. Hojas Orientativas sobre los Medios de Vida Sostenible.

Finalmente, se encuentran los cuadros de **Estrategias** y **Logros** que muestran los propósitos finales buscados por la unidad de análisis.

Lo importante por destacar en este esquema es que existen múltiples **interrelaciones** entre los distintos componentes centrales del marco. La organización cuenta con determinados recursos (pentágono) que pueden afectarse por el contexto de vulnerabilidad, o también, las organizaciones y los procesos presentes en la región pueden tener incidencia en esos recursos.

En torno al pentágono de capitales las definiciones básicas que plantea el enfoque y que son adaptadas para este ejercicio de evaluación, son:

a) Capital humano: considera las aptitudes, potencial de liderazgo, educación, conocimientos y habilidades, capacidad para trabajar, saberes culturales, la nutrición y la salud, información, entre otros.

b) Capital social: comprende las redes y conexiones, las relaciones de confianza y apoyo mutuo, participación y trabajo en grupo, reglas y acuerdos espacios institucionales, de participación y consulta. El capital social se puede valorar en dos sentidos: uno hacia afuera que contempla las alianzas con otros actores y el otro hacia dentro que califica la vida o funcionamiento interno de la organización.

³⁷ Chambers, R. y G. Conway (1992). Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st century.



c) Capital físico: incluye la disponibilidad de recursos materiales para desempeñar las funciones como organización, instalaciones e infraestructura y equipo como oficinas y espacios equipados para el trabajo, medios de transporte, equipos de comunicación, sonido y difusión, imprenta, equipo diverso, etc.

d) Capital financiero: Incorpora la valoración de la salud financiera de la organización. Evalúa las fuentes de ingreso y la disponibilidad de los mismos para lograr los objetivos, los ahorros, los créditos, la recepción de donaciones, el tema de comprobación de los recursos, entre otros.

e) Capital Natural: valora el acervo de recursos naturales de la organización y la relación de ésta con el tema ambiental. Generalmente valora el uso de prácticas sustentables y el respeto al ambiente.

ANEXO: PRINCIPALES CAMBIOS EN LOS LINEAMIENTOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA FORMAR EN 2011-2014

Lineamientos Operativos 2011	Lineamientos Operativos 2014
<p>Objetivo General.</p> <p>Artículo 2. Apoyar a “Organizaciones”, que de conformidad con su objeto social, beneficien a la población de los “Núcleos agrarios”, “Colonias” y/o “Localidades rurales vinculadas” y a “Grupos”, para que fortalezcan sus capacidades, propiciando el desarrollo del capital social en el medio rural.</p>	<p>Objetivo General</p> <p>Artículo 2. Contribuir a fortalecer el “Capital Social” y “Capital Humano” de los “Grupos Sociales” y “Organizaciones” en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, así como desarrollar “Proyectos Agrarios Integrales” mediante el otorgamiento de un “Apoyo”. Además, contribuir a mejorar las relaciones sociales a través de los componentes que tiene el programa.</p>
<p><u>Cobertura.</u></p> <p>Artículo 4. El “Programa” operará en las treinta y dos (32) entidades federativas de la República Mexicana, preferentemente en los “Núcleos agrarios”, “Colonias” y “Localidades rurales vinculadas” con mayores índices de marginalidad o en aquellas zonas prioritarias para implementar las políticas públicas impulsadas por el Gobierno Federal.</p>	<p>Cobertura.</p> <p>Artículo 4. El Programa operará en localidades rurales y núcleos agrarios de las 32 entidades federativas, preferentemente en los municipios considerados dentro del Sistema Nacional para la “Cruzada”.</p>
<p>Población objetivo.</p> <p>Artículo 5. La población objetivo del “Programa” serán preferentemente los hombres y mujeres que habiten en “Núcleos agrarios”, “Colonias” o “Localidades rurales vinculadas”.</p>	<p>Población objetivo.</p> <p>Artículo 5. “Grupos Sociales” y “Organizaciones” constituidas en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios. En el caso de la “Cruzada” la población objetivo estará constituida por “Grupos Sociales” los productores de núcleos agrarios que viven en condiciones de vulnerabilidad, con la finalidad de detonar el desarrollo económico mediante el fortalecimiento de sus capacidades técnico-productivas.</p>
<p>Artículo 6. Los componentes del “Programa” son:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Eventos de capacitación; II. Proyectos comunitarios de desarrollo y III. Fomento organizacional. 	<p>Artículo 6. Los componentes del “Programa” son:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Capacitación; II. Proyectos Agrarios Integrales; y, III. Fomento Organizacional.
<p>Artículo 10. El “Programa” otorgará apoyo para aquellos “Grupos” que lo requieran para construir capacidades productivas, de desarrollo social y económico. Para ello y por una sola vez, la “Secretaría” podrá otorgar “Apoyo” para el desarrollo de un Proyecto comunitario de desarrollo.</p>	<p>Artículo 10. El “Programa” otorgará un apoyo a aquellos “Grupos Sociales” que pretendan participar en más de un eslabón de la cadena productiva de su actividad económica preponderante, y que respondan a necesidades concretas de una o varias localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios.</p>
<p>Artículo 11. Para que los “Grupos” puedan obtener el “Apoyo”</p>	<p>Artículo 11. Para que los “Grupos Sociales” puedan obtener el “Apoyo” para la realización de un “Proyecto Agrario Integral”,</p>



para la realización de un Proyecto comunitario de desarrollo, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser propuesto por el Presidente o por el Presidente Suplente del "Comité";
- II. Presentar una carta de intención y participación del "Grupo", en la que se anexe copia de la credencial de elector de los participantes, así como de su CURP;
- III. Presentar el "Proyecto", incluyendo el presupuesto para su desarrollo, desglosado por concepto de inversión, así como participantes y beneficiados y,
- IV. Presentar copia del Acta en la que se designe a los representantes del "Grupo" (Presidente, Secretario y Tesorero).

Los Proyectos comunitarios de desarrollo serán apoyados en función de la disponibilidad presupuestal del "Programa".

deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Solicitar por escrito el apoyo para implementar y poner en marcha el proyecto; precisando la actividad, el beneficio que tendrá la comunidad, y el nombre de todas las personas que conforman el "Grupo Social".

Deberá anexarse, original y copia para cotejo de la identificación oficial de cada uno de los integrantes del "Grupo Social", copia de su respectiva CURP, así como copia de la Constancia de Posesión del predio, o en su caso el Contrato Privado de compra-venta.

II. Presentar el "Proyecto", Utilizando un máximo de veinte (20) cuartillas, entregándose de manera física y electrónica (CD), conforme a los apartados señalados en el Anexo 2 de los presentes "Lineamientos".

III. Presentar copia del "Acta de Asamblea" en la que se designe a los representantes del "Grupo Social" (Presidente, Secretario y Tesorero).

IV. Se deberán incluir al menos dos cotizaciones por cada uno de los conceptos a adquirir.

Para el componente de Proyectos Agrarios Integrales, el "Programa" destinará hasta 20 % de su presupuesto sustantivo autorizado en el presente ejercicio fiscal.

Tipos y montos de apoyo.

Artículo 16. ... II. Los "Apoyos" para la realización de Proyectos comunitarios de desarrollo, deberán ajustarse al siguiente criterio:

- a) Los montos máximos de "Apoyo" por solicitud para este concepto será de hasta \$1'000,000.00 (UN MILLÓN DE PESOS 00/100 M. N.).

Tipos y montos de "Apoyo".

Artículo 16. ... II. Componente "Proyectos Agrarios Integrales": Los montos máximos serán de hasta \$1'000,000.00 (UN MILLÓN DE PESOS 00/100 M. N.).

- a) La distribución del presupuesto presentado deberá de ajustarse y justificarse de acuerdo al Anexo 1 de los presentes "Lineamientos".

De la comprobación de recursos.

Artículo 17. ... En el caso de Proyectos comunitarios de desarrollo, se dará por comprobado el recurso, cuando se entregue el recibo por parte de los beneficiarios.

De la comprobación del "Apoyo".

Artículo 18. ... En el caso de "Proyectos Agrarios Integrales", se dará por comprobado el recurso cuando se entregue el recibo firmado por todos los "Beneficiarios" que aparecen en la solicitud; exhiban el original para cotejo, de los recibos o facturas con requisitos fiscales que demuestren la adquisición y/o el pago de los bienes y servicios, que se requirieron para imple-



	<p>mentar el “Proyecto” y, un informe final de los resultados y beneficios obtenidos.</p> <p>Lo anterior, deberá presentarse en la “Unidad Responsable” dentro del plazo de 60 días naturales, a partir de la fecha de entrega del “Apoyo”, a través de escrito firmado por el Representante del “Grupo Social”.</p> <p>Asimismo, a los 6 meses posteriores a la entrega del “Apoyo” se realizará la primera supervisión; y para garantizar la permanencia del proyecto se realizará una segunda supervisión en el año fiscal siguiente.</p>
EVENTOS DE CAPACITACIÓN	CAPACITACIÓN
<p>Artículo 7. El “Programa” apoyará la capacitación, con la finalidad de que los asistentes adquieran conocimientos sobre varios temas. Para lograr este fin, podrán realizar hasta cinco eventos, contados de forma consecutiva y dentro del término de treinta días naturales.</p> <p>Estas capacitaciones, deberán buscar el desarrollo de capacidades productivas, empresariales y humanas de los participantes y estarán sujetas a una evaluación en términos de calidad, contenido y resultados.</p>	<p>Artículo 7. El “Programa” apoyará la realización de “Actividades de Capacitación” como cursos, seminarios y/o talleres, con la finalidad de que los asistentes desarrollen y/o fortalezcan sus conocimientos técnico-productivos y empresariales, considerando el potencial productivo local y de la región, desde la perspectiva de equidad de género y la formación de cadenas productivas.</p> <p>Para lograr ese fin, se podrán realizar hasta cinco acciones, dentro del término de treinta días naturales, con una duración de hasta dos días continuos cada uno.</p> <p>Estas capacitaciones no son informativas ni buscan la creación de figuras jurídicas ni el conocimiento y operatividad de Programas Federales, Estatales o de otra índole, sino busca el desarrollo de capacidades técnico-productivas de los participantes conforme a lo estipulado en las “Fichas de Capacitación”.</p>
<p>Requisitos de elegibilidad para los Eventos de capacitación.</p> <p>Artículo 8. Para acceder a los apoyos del “Programa” para cursos, seminarios, talleres y eventos que permitan potenciar las capacidades de los beneficiarios, las “Organizaciones”, deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> I.- Personalidad: II.- Solicitud: Documento de libre redacción, dirigido a la DGPPA, que describa el tipo de “Apoyo”, el o los eventos a desarrollar y el monto solicitado. III.- Escrito: Documento de libre redacción, en el que se manifieste bajo protesta de decir verdad: IV.- “Proyecto”: Utilizando un máximo de quince (15) cuartillas, deberá describir la(s) actividad(es), contemplando los siguientes aspectos: V.- Padrón de beneficiarios: En formato electrónico, en el 	<p>Requisitos para la recepción de solicitudes en el componente de Capacitación.</p> <p>Artículo 8. Las “Organizaciones” legalmente constituidas, deberán cumplir con los siguientes requisitos para ingresar solicitudes de apoyo para la realización “Actividades de Capacitación”, que permitan fortalecer y potenciar las capacidades técnico-productivas de los habitantes de localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Personalidad jurídica: <p>La “Organización” deberá tener por lo menos 2 años de estar constituida.</p> <ul style="list-style-type: none"> II. Solicitud: Documento de libre redacción, dirigido a la “Unidad Responsable” donde se señale el nombre de los cursos, seminarios y/o talleres que se desarrollarían, describiendo en



<p>que se especifique nombre, sexo, actividad productiva, CURP, escolaridad y la pertenencia o no a un grupo indígena de cada uno de los beneficiarios.</p> <p>Los Eventos de capacitación serán apoyados en función de la disponibilidad presupuestal del “Programa”.</p>	<p>forma detallada y sistemática las actividades que se pretenden realizar con los recursos solicitados.</p> <p>III. Escrito: Documento de libre redacción, en el que se manifieste bajo protesta de decir verdad:</p> <p>IV. Proyecto: Utilizando un máximo de veinte (20) cuartillas, deberá describir la(s) actividad(es), contemplando los siguientes aspectos, entregándose de manera física y electrónica (CD):</p> <p>V. “Padrón”. Listado de personas afiliadas, simpatizantes de la organización o habitantes de localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios que asistirán a las “Actividades de Capacitación”; incluyendo su CURP o IFE, domicilios y medios de contacto como correo electrónico, teléfono fijo y/o móvil, etc.</p> <p>VI. Comprobante de domicilio de la “Organización”. La antigüedad del comprobante, no deberá exceder a un mes.</p>
<p>Criterios de selección para los Eventos de capacitación.</p> <p>Artículo 9. Los criterios de selección son:</p> <p>a) Se dará prioridad a aquellos que emanen de una demanda específica de los habitantes del sector rural, expresada a través de un proceso participativo de identificación y priorización de la problemática grupal.</p> <p>b) Que se enfoquen a la modernización productiva y desarrollo humano y comunitario de los habitantes de los municipios, microrregiones y zonas rurales preferentemente de alta marginación, principalmente de regiones indígenas.</p> <p>c) Los que sean formulados con la finalidad de impulsar la formación de capital social y humano, así como para el desarrollo de capacidades y habilidades sociales y productivas de la población rural preferentemente en los municipios y regiones de mayor conflictividad y pobreza.</p> <p>d) Aquellos cuyo universo de atención prioritaria sean los jóvenes, las mujeres y grupos indígenas.</p> <p>e) Los que signifiquen alto impacto local y regional, que fortalezcan las estrategias de desarrollo agrario sustentable, de desarrollo regional, social y productivo, así como las acciones realizadas por las diversas instancias del “Sector”.</p> <p>f) Los que sean parte de una estrategia de largo alcance en la región.</p>	<p>Criterios de selección para el componente de Capacitación.</p> <p>Artículo 9. Los criterios de selección son:</p> <p>a) Se dará prioridad a aquellos proyectos que emanen de una demanda específica, comprobable documentalmente, de los productores de localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, expresada a través de un proceso participativo de identificación y priorización de la problemática grupal.</p> <p>b) Que consideren el desarrollo de capacidades técnicas y productivas para la producción de alimentos.</p> <p>c) Que se enfoquen a la modernización productiva y desarrollo humano y comunitario de los habitantes de los municipios, microrregiones y localidad rurales preferentemente de alta marginación y de regiones indígenas.</p> <p>d) Los que sean formulados con la finalidad de impulsar las habilidades productivas de la población rural que habita en los núcleos agrarios, preferentemente en los municipios y regiones de mayor rezago y pobreza.</p> <p>e) Aquellos cuyo universo de atención prioritaria sean jóvenes, mujeres y grupos indígenas.</p> <p>f) Los que signifiquen alto impacto local y regional, que fortalezcan las estrategias de desarrollo agrario sustentable, de desarrollo regional, social y productivo.</p> <p>g) Los que sean parte de una estrategia de largo alcance en la</p>



	<p>región.</p> <p>h) Se apoyarán preferentemente a las solicitudes de apoyo que contemplen temas relacionados con la vocación productiva regional y que incluyan aspectos culturales de la población, que faciliten el encadenamiento productivo.</p> <p>Para el componente de capacitación, el “Programa” destinará hasta 40% del presupuesto sustantivo autorizado en el presente ejercicio fiscal.</p>
FOMENTO ORGANIZACIONAL	FOMENTO ORGANIZACIONAL
<p>Artículo 12. Se refiere al “Proyecto” cuyo propósito principal es consolidar a la “Organización” y propiciar la participación y comunicación directa entre los agremiados, tendrán una duración máxima de 2 días y participan los miembros de la “Organización”.</p> <p>En este contexto, el “Programa” impulsará eventos que fortalezcan la estructura organizacional para beneficiar a sus agremiados.</p>	<p>Artículo 12. Son “Apoyos” cuyo propósito principal es consolidar el “Capital Social” de localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, con el objetivo de propiciar la participación y comunicación directa entre los agremiados de las “Organizaciones”.</p> <p>En este contexto, el “Programa” impulsará “Eventos” enfocados al fortalecimiento de la estructura organizacional de los agremiados. Entendiendo “Eventos” como foros, congresos, simposios, encuentros, convenciones en donde se promueva el liderazgo, el trabajo en equipo y la comunicación.</p> <p>El(los) “Evento(s)” tendrán una duración máxima de 2 días y participarán los miembros de la “Organización”.</p>
<p>Requisitos para los eventos de Fomento organizacional.</p> <p>Artículo 13. Para acceder al apoyo para eventos de Fomento organizacional que permitan potenciar las capacidades de “Organizaciones” sociales y campesinas y de los órganos de representación agraria; las “Organizaciones” interesadas, deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> I.- Personalidad II.- Solicitud III.- Escrito: Documento de libre redacción, en el que se manifieste bajo protesta de decir verdad: IV.- “Proyecto” V.- Padrón de beneficiarios: En formato electrónico, en el que se especifique la actividad productiva, la escolaridad, CURP y la pertenencia o no a un grupo indígena de cada uno de los beneficiarios. <p>Los eventos de Fomento organizacional serán apoyados en fun-</p>	<p>Requisitos para la recepción de solicitudes en el componente de Fomento Organizacional.</p> <p>Artículo 13. Para acceder al “Apoyo” para la realización del(los) “Evento(s)” de Fomento Organizacional que permitan potenciar las capacidades de “Organizaciones” sociales y campesinas y de los órganos de representación agraria; las “Organizaciones” interesadas, deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Personalidad jurídica La “Organización” deberá tener por lo menos 2 años de estar constituida. II. Solicitud III. Escrito IV. “Proyecto ejecutivo” V. “Padrón”.



<p>ción de la disponibilidad presupuestal del “Programa”.</p>	<p>VI. Comprobante de domicilio de la “Organización”. La antigüedad del comprobante, no deberá exceder a un mes.</p>
<p>Criterios de selección para los eventos de Fomento organizacional.</p> <p>Artículo 14. Los criterios de selección son los siguientes:</p> <p>a) Se dará prioridad a los “Proyectos” formulados para la formación de capital social y humano, así como para el desarrollo de capacidades y habilidades sociales y productivas de los sujetos agrarios.</p> <p>b) “Proyectos” cuyo universo de atención prioritaria sean los jóvenes, las mujeres y grupos indígenas.</p>	<p>Criterios de selección para el componente de “Eventos” de Fomento organizacional.</p> <p>Artículo 14. Los criterios de selección son los siguientes:</p> <p>a) Se dará prioridad a los “Proyectos” formulados para el desarrollo de capital social, y que incentiven la organización en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios.</p> <p>b) “Proyectos” cuyo universo de atención prioritaria sean “Organizaciones” legalmente constituidas por jóvenes de 18 a 39 años de edad, mujeres e indígenas.</p> <p>Para los eventos de Fomento Organizacional, el Programa destinará hasta 40% de su presupuesto sustantivo autorizado en el presente ejercicio fiscal.</p>
<p>Tipos y montos de apoyo.</p> <p>Artículo 16...</p> <p>I. Los “Apoyos” para la realización de Eventos de capacitación y de Fomento organizacional, deberán ajustarse a las siguientes bases:</p> <p>a) Los montos máximos serán de hasta \$1’000,000.00 (UN MILLÓN DE PESOS 00/100 M. N.).</p>	<p>Tipos y montos de “Apoyo”.</p> <p>Artículo 16...</p> <p>El “Apoyo” deberá ajustarse a lo siguiente:</p> <p>III. Componente Fomento Organizacional:</p> <p>a) Los montos máximos serán de hasta \$1’000,000.00 (UN MILLÓN DE PESOS 00/100 M. N.).</p> <p>b) La distribución del presupuesto presentado deberá ajustarse y justificarse de acuerdo a los siguientes criterios:</p> <p>Hasta el 30% de los recursos aprobados por el “Comité” podrán ser destinados al gasto operativo del “Proyecto”.</p> <p>70% de los recursos se destinarán para el gasto sustantivo del “Proyecto” (40% para la elaboración de material didáctico y 30% para difusión).</p>
<p>De la comprobación de recursos.</p> <p>Artículo 17. En el caso de Eventos de capacitación y de Fomento organizacional, las “Organizaciones” deberán comprobar la correcta aplicación del recurso, dentro de los ciento veinte (120) días naturales, siguientes a la fecha de entrega del recurso.</p>	<p>Para la comprobación del “Apoyo”, la “Organización”, mediante escrito de libre redacción, dirigido a la “Unidad Responsable”, debe presentar, dentro de sesenta (60) días naturales, siguientes a la fecha de entrega del “Apoyo”.</p>



Fuente: Lineamientos de Operación FORMAR 2011 y 2014, SEDATU.

BIBLIOGRAFÍA

- CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Noviembre de 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- CONEVAL, página electrónica: <http://www.coneval.gob.mx>, mayo 2014.
- FAO, Proyecto Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas Altoandinas y Rescate de sus Productos Tradicionales, FAO 2013
- FAO – SAGARPA, Estudio sobre el Desarrollo Institucional de las Organizaciones Rurales en México, FAO 2012.
- FAO - SEDATU, Evaluación complementaria de los programas de fomento productivo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: JERFT y FORMAR, FAO 2013
- Gobierno Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF 26-12-2013
- Institute for Development Studies, Sustainable rural livelihoods: practical concepts. Robert Chambers and Gordon R. Conway., UK, December 1991.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Censo nacional de Población y Vivienda 2010.
- Poder Ejecutivo. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, DOF, 22 enero 2013.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018. DOF Diciembre de 2013.*
- Poder Ejecutivo Federal, SEDATU, *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. DOF Diciembre de 2013.*
- SEDATU Lineamientos de Operación FORMAR 2011 - 2014



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura