

● Descripción del Programa

El programa en 2014 identificaba claramente el problema que busca atender pero en 2015 no hay claridad del problema. En 2014 buscaba contribuir a la generación de empleo e ingreso y al mejoramiento de las condiciones de vida de habitantes en Núcleos Agrarios de 18 años y más, preferentemente sin tierra; mediante el otorgamiento de apoyos anuales para la implementación de proyectos productivos de grupos legalmente constituidos o no (entre 3 y 6 miembros) en sus localidades; en 2015 el objetivo cambia hacia el impulso a la productividad.

El Programa define criterios de selección conforme al grado de marginación y vulnerabilidad. Los beneficiarios reciben además del apoyo para el proyecto, una capacitación inicial y deben destinar 12% del recurso al pago de un asesor técnico que funja como gestor para la solicitud y brinde acompañamiento durante la puesta en marcha.

● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos) Efectos atribuibles al programa

* *El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con:*
- *El presupuesto del programa*

● Otros Efectos

Es un instrumento que genera resultados positivos. La mayoría de los proyectos sobreviven al año de operación (73%), generan utilidades (de los proyectos activos el 74% generó utilidades) lo que permite a los beneficiarios acceder al autoempleo (2.45 empleos promedio por proyecto, de los cuales 0.94 empleos son con remuneración) e incrementar su ingreso (el aumento en el ingreso en términos absolutos fue de 610 pesos mensuales por beneficiario, 32.6% respecto a su ingreso antes del proyecto).

● Otros Hallazgos

Ha sido un programa dinámico que ha incorporado las recomendaciones de las evaluaciones externas (muchas de ellas de carácter complementario) y los aprendizajes de la misma operación. Por esta característica ha sido premiado por Coneval en dos ocasiones con el "Reconocimiento de Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación" (ECO2014)

La misma larga vida del Programa y la razón por la que surgió (para atender demandas de organizaciones campesinas) hacen que interfieran en éste múltiples actores, como las mismas organizaciones, que sienten "derechos ganados" sobre el mismo e intervengan directamente en la promoción y operación del FAPPA, pero muchas veces privilegiando los intereses de su propia organización. No se especifica dentro del arreglo normativo e institucional la posible participación de las organizaciones campesinas y rurales en la operación del Programa, como para establecerles un marco mínimo de acción –sobre todo en la promoción y seguimiento a proyectos- e incentivos vinculados al desempeño de dichos proyectos. (ECO2014)

El FAPPA requiere un esquema de asistencia técnica efectivo.

Este servicio se brinda muy poco por los asesores técnicos habilitados por el Programa que se centran principalmente en la gestión del proyecto; para muchos proyectos, de manera particular los agropecuarios, este servicio puede significar la sobrevivencia. (ECO2014)

Una de las principales debilidades del Programa fue que en la mayoría de los casos los grupos se formaban desde "arriba" por actores externos como las organizaciones y técnicos (tanto independientes como vinculados a las organizaciones), y en esos casos los proyectos tienen pocas posibilidades de sobrevivencia y éxito por la escasa apropiación de los socios. En cambio si los núcleos agrarios tuvieran participación se podría lograr una mejor focalización en el contexto territorial y atender las necesidades del núcleo agrario (por ejemplo, con la provisión de algún servicio o producto del cual carezcan). (ECO2014)

Uno de los rasgos distintivos del Programa es la posibilidad de atender las actividades no agropecuarias, que lógicamente son las que más pueden desarrollar estos sujetos agrarios al no contar con tierra; esta flexibilidad del Programa es consistente con la tendencia observada al nivel sectorial de que la mayor proporción de los ingresos se generen por actividades distintas a las agropecuarias. (ECO2014)

● Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

1. Se introdujo el indicador de porcentaje de mujeres apoyadas con proyectos productivos para cumplir al 100% con el ASM de introducir un indicador de género que permita identificar la cobertura que tiene el Programa por sexo. 2. Se solicitó al Programa apoyar en un 50% la participación de mujeres en proyectos productivos, el indicador de mujeres apoyadas llegó al 55.8% en 2013 y al 61% en 2014, por lo que el ASM ya ha sido atendido. 3. Para cumplir con el ASM de proporcionar a la población beneficiada un enfoque de derechos humanos, se modificaron los manuales de capacitación con un enfoque de derechos humanos cumpliendo al 100% con esta acción. 4. Se contrató un mayor número de mujeres supervisoras y así se dio seguimiento completo al ASM de aumentar la participación de las mujeres en el equipo de supervisión.

Aspectos comprometidos en 2015

1. Establecer en las Reglas de Operación 2016 del Programa la Población Objetivo que resulte del Diagnóstico del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA). 2. Formular mecanismos de monitoreo y transparencia a la actuación de los servicios que prestan los facilitadores técnicos a la Población Objetivo.

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

8 de los 10 indicadores de la MIR 2014 reportan cumplimiento mayor al 100% respecto a la meta (3 ellos mayor al 130%). Para el indicador de fin "tasa de variación del ingreso" no es posible calcular su cumplimiento pues tuvo resultado de 32.7% cuando la meta era de 0, se asume que debe existir un error en la meta pues el programa reporta un cumplimiento de 155%. El equipo evaluador detectó que los resultados de los indicadores están mal calculados, error que ya había sido notado en evaluaciones previas y que no se ha corregido, ya que se conservan los denominadores planteados como metas y no se actualizan a las cifras alcanzadas por ejemplo de total de proyectos apoyados o total de beneficiarios; el equipo evaluador hizo esta tarea en los casos en que la información lo permitió, obteniendo que 8 de los 9 indicadores restantes tuvieron resultados positivos entre el 105 y el 131%, los indicadores de propósito: "promedio de empleo generado" y "porcentaje de proyectos activos" alcanzaron valores de 7 y 89% (117% y 114% de cumplimiento de meta), destaca que se logró capacitar a un 95% de beneficiarios, cuando la meta era de 80; que se supervisaron el 98% de los proyectos productivos del periodo previo, con una meta de 80%.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. Las ROP 2015 cambian el objetivo del Programa hacia el impulso a la productividad. 2. El Programa llevó a cabo un Diagnóstico y una Evaluación de Diseño en el ejercicio 2015, en los que se hacen propuestas sobre las poblaciones y la MIR. 3. La Estructura Programática para el Proyecto de PEF 2016 propone una fusión entre FAPPA y PROMETE como un componente del nuevo Programa de Productividad Rural. 4. Con el fin de mejorar el acompañamiento, en las ROP 2015 se incrementó el porcentaje de asesoría técnica pasando del 10% al 12%; y se redujo de 15 a 10 el número de solicitudes que puede registrar un asesor. 5. Con el fin de mejorar el acompañamiento, en las ROP 2015 se incrementó el porcentaje de asesoría técnica pasando del 10% al 12%; y se redujo de 15 a 10 el número de solicitudes que puede registrar un asesor.

● Población

Definición de Población Objetivo

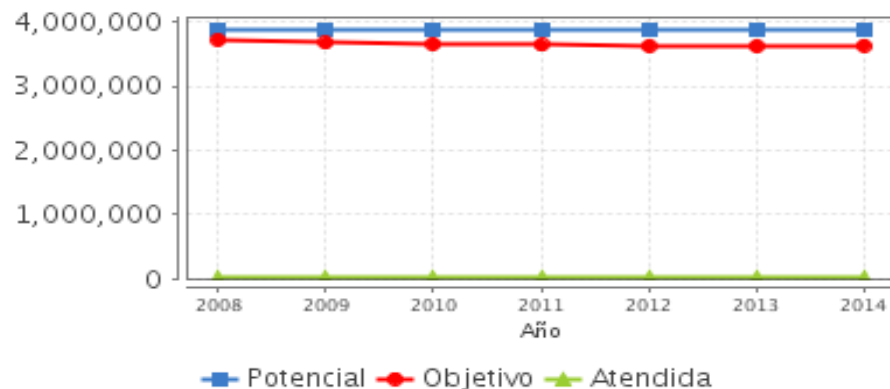
Las mujeres y hombres con 18 años o más, preferentemente sin tierra, al momento del registro de la solicitud, que residan en el mismo Núcleo Agrario, que no hayan sido apoyados en los últimos cinco ejercicios fiscales por este programa y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG); a excepción de las solicitudes de apoyo previstas en el artículo 8 inciso d) de las Reglas de Operación 2014.

| | Unidad de Medida | 2014 | Incremento en cobertura respecto de 2013 |
|------------------------|------------------|-----------|--|
| Población Potencial | Personas | 3,890,000 | 0% |
| Población Objetivo | Personas | 3,633,292 | 0.31% |
| Población Atendida | Personas | 20,195 | -26.77% |
| Pob. Aten. / Pob. Obj. | Porcentaje | 0.56% | -0.2% |

● Cobertura



● Evolución de la Cobertura



● Análisis de Cobertura

La cobertura respecto a la población objetivo (PO) es mínima, de 2008 a 2014 se ha mantenido entre un 0.5% (2009) y un 0.8% (2013). Esto se explica por la incorrecta definición y cuantificación de la PO.

La variación de la población atendida (PA) es similar a la que ha sufrido el presupuesto ejecutado del Programa, de 2008 a 2009 disminuyó el presupuesto en 7% y la PA cayó en 12%, para 2010 el presupuesto aumentó en 10% y la PA en 16%, mientras tanto en 2011 se redujo en 4% el presupuesto y la PA aumentó en 1%, en 2012 el presupuesto aumentó en 5% y la PA en 9%, en 2013 el presupuesto creció en 12% y la PA en 16% y finalmente en 2014, se tuvo una caída del 18% del presupuesto y del 27% en la PA; para el año 2014 parte de la explicación puede ser por la complicación operativa del traslado del programa a SAGARPA.

El 55.2% de la PA de 2014 se concentró en los estados de Chiapas (8.9), Veracruz (8.6), Hidalgo (8.3), México (6.2), Morelos (5.6), Puebla (4.7), Guerrero (4.7) y Sinaloa (4.0); para los que se destinó en 2014 el 51.2% del presupuesto. De 2010 a 2014 esos 8 estados mantuvieron el 47.9% tanto de la PA como del presupuesto ejercido.

● Alineación de la MIR con el PND 2013-2018

Objetivo del PND 2013-2018

Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país

Objetivo Sectorial 2013-2018

Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria.

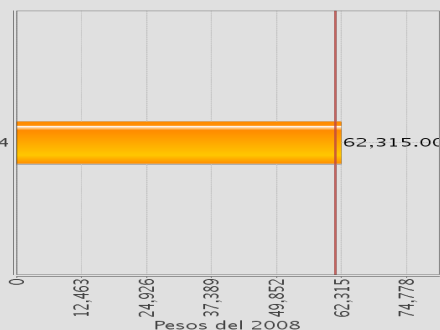
Indicador Sectorial

Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero

Unidad de Medida:
Pesos del 2008

Línea de Base:
59,753

Meta 2014:
61,207



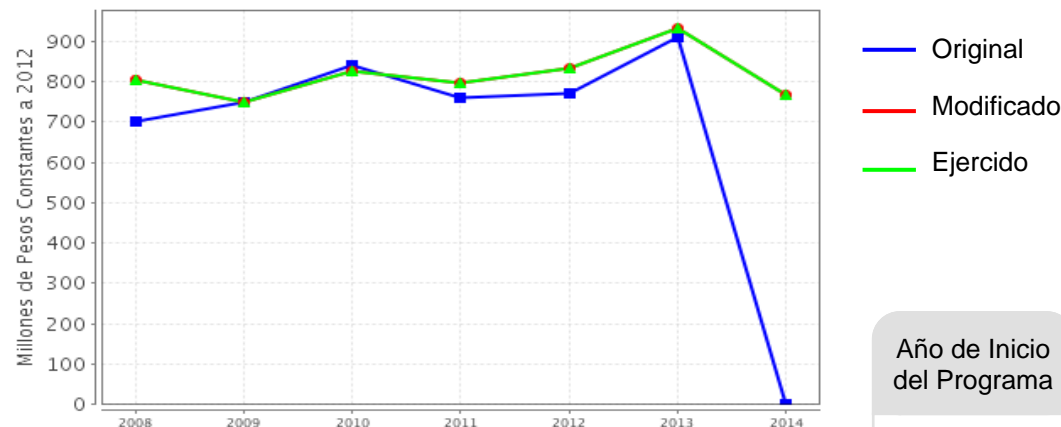
Fin

Contribuir a la generación de ingreso de las mujeres y hombres con 18 años cumplidos o más que habitan en Núcleos Agrarios, mediante la implementación de proyectos productivos.

Propósito

Las mujeres y hombres con 18 años cumplidos o más que habitan en Núcleos Agrarios cuentan con empleo.

● Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

0.00

Modificado

766.58

Ejercido

766.56

● Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El programa ha ejercido su presupuesto al 100% desde 2008; en promedio el gasto sustantivo ha representado el 98.5% del presupuesto del periodo.

Los recursos asignados al programa han tenido importantes variaciones con los años, lo que ha tenido repercusiones en la población atendida. El presupuesto disminuyó en 7% en 2009, aumentó en 10% en 2010, se redujo en 4% en 2011, para subir en 5% en 2012 y en 12% en 2013 y finalmente reducirse en 18% en 2014; este año la PA cayó en 27%. Por lo que el presupuesto de 2014 fue 4.9% menor que el de 2008, manteniendo congruencia con la reducción de la PA que fue de 4.6% respecto también a 2008. Cabe destacar que en 2014 FAPPA recibió una transferencia de poco más de 160 millones de pesos de PROMETE.

En 2014 el monto máximo autorizado por grupo fue de 240 mil para proyectos agropecuarios y 180 mil para otro giro; dicho monto se incrementa a 360 mil y 270 mil para el caso de grupos legalmente constituidos.

● Conclusiones del Evaluador Externo

En 2014 FAPPA buscaba contribuir a la generación de empleo e ingreso de habitantes en Núcleos Agrarios de 18 años y más, preferentemente sin tierra; mediante el otorgamiento de apoyo directo a grupos para proyectos productivos. El objetivo cambia en 2015 hacia el impulso a la productividad.

Las evaluaciones destacan que ha logrado tener resultados positivos en el ingreso y empleo de los beneficiarios, aunque insuficientes para todos los miembros del grupo. La cobertura del programa se mantiene en niveles mínimos (entre 0.5% y 0.8% de la población objetivo) debido principalmente a la insuficiencia de recursos para atender la demanda y a las imprecisiones en la definición y cuantificación de la población objetivo. Las deficiencias en las definiciones de las poblaciones han sido resueltas en parte, en el Diagnóstico 2015. Sin embargo, el Programa aún no incorpora sus posibilidades de atención en la definición y cuantificación de la PO.

En 2014, 9 de 10 indicadores tuvieron resultados positivos en cumplimiento de meta, dentro de ellos destaca un incremento del ingreso del 32.7% de los beneficiarios, los proyectos crean en promedio 7 empleos cuando su meta es de 6; el 89% de los proyectos se encuentran activos al año de haber sido apoyados y el 98% de los proyectos del año anterior fueron supervisados. Sin embargo la relevancia de la supervivencia está en duda, por el momento en que se realiza la supervisión; por su parte, sólo se supervisó el 13% de los proyectos antes de la puesta en marcha.

El Programa tiene sistematizados sus procesos y utiliza un sistema SICAPP para solicitud de apoyos, selección de beneficiarios y seguimiento. Su proceso de selección es transparente, se basa tanto en la dictaminación técnica como en criterios de focalización (grado de marginación y vulnerabilidad). Atiende los ASM y tiene una cultura de evaluación y mejora continua. Dentro de las áreas de mejora importantes se encuentra la asistencia técnica, pues ésta se limita a la gestión del recurso para el proyecto, que en muchas ocasiones es decidido por el mismo técnico, y pocas veces da verdadero acompañamiento a los proyectos; las evaluaciones coinciden en que la asimilación del proyecto como propio, la asesoría y el acompañamiento son aspectos clave para la supervivencia de los proyectos, en especial para los agropecuarios que han cobrado importancia desde el traslado a SAGARPA.

La evaluación de la FAO pone énfasis en que las organizaciones campesinas se sienten con "derechos ganados" sobre el Programa e intervienen directamente en la promoción y operación del FAPPA, pero muchas veces privilegiando los intereses de su propia organización; esto sin que se haya especificado su participación en los documentos normativos del Programa.

● Fortalezas

1. Utiliza un sistema (SICAPP) para registro, dictaminación y seguimiento de proyectos, reduciendo significativamente los costos operativos, además detecta automáticamente duplicidades entre FAPPA y PROMETE. 2. Tiene un proceso de selección que contempla dictaminación técnica (diagnóstico participativo, perfiles de mercado, técnico, sustentabilidad ambiental y financiera) y criterios de focalización (marginación y vulnerabilidad). 3. El Programa ha logrado incrementar el ingreso de beneficiarios (32.7% según la MIR 2014) y creado empleos (2.47 según ECO 2014, 7 según MIR 2014), sin embargo los beneficiarios perciben insuficiente el monto de empleos creados. 4. Mantiene altas tasas de supervivencia de proyectos al año de implantación (90% según la MIR, 73% ECO 2014), sin embargo está en duda la relevancia de dicha tasa por el momento de medirla. 5. El proceso de solicitud tiene dos fases y únicamente se hace la solicitud de documentos a aquellos proyectos aceptados, reduciendo significativamente el costo operativos tanto de personal en las entidades, como de los beneficiarios por

● Retos y Recomendaciones

1. Mejorar el Sistema de Seguimiento del Desempeño de Asesores Técnicos, siendo que el rubro de operación se basa en la supervisión que se realiza durante el siguiente ejercicio fiscal por lo que una buena parte de los proyectos serán supervisados a pocos meses de implementados, además no se introducen datos sobre los resultados de los proyectos sino únicamente por encontrarse o no en operación. 2. A pesar de que el la MIR propuesta en la Evaluación de Diseño tiene una mejoría aun presenta áreas de oportunidad, por lo que se sugiere cambiar el resumen narrativo de la MIR y con ello sus indicadores, poniendo a nivel de Fin el objetivo sectorial de contribuir a aumentar la productividad del sector agroalimentario en los núcleos agrarios (no solo en los grupos apoyados) y a nivel de Propósito el nuevo objetivo de aumento en productividad de los grupos apoyados; definir 3 Componentes del programa: capacitación, asesoría técnica y apoyo directo; finalmente, para cada uno de estos componentes identificar las actividades necesarias para llevarlo a cabo. 3. Dado que el proyecto de PEF pretende

● Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 identificaba claramente el problema que busca atender pero en 2015 no hay claridad del problema". El objetivo principal del programa aún no se considera que contenga un enfoque de resultados puesto que no refleja claramente el cambio que se pretende generar en la población objetivo, además de que se considera que esta es muy general; el objetivo principal del programa hace referencia sólo a apoyos y a la constitución legal pero no al cambio que se genera. En la reestructuración programática para 2016, planteada en el documento "Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2016", se propone la fusión del programa evaluado. En este sentido, el nuevo programa debe contar con un diagnóstico completo que defina claramente la problemática que busca atender y el tipo de intervención que se va a instrumentar. El nuevo diseño debe contemplar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en el sector.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

1.- En lo que concierne al hallazgo de que en la mayoría de los casos los grupos se forman desde arriba, es decir, son definidos por los asesores técnicos o las organizaciones, cabe señalar que en la actualidad se cuenta con mecanismos que propician e incentivan la participación de los grupos en la definición del giro y diseño del proyecto, tal es el caso del diagnóstico participativo que forma parte de la Dictaminación Técnica que se practica a los proyectos productivos y los reportes de evaluación del desempeño de los asesores técnicos en los cuales se valora la participación del grupo en la definición del proyecto e incide directamente en la evaluación de los asesores técnicos. Por otra parte en el Informe de Evaluación Específica del Desempeño no se realiza una propuesta precisa para establecer los términos y alcances de la actuación de las organizaciones, que permita fortalecer o garantizar que los grupos definan su proyecto y se apropien del mismo con el fin de lograr una mayor sobrevivencia y éxito de los mismos; de esta forma evitar que agentes externos se apropien de los proyectos. 2.- En lo que respecta a diseñar un mecanismo que revise duplicidades con los demás programas al interior de SAGARPA, no se realiza el intercambio de información de solicitantes de apoyo y beneficiarios del FAPPA con otros programas de la SAGARPA, en razón de que el primero atiende a una población objetivo diferente al resto de programas. En aquellos casos en los que pudiera llegar a coincidir la población objetivo, el FAPPA ofrece una aportación directa y los demás otorgan los apoyos en especie.

● Indicadores de Resultados

Fin

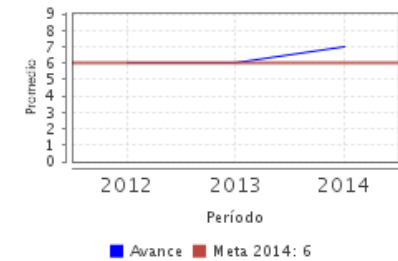
Contribuir a la generación de ingreso de las mujeres y hombres con 18 años cumplidos o más que habitan en Núcleos Agrarios, mediante la implementación de proyectos productivos.

Propósito

Las mujeres y hombres con 18 años cumplidos o más que habitan en Núcleos Agrarios cuentan con empleo.

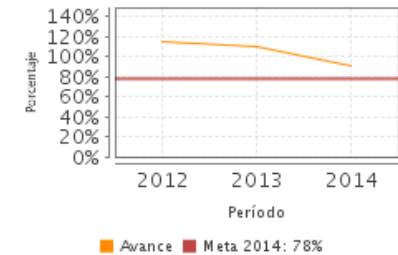
1. Promedio de empleo generado por proyecto productivo apoyado.

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor 2013 |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|------------|
| Promedio | 2012 | Anual | 6.00 | 7.00 | 6.00 |



2. Porcentaje de proyectos productivos activos a un año de haber sido apoyados.

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor NA |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|----------|
| Porcentaje | 2008 | Anual | 78.00 | 90.00 | NA |



NA: No Aplica ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

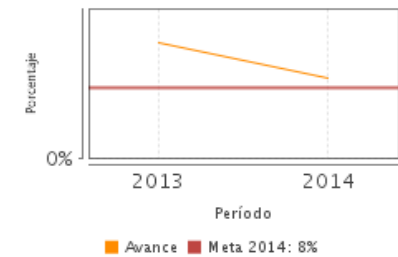
● Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

1. Proyectos productivos apoyados.

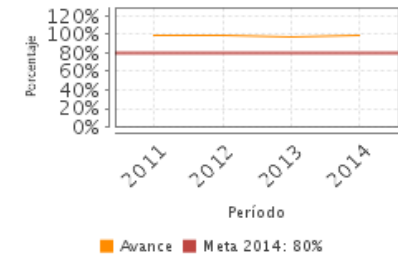
1. Porcentaje de proyectos productivos apoyados para su implementación.

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor NA |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|----------|
| Porcentaje | 2009 | Semestral | 8.00 | 9.00 | NA |



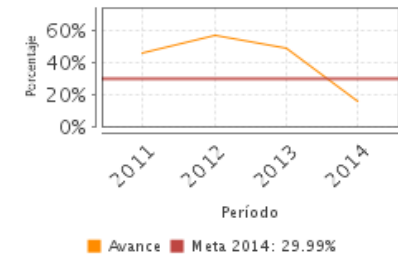
2. Porcentaje de proyectos productivos apoyados en el ejercicio fiscal del año anterior supervisados.

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor 2013 |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|------------|
| Porcentaje | 2008 | Trimestral | 80.00 | 99.00 | 96.64 |



3. Porcentaje de proyectos productivos supervisados previo a la entrega del apoyo.

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor NA |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|----------|
| Porcentaje | 2010 | Trimestral | 29.99 | 16.00 | NA |



NA: No Aplica ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuentes de Información

AASM 2014, JAIM 2014, FE 2014, FM 2014, ROP 2014, AROP 2014, MPROP 2014, CAMROP 1 2014, CAMROP 2 2104, 1IT 1 2014, 1IT 2 2014, 2IT 3 2014, 2IT 4 2014, 3IT 5 2014, 3 IT 6 2014, 4IT 7 2014, 4IT 8 2014, ECO 2009, ECO 2011, ECO 2012, EPR 2012, ECR 2013, ECO 2014, PPA 2014, PPAC 2014, CUENTACOB 2014, DJP 2014, ALINEACSEC 2014, EED 2009, EED 2011, EED2012, EED 2014, CEP 2014, DTM 2015, AIS 2015, PEEM 2014, OTR 1 2014, OTR 2 2014, OTR 3 2014, OTR 3 2015, OTR 4 2015, OTR 5 2015, OTR 6 2015, OTR 7 2015, OTR 8 2015, OTR 9 2015, OTR 10 2015, OTR 11 2015, OTR 12 2015, OTR 13 2015

* En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Siglas y Acrónimos

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

La información proporcionada por el Programa es suficiente y de calidad para realizar la evaluación, sin embargo, habría ayudado al análisis contar con los informes completos de las EED, con el primer informe trimestral de 2015 y con una descripción del diagnóstico que se está llevando a cabo.

Información de la Coordinación y Contratación

Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Invitación a cuando menos tres personas
- Costo de la Evaluación: \$ 135,000
- Fuente de Financiamiento: Recursos fiscales

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: Consultores en Innovación Desarrollo y Estrategia Aplicada S. C.
2. Coordinador de la Evaluación: Jorge Mario Soto
3. Correo Electrónico: jmsoto1969@hotmail.com
4. Teléfono: 52-02-02-82

Datos de Contacto CONEVAL:

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx 54817245
Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx 54817239
Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx 54817289

Datos de Unidad Administrativa:

Titular

Nombre: Héctor René García Quiñones
Teléfono: 3871 1000 Ext. 33030
Correo Electrónico: hector.garcia@sagarpa.gob.mx