SFP

SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA

# Informe de cobertura y elegibilidad del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)

**SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU)**

Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)

**Septiembre de 2015**

SUBSECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental

# CONTENIDO

**I. Introducción** ..... **5**
Objetivos específicos ..... 5
**II. Antecedentes del F002 "Programa de Fomento al Desarrollo Agrario"** ..... **6**
II.1 Orígenes y características de FORMAR ..... 6
II.2 El Programa FORMAR 2014-2015 ..... 10
**III. Análisis del objetivo** ..... **16**
III.1 Componentes de FORMAR ..... 16
III.2 Definición de los conceptos de "Capital Social" y "Capital Humano" ..... 19
**IV. Análisis de la cobertura** ..... **28**
**V. Confronta de FORMAR con programas con apoyos similares** ..... **33**
**VI. Conclusiones** ..... **36**
**VII. Recomendaciones** ..... **37**
**VIII. Referencias Documentales** ..... **39**

# I. Introducción

La Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) de la Secretaría de la Función Pública (SFP), conforme a sus atribuciones, administra y opera el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), herramienta que consolida en una base de datos la información de los beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal, propiciando el eficiente ejercicio de los recursos públicos, la rendición de cuentas, la transparencia en la entrega, manejo, operación y control de los subsidios otorgados, así como las transferencias de recursos públicos federales.

En este contexto, y a solicitud de la Dirección de Organización Social, adscrita a la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural, perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Agrario de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la UEGDG en el marco de su programa de trabajo 2015, llevó a cabo una análisis de los componentes del **Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)**, con el propósito de revisar si en el marco de los padrones de beneficiarios que se integraron en el SIIPP-G durante 2015, es factible definir el objetivo, así como de la población potencial y la población objetivo del Programa.

## Objetivos específicos

1. Realizar un análisis del objetivo del Programa, **así como revisar los conceptos de "Capital Humano" y "Capital Social" desde la perspectiva de los componentes de FORMAR**.

2. Llevar a cabo un análisis de la cobertura del Programa, **que permita definir la población potencial y la población objetivo del programa**, en consonancia a lo establecido a sus Lineamientos de Operación para el ejercicio fiscal 2015.

3. Realizar un análisis sobre la elegibilidad de los beneficiarios del Programa a partir de los Lineamientos de Operación, vigentes en 2014 y 2015.

4. Identificar los programas federales que otorgan apoyos similares a los que entregan los componentes de FORMAR, confrontar sus respectivos padrones de beneficiarios y detectar posibles duplicidades entre los mismos.

# II. Antecedentes del F002 "Programa de Fomento al Desarrollo Agrario"

## II.1 Orígenes y características de FORMAR

El 28 de abril de 2003, después de varios meses de negociaciones, el Ejecutivo Federal firmó con los representantes de diversas organizaciones campesinas y de productores, el Acuerdo Nacional para el Campo, considerando, entre otros puntos, que el campo es un sector con un acendrado arraigo a la tierra y demanda una mejora sustancial en su nivel de vida a partir de un mayor acceso a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario, y de una justa retribución por su trabajo, cuyo objetivo se centró en el fortalecimiento de un modelo incluyente de desarrollo económico, social y ambiental del sector rural, implementado mediante una reingeniería institucional, acuerdos específicos y propuestas legislativas.

En el Acuerdo Nacional para el Campo[1] el Gobierno Federal se comprometió, entre otras cosas:

- A dar atención prioritaria a los conflictos agrarios derivados de la falta de certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra;
- A impulsar la promoción y apoyo a la organización económica campesina para fortalecer la capacidad de autogestión y negociación;
- Al fortalecimiento de un enfoque integral en la capacitación y la asistencia técnica demandada por la población rural y sus organizaciones.

De esta forma, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004 se contempló la asignación de recursos para dar cumplimiento a los preceptos del dicho Acuerdo Nacional para el Campo. En la exposición de motivos enviada por el Ejecutivo Federal a la Honorable Cámara de Diputados se resalta, entre otras cosas, que "se impulsarán programas integrales de capacitación y organización de

[1] Memoria Documental del Programa Fomento Agrario, (FORMAR). 2006-2013. Secretaría de la Reforma Agraria. 2012.

los campesinos en el territorio nacional y se facilitará el acceso a los servicios en la materia, a fin de consolidar el desarrollo agrario integral." [2]

Con el argumento mencionado en el párrafo anterior, la entonces Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), creó el Programa de Fomento y Organización en Materia Agraria-Rural, (**FORMAR**).

Desde entonces, el programa ha tenido diversos modificaciones que han permitido la que este vaya evolucionando y adecuándose al contexto en el que se desarrolla el sector rural mexicano", las cuales se han reflejado en el cambio de su denominación:

**Tabla 1**. Modificaciones de la denominación del Programa. 2004-2015

| Periodo | Nombre |
|---|---|
| 2004-2005 | Programa de Fomento y Organización en Materia Agraria-Rural, FORMAR) |
| 2006-2007 | Programa de Fomento y Organización Agraria (FORMAR) |
| 2008-2009 | Programa **de** Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR) |
| 2010-2015 | Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR) |

Fuente: Elaboración propia con información de la Memoria Documental del Programa Fomento Agrario, (FORMAR). 2006-2013, Secretaría de la Reforma Agraria (2012) y del Diagnóstico del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2014).

Se menciona en los documentos consultados relativos a los antecedentes del Programa, que éste surgió para contribuir a la atención y solución a conflictos agrarios, mediante el otorgamiento de apoyos económicos enfocados a impulsar las iniciativas productivas; por lo que a medida que se fueron resolviendo los conflictos derivados de la incertidumbre jurídica respecto de la tenencia de la tierra, las necesidades del medio rural se tornaron diferentes, por lo que surgió la necesidad de modificar el enfoque del programa, "se adecuó con el objetivo de fortalecer el **Capital Social** y **Capital Humano** de los grupos sociales y organizaciones legalmente constituidas en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, dado que **otorga un apoyo para desarrollar capacidades y habilidades para la organización productiva de la población rural".**[3]

***FORMAR contribuía a la atención y solución a conflictos agrarios***

[2] Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004; (en línea) http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/, consultada el 18/04/12.

[3] Diagnóstico del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2014).

Una de las características más importantes del programa, es su flexibilidad, ya que no únicamente se aprecia en los cambios en su denominación; también se expresa en los ajustes de los recursos autorizados y ejercidos, en la determinación de su objetivo y en su población objetivo, principalmente.

Ejemplo de lo anterior, lo encontramos al realizar un análisis de los diferentes objetivos que se le han conferido a **FORMAR**, como de su población objetivo, establecidos para los ejercicios fiscales de 2006-2010, donde se puede observar que con frecuencia éstos han sido modificados.

**Tabla 2.** Objetivo y Población Objetivo. Fomento al Desarrollo Agrario, 2006-2015.

| Año | Objetivo | Población objetivo |
|---|---|---|
| **2006-2007** | Apoyar la modernización del campo, a través de acciones de formación, organización y capacitación. | Organizaciones campesinas, grupos e instituciones pertenecientes al sector agrario. |
| **2008** | Fortalecer las capacidades de las organizaciones y de los núcleos agrarios, para planear el desarrollo del capital social en el medio rural, preferentemente en las regiones con mayores índices de marginalidad. | Grupos Sociales y Organizaciones |
| **2009** | Apoyar a Organizaciones y núcleos agrarios con capacidades fortalecidas e instrumentos para planear el desarrollo de capital social en el medio rural, preferentemente en las regiones con mayores índices de marginalidad. | Habitantes de los núcleos agrarios y localidades rurales vinculadas. |
| **2010** | Apoyar a organizaciones y núcleos agrarios con capacidades fortalecidas e instrumentos para planear el desarrollo de capital social en el medio rural, preferentemente en las regiones con mayores índices de marginalidad. | El Programa tendrá como población objetivo a los habitantes de núcleos agrarios y localidades rurales vinculadas, así como a los habitantes del medio rural. |
| **2011** | Apoyar a "Organizaciones", que de conformidad con su objeto social, beneficien a la población de los "Núcleos a grarios, "Colonias" y/o "Localidades rurales vinculadas" y a "Grupos", para que fortalezcan sus capacidades, pro piciando el desarrollo del capital social en el medio rural. | Grupos Sociales y Organizaciones |
| **2012** | Apoyar a organizaciones y grupos, para desarrollar capacidades y habilidades, orientadas a la organización productiva, formación de capital humano y autogestión. | Grupos Sociales y Organizaciones |
| **2013** | Apoyar a "Organizaciones" y "Grupos", para desarrollar capacidades y habilidades, orientadas a la organización productiva, formación de capital humano y autogestión. | La población objetivo del "Programa" son las "Organizaciones" y los "Grupos", quienes recibirán los apoyos del "Programa", en los términos que señalan estos "Lineamientos", para realizar "Eventos" o para implementar algún Proyecto comunitario de desarrollo. |
| **2014** | 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". | "Grupos Sociales" y "Organizaciones" constituidas en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, cuyo objeto sea el desarrollo social.<br>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. |
| **2015** | Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante "Actividades de capacitación" y "Evento de Fomento" a través del otorgamiento de un apoyo a "Organizaciones". | La Población Objetivo son las Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, legalmente constituidas por lo menos con 2 años de antigüedad, que realizan "Actividades de Capacitación" y/o "Evento(s) de Fomento", y contribuyen al incremento o fortalecimiento del "Capital Humano" y/o "Capital Social" en los núcleos agrarios. |

**Fuente:** Lineamientos de Operación del Programa para los ejercicios fiscales y Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Agosto, 2015.

De la misma forma, el programa ha modificado los componentes y el monto de los recursos que se entregan los apoyos a las organizaciones.

**Tabla 3.** Componentes del Programa. Fomento al Desarrollo Agrario, 2010-2015.

| Año | Componentes | Monto máximo de apoyo (Pesos) |
|---|---|---|
| **2006-2007** | Proyectos Productivos | 1,000,000 |
| | Eventos de Capacitación y Fomento Organizacional | 2,000,000 |
| | Estudios | 3,000,000 |
| **2008-2010** | Eventos de capacitación | De 1,000,000 a 1,500,000 |
| | Estudios | 1,500,000 |
| | Proyectos comunitarios de desarrollo | 1,000,000 |
| | Fomento organizacional | 1,000,000 |
| **2011-2012** | Eventos de capacitación | De 1,000,000 a 1,500,000 |
| | Proyectos comunitarios de desarrollo | 1,000,000 |
| | Fomento organizacional | 1,000,000 |
| **2013** | Capacitación | 1,000,000 |
| | Proyectos comunitarios de desarrollo | 1,000,000 |
| | Fomento organizacional | 1,000,000 |
| **2014** | Capacitación | 1,000,000 |
| | Proyectos Agrarios Integrales | 1,000,000 |
| | Fomento Organizacional | 1,000,000 |
| **2015** | Capacitación | 750,000 |
| | Fomento Organizacional | 750,000 |

Fuente: Lineamientos de Operación del Programa para los ejercicios fiscales.

De los componentes históricos del Programa se mantienen los relacionados precisamente con los de **capacitación** y **fomento organizacional**, los cuales son casualmente los que se encuentran vigentes en 2015, desapareciendo al paso de los años

los relativos a estudios y proyectos, siendo estos últimos los que se vinculaban más a la resolución de conflictos agrarios.[4]

En cuanto al monto de los apoyos, éstos se han mantenido más o menos homogéneos durante los años de existencia de **FORMAR**, tendiendo a disminuir, particularmente para 2015.

## II.2 El Programa FORMAR 2014-2015

De acuerdo con los Lineamientos de Operación del Programa del ejercicio fiscal 2015, **FORMAR** se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y con el Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.

La organización y capacitación agraria han constituido una de las prioridades del sector, debido a que permite proyectar niveles organizacionales hacia las actividades productivas para garantizar el desarrollo de los núcleos agrarios.

Sin embargo, como se podrá observar más adelante, la atención del Objetivo y de la Estrategia del PND descrita se

### Alineación de FORMAR

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

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

[4] "En un inicio, el objetivo más relevante del **FORMAR** era coadyuvar en la atención y solución a conflictos agrarios mediante el apoyo económico de iniciativas productivas; sin embargo, en la medida en que se fue resolviendo esta conflictividad en el campo, derivada en gran parte por la falta de certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, las necesidades de la población rural cambiaron y por consiguiente el enfoque del Programa se modificó. Memoria Documental, pág. 7, (2012).

En el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, se señala que "Lograr la equidad social también implica asegurar la paz en el campo como un medio para lograr el desarrollo económico y social; actualmente se identifican 445 conflictos agrarios y asuntos pendientes de solución. Estados como Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Tabasco y Veracruz presentan mayor conflictividad". Publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2013.

atiende de manera indirecta, al orientar los apoyos del Programa a las organizaciones agrarias.

**Tabla 4**. Características del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario, 2014-2015.

| Año | Población objetivo | Objetivos específicos | Componentes | Beneficiarios | Número de Beneficiarios |
|---|---|---|---|---|---|
| 2014 | 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. | I. Promover el desarrollo de "Capital Social" en el(los) "Núcleo(s) agrario(s)", mediante un apoyo que impulse la organización de los productores y demás agentes de la sociedad rural;<br><br>II. Coadyuvar en la generación de "Capital Humano" en el(los) "Núcleo(s) agrario(s)", mediante un apoyo dirigido a detonar actividades de capacitación productiva bajo una perspectiva regional; | I. Capacitación;<br><br>II. Proyectos Agrarios Integrales; y,<br><br>III. Fomento Organizacional. | "Grupos Sociales" y "Organizaciones" constituidas en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, cuyo objeto sea el desarrollo social. | 408 |
| 2015 | Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante "Actividades de capacitación" y "Evento de Fomento" a través del otorgamiento de un apoyo a "Organizaciones". | I. Promover el desarrollo de "Capital Social" en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, mediante un apoyo que impulse la organización de los productores y demás agentes de la sociedad rural en núcleos agrarios;<br><br>II. Coadyuvar en la generación de "Capital Humano" en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios, mediante un apoyo dirigido a detonar actividades de capacitación productiva bajo una perspectiva regional;<br><br>III. Apoyar la ejecución de "Proyectos Agrarios Integrales" con la finalidad de impulsar el encadenamiento de la producción en los núcleos agrarios bajo una perspectiva regional.<br><br>IV. Coadyuvar a mejorar las relaciones entre los "Grupos Sociales" con el fin de reforzar el principio de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, así como fomentar el desarrollo social y productivo en localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios. | I. Capacitación; y,<br><br>II. Fomento Organizacional. | "Organización(es)" legalmente constituidas que cumplan con los requisitos establecidos en los "Lineamientos" y su solicitud haya sido aprobada por el "Comité". | 88 |

*Fuente: Elaboración propia con la información de los padrones de beneficiarios integrados del Programa FORMAR, integrados en el SIIPP-G, de los ejercicios fiscales 2014 y 2015, SFP. Consulta realizada el 2 de octubre de 2015; Lineamientos de Operación del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario para los ejercicios fiscales 2014 y 2015.*

Al verificar la elegibilidad de los beneficiarios, se destaca que los Lineamientos de Operación del programa para el ejercicio fiscal 2014, en su artículo 5, establecen que los

beneficiarios serán grupos sociales y organizaciones; no obstante, el padrón de beneficiarios de ese año, integrado en el SIIPP-G, está constituido por 226 personas morales y 182 personas físicas.

***El padrón de beneficiarios del Programa del ejercicio fiscal 2014, integrado en el SIIPP-G, está constituido por personas morales y personas físicas***

En la consulta realizada al SIIPP-G, respecto de los padrones integrados del Programa FORMAR, se obtuvieron los datos siguientes:

**Tabla 5**. Apoyos entregados por el Programa FORMAR, 2014.

| Cantidad Organizaciones/Grupos | Cantidad de beneficiarios Indirectos | Monto de los Apoyos Entregados (cifras en pesos) |
|---|---|---|
| 226 | 182 | $363,172,455 |

*Fuente: Elaboración propia con la información integrada al SIIPP-G. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2015.*
** La cantidad de beneficiarios indirectos proporcionada para la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural, fue de 68,281 personas.*

Por su parte, la Dirección General de Organización Social de la SEDATU, a solicitud de la UEGDG, proporcionó información relativa a los apoyos entregados a las organizaciones y grupos sociales, obteniéndose un listado de 239 proyectos, que considera un total de 68,281 beneficiarios indirectos, sin que se haya entregado el listado de dichos beneficiarios.

De lo anterior, se advierte la falta de consistencia entre los datos integrados al SIIPP-G y los proporcionados a la UEGDG, de manera externa, para la realización de este análisis.

Por lo que respecta, a los beneficiarios que se integraron en el SIIPP-G, correspondientes al ejercicio fiscal 2015, se refieren a organizaciones, de conformidad con los Lineamientos del programa.

El FORMAR, tiene una importante área de oportunidad en la determinación de los **objetivos generales y específicos, población potencial y población objetivo**, toda vez que las modificaciones frecuentes en cada una de estos ejes fundamentales del Programa, impiden la evaluación de su impacto, al no tenerse una definición sólida sobre estos conceptos.

Lo anterior, se corrobora con la información de los objetivos e indicadores registrados en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de los ejercicios fiscales 2013, 2014 y

2015, lo que se corrobora en la determinación de los indicadores registrados en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015.

**Tabla 6**. Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa FORMAR, 2013-2015.

| Año | Objetivo | Nivel | Indicador |
|---|---|---|---|
| 2013 | Contribuir al desarrollo socio-económico sostenible, mediante el fomento del uso sustentable de los recursos naturales del territorio social | Fin | Porcentaje de personas que superan umbrales de pobreza después de implementar un proyecto comunitario de desarrollo. |
| | La población apoyada con proyectos comunitarios incrementa sus ingresos | Propósito | Porcentaje de incremento del ingreso de la población beneficiada después de implementar un proyecto comunitario de desarrollo. |
| | Sistemas de innovación territorial incentivados con capital humano, social, de conocimiento y productivo acumulado. | Componente | Porcentaje de incremento del índice de sustentabilidad territorial. |
| | | Componente | Porcentaje de permanencia de grupos apoyados. |
| | | Componente | Porcentaje de gestiones realizadas que propician el desarrollo. |
| | | Componente | Porcentaje de asociaciones constituidas y convenios o contratos celebrados. |
| | Autorización de solicitudes de proyectos comunitarios de desarrollo | Actividad | Porcentaje de Proyectos Comunitarios de Desarrollo autorizados. |
| | | Actividad | Porcentaje de sujetos agrarios que gestionan una acción comunitaria. |
| | | Actividad | Porcentaje de asociaciones, convenios o contratos elaborados. |
| | | Actividad | Porcentaje de sujetos agrarios capacitados que aprueban la evaluación. |
| 2014 | Contribuir al fomento de los núcleos agrarios mediante la formación de capital humano y social para el desarrollo comunitario. | Fin | Variación porcentual del ingreso de los beneficiarios. |
| | Grupos sociales fomentan esquemas de desarrollo comunitario integral en los núcleos agrarios | Propósito | Porcentaje de proyectos apoyados |
| | | Propósito | Porcentaje de incremento del índice de sustentabilidad territorial |
| | Capacitación técnico-productiva a la población de los núcleos agrarios realizados | Componente | Media de personas beneficiadas por capacitación |
| | | Componente | Porcentaje de mujeres que recibieron capacitación |
| | Dictaminación de las solicitudes de apoyo | Actividad | Porcentaje de solicitudes dictaminadas |
| | Supervisión de los proyectos autorizados | Actividad | Porcentaje de proyectos supervisados |
| 2015 | Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante el otorgamiento de apoyo a organizaciones legalmente constituidas | Fin | Porcentaje de asuntos atendidos y relacionados con la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. |
| | | Fin | Tasa de variación del Índice de Fomento al Desarrollo Agrario |
| | Los sujetos agrarios se organizan y capacitan para formar asociaciones sociales y productivas sostenibles en los núcleos agrarios | Propósito | Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios |
| | | Propósito | Tasa de variación del Índice de Capital Humano de los beneficiarios |
| | Apoyos aprobados a organizaciones sociales para incrementar el capital social y humano | Componente | Porcentaje de proyectos de Capacitación apoyados |
| | | Componente | Porcentaje de proyectos de Fomento Organizacional apoyados |
| | | Componente | Porcentaje de mujeres que recibieron apoyo del programa |
| | | Componente | Porcentaje de indígenas apoyados |
| | Las solicitudes de organizaciones son dictaminadas | Actividad | Porcentaje de proyectos dictaminados |
| | Supervisión de los proyectos autorizados | Actividad | Porcentaje de proyectos supervisados |

*Fuente: Elaboración propia con la información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) y de la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural, SEDATU. Agosto, 2015.*

Se puede apreciar que en los últimos tres años, la información de la MIR respecto de los objetivos e indicadores en particular a nivel de **Propósito** y **Fin**, son diferentes para cada ejercicio fiscal.

En este sentido, de acuerdo con la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultado, el **Fin** *"Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado".*

Por lo que corresponde al **Propósito**, *es el objetivo del programa, la razón del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.* [5]

De plantearse correctamente el objetivo de nivel **Propósito**, difícilmente podrá ser modificado en los siguientes años, toda vez que el objetivo del programa en este nivel corresponde al efecto directo que el programa pretender lograr sobre la población objetivo, y en estricto sentido este efecto no debería ser diferente de un año a otro.

Es necesario que los resultados de los efectos de las acciones del Programa puedan madurar, esto es, consolidarse en el transcurso de varios años, realizando un seguimiento y monitoreo que permita conocer qué tanto están contribuyendo en revertir la problemática identificada. Para ello, se deben contar con **componentes** y **actividades** alineados entre sí y a los objetivos, así como indicadores adecuados para su seguimiento y evaluación.

Por lo anterior, es difícil de aceptar que un problema cambie radicalmente un año a otro, de tal forma que ello implique modificar los objetivos e indicadores del nivel **Fin** y de **Propósito**.

Por otro lado, considerando que la Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos,[6] es probable que en el diseño del Programa no se hayan atendido los pasos establecidos en esta metodología, particularmente en la definición del problema y el análisis del problema.

---

[5] Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. SHCP, SFP, CONEVAL, 2010.

[6] Idem.

Por consiguiente, tampoco se ha realizado con precisión el segundo paso de la MML, que consiste en el *Análisis del Problema*, que permite encontrar el origen, comportamiento y consecuencias del problema y establecer con ello las causas, su dinámica, así como sus efectos y tendencias de cambio. Un problema bien analizado puede dar lugar a establecer acciones claras y firmes, que puedan ser monitoreadas en su ejecución, a fin de verificar que están atendiendo las causas que propiciaron el problema.

La modificación constante de los objetivos e indicadores del nivel **Fin**, advierten la falta de una definición del problema que FORMAR pretende atender; al tiempo que pueden denotar la ausencia de claridad en la lógica interna del Programa, al grado de que los objetivos e indicadores de los diferentes niveles no necesariamente están orientados hacia la atención de la problemática que originó la creación del Programa, el cual constituye un instrumento de intervención gubernamental.

A manera de conclusión, se puede mencionar que hay elementos de la planeación que difícilmente deben modificarse; si acaso requerirán de algunas precisiones para focalizar y generar impactos en el corto y mediano plazos, situación que no se observa en el diseño del Programa. El programa debe establecer un objetivo general, de carácter permanente (**Propósito**).

*Es probable que los responsables de FORMAR no hayan seguido los pasos de la Metodología del Marco Lógico en el diseño del Programa.*

# III. Análisis del objetivo

Una vez que se han analizado los objetivos e indicadores de la MIR de los últimos tres años del programa, pasaremos a revisar los objetivos establecidos en los Lineamientos de Operación de FORMAR para los ejercicios fiscales de 2014 y 2015, a fin de atender la solicitud de la SEDATU, respecto de revisar los conceptos de **Capital Humano** y **Capital Social**, desde la perspectiva de los componentes de atención del programa y su contribución en el desarrollo de los núcleos agrarios. Si bien la SEDATU solicitó que la UEGDG propusiera definiciones específicas, se considera que dicha solicitud rebasa el ámbito de atribuciones de esta Unidad.

## III.1 Componentes de FORMAR

En apartados anteriores se ha visto que el Programa de Fomento al Desarrollo Agrario ha tenido una operación bastante "flexible", toda vez que se han modificado desde su creación diferentes aspectos básicos del programa: los objetivos, la población objetivo, los indicadores para resultados y los componentes del programa. La consistencia del programa ha sido más una excepción que un rasgo distintivo.

Sin embargo, desde su creación, **FORMAR** ha mantenido en cada uno de los años de existencia dos componentes de manera permanente: Capacitación o eventos de capacitación y el de Fomento Organizacional. La permanencia de estos componentes es uno de los pocos rasgos consistentes del Programa.

La visión del Programa al paso de los años de operación, ha ido focalizando su quehacer en aspectos que tienden al desarrollo organizacional y a promover la profesionalización de los miembros de las organizaciones agrarias; esto es, se va aclarando su propósito como promotor del desarrollo agrario.

En línea con lo anterior, los componentes que más se vinculaban con aspectos reivindicativos -como son los Estudios, Proyectos comunitarios de desarrollo y Proyectos comunitarios integrales- fueron los que menos recursos entregaron y los que en menor número se apoyaron, por lo que dejaron de operar (Estudios desapareció en 2011,

Proyectos comunitarios de desarrollo en 2014 y Proyectos Agrarios Integrales sólo tuvo vigencia en 2014), por lo que en 2015 únicamente permanecen los de Capacitación y Fomento Organizacional. Lo anterior se puede observar en la siguiente tabla.

**Tabla 7:** Programa FORMAR. Proyectos apoyados y recursos entregados por componente 2010-2014

| Año | Componente | | | | | | | | Totales | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Capacitación | Monto (Pesos) | Estudios | Monto (Pesos) | Proyectos Comunitarios de Desarrollo/Agrarios Integrales | Monto (Pesos) | Fomento Organizacional | Monto (MDP) | Proyectos Apoyados | Monto (Pesos) |
| **2010** | 190 | 163,684,801 | 5 | 3,397,976 | 7 | 4,272,000 | 158 | 150,461,640 | 360 | 321,816,416 |
| **2011** | 175 | 149,123,248 | NA | 0 | 9 | 2,744,495 | 94 | 83,470,695 | 278 | 235,338,438 |
| **2012** | 189 | 156,520,258 | NA | 0 | 4 | 1,380,000 | 114 | 99,864,474 | 307 | 257,764,732 |
| **2013** | 117 | 101,364,595 | NA | 0 | 5 | 4,587,000 | 75 | 71,768,588 | 197 | 177,720,183 |
| **2014** | 134 | 116,949,197 | NA | 0 | 12 | 8,935,593 | 93 | 85,576,042 | 239 | 211,460,833 |

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Memoria Documental del Programa Fomento Agrario, (FORMAR). 2006-2013, Secretaría de la Reforma Agraria (2012) y de la Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Agosto, 2015.
**Nota:** Para mantener la misma fuente de información, en esta Tabla no se consideró lo registrado en el SIIPP-G para el ejercicio 2014 en el SIIPP-G, en el cual se integraron 182 personas físicas y 226 personas morales por un monto total de $363,172,455 pesos, cantidades muy diferentes a las proporcionadas de manera externa al SIIPP-G por la SEDATU.

Los componentes que desaparecieron en conjunto sumaron únicamente 42 proyectos de organizaciones agrarias (3.0% de los 1,381 proyectos apoyados en el periodo 2010–2014) a partir de los cuales se distribuyeron recursos por un monto de 25.3 millones de pesos, que apenas representaron el 2.1% de los 1,204 millones de pesos que el Programa distribuyó entre los grupos sociales y organizaciones agrarias en ese periodo.

En cambio, los principales apoyos que se han otorgado a través del Programa, en los mismos años, correspondieron a los componentes vigentes. La suma de los proyectos apoyados por ambos componentes (1,339) representan el 96.9% del total de proyectos apoyados por el Programa en el periodo referido, y el 97.9% de los recursos totales entregados.

Estos datos advierten un desequilibrio importante entre los apoyos entregados por los componentes del Programa, que finalmente se reconoce mediante la eliminación de aquellas vertientes de apoyo que tenían poco peso en la cantidad de proyectos aprobados y de recursos entregados a los productores y organizaciones agrarias.

Sin embargo, al revisar las MIR de los años 2013 y 2014 se advierte, de manera contraria al peso que se le otorga a los diferentes componentes, que los indicadores estratégicos (nivel **Propósito**) se relacionan únicamente con el componente de Proyectos comunitarios de desarrollo/Agrarios integrales; en tanto que los indicadores relacionados con los componentes con mayor relevancia presupuestal sólo tienen indicadores en el

nivel de **Actividad**, lo cual muestra una clara deficiencia en el diseño del Programa. Ver Tabla 6. Indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa FORMAR, 2013-2015.

Indicadores MIR de nivel Propósito:

2013:

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

2014:

- Porcentaje de proyectos apoyados
- Porcentaje de incremento del índice de sustentabilidad territorial

En 2015, y toda vez que el Programa solamente opera con los componentes de Capacitación y Fortalecimiento Organizacional, los indicadores estratégicos sí se vinculan con éstos.

2015:

- Tasa de variación del Índice de Capital Social de los beneficiarios
- Tasa de variación del Índice de Capital Humano de los beneficiarios

Con relación a los componentes de Capacitación y Fortalecimiento Organizacional, los Lineamientos de Operación se han ido ajustando en el transcurso de los años, como puede apreciarse entre 2014 y 2015, particularmente en los montos máximos a otorgar, a fin de facilitar a las organizaciones agrarias el cumplimiento de los requisitos para acceder a los apoyos y para comprobar el uso de los recursos; además de incorporar mecanismos de control que faciliten a la Unidad Responsable de SEDATU las acciones de seguimiento y verificación. Ver Tabla 8.

**Tabla 8:** Programa FORMAR. Modificaciones relevantes en los Componentes de Capacitación y Fomento organizacional de 2014 a 2015.

| Componente | Población Objetivo | Requisitos | Padrón | Monto Máximo |
|---|---|---|---|---|
| **Capacitación** | En los Lineamientos de Operación de 2015 se elimina a los habitantes de localidades rurales vinculadas, para quedar sólo como población objetivo los **núcleos agrarios.** | En 2015, se elimina la presentación de la CLUNI para acreditar la personalidad jurídica de la organización.<br><br>Se sustituye la presentación de una relación de personas afiliadas, simpatizantes de la organización o habitantes de localidades rurales vinculadas y núcleos agrarios que asistirán a las acciones de capacitación; por un listado preliminar de asistentes a las acciones de capacitación.<br>Se incorpora un Anexo para facilitar la presentación de la solicitud del Proyecto. | Se elimina la obligación de que el padrón de beneficiarios sea único. | Se reduce el monto máximo de apoyo de un millón a 750 mil pesos. |
| **Fomento Organizacional** | En los Lineamientos 2015 se establece que los apoyos tienen el propósito principal de consolidar el "Capital Social" de localidades rurales ubicadas en núcleos agrarios, eliminándose el términos **localidades vinculadas**.<br><br>Asimismo, se incorporan otras modalidades de eventos como fortalecimiento interno, la adquisición de capacidades de su grupo de técnicos y su sostenibilidad económica a través de sus niveles de vinculación con otros. | En 2015 se establece que la "Unidad Responsable" se abstendrá de recibir solicitudes que no estén estructuradas conforme a los requisitos señalados para el componente de Fomento Organizacional.<br><br>Se incorporan mayores mecanismos de control para la presentación de los proyectos, tales como la congruencia de las cotizaciones con el presupuesto desglosado en el proyecto; el considerar precios promedio de mercado; así como incorporar un programa de actividades, que proyecte mediante un diagrama de Gantt, el(los) "Evento(s) de Fomento" a realizar desde la planeación hasta la finalización del proyecto. | Se elimina la necesidad de presentar en el listado las personas afiliadas a la organización, quedando unicamente con el listado de personas que estén en posibilidades de asistir, aunque ahora deberá incluirse la escolaridad y la actividad productiva de los asistentes.<br><br>Se modifica la antigüedad del comprobante de domicilio de la organización, de un mes a tres meses como máximo.<br><br>También se elimina la obligación de que el padrón de beneficiarios sea único. | Se reduce el monto máximo de apoyo de un millón a 750 mil pesos. |

Fuente: Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR) para los ejercicios fiscales 2014 y 2015. SEDATU.

Un aspecto destacable en el análisis de los requisitos para la recepción de solicitudes, los criterios de selección y los montos máximos de los apoyos, establecidos en los Lineamientos de Operación del Programa para los ejercicios fiscales 2014 y 2015, de los diversos componentes de **FORMAR**, es que en la normatividad no se determina una vinculación entre los diferentes componentes; tampoco se estructura una dinámica de los apoyos que permita que las organizaciones ni sus agremiados potencien su participación en los eventos de capacitación y de fortalecimiento organizacional; como tampoco existió en 2014 dicha vinculación con el componente de Proyectos Agrarios Integrales.

## III.2 Definición de los conceptos de "Capital Social" y "Capital Humano"

De acuerdo a los alcances del análisis, formulado por la SEDATU, consistentes en que como resultado del mismo se realice una revisión de los conceptos de "**Capital Social**" y "**Capital Humano**" desde la perspectiva de los componentes de atención del Programa y su contribución al desarrollo de los núcleos agrarios, a fin de que los responsables del Programa determinen una definición de estos conceptos; en los siguientes párrafos se revisarán los diferentes elementos que pudieran generar estas definiciones.

### III.2.1. Diagnóstico del Programa

El Árbol de problemas que se presenta en el Diagnóstico 2014 de **FORMAR**, Fomento al Desarrollo Agrario[7] señala que la población rural en núcleos agrarios no cuenta con alternativas para generar ingresos sostenibles.

Sostiene, por un lado, que lo anterior tiene como base la alta dispersión de la población rural, la cual se debe a un insuficiente **Capital Social**, a la falta de organización y a un modelo de producción inadecuado. Estos problemas dan como resultado la incapacidad para cubrir necesidades básicas, aunada a la disminución o pérdida de patrimonio y por consiguiente a una mala calidad de vida de la población rural.

De acuerdo con la misma fuente, la solución para esta parte de la problemática está en el **fortalecimiento del Capital Social**, a través del fomento a la organización, a la identificación de un modelo de producción adecuado, que permita que la población rural en núcleos agrarios cuente con alternativas para generar ingresos sostenibles, capaces de hacer cubrir sus necesidades básicas, que incrementen su patrimonio y mejoren la calidad de vida de la población rural.

Por otro lado, reconoce que la alta dispersión de la población rural tiene como causas la baja escolaridad, un bajo **Capital Humano**, que genera bajo conocimiento técnico, la limitada presencia empresarial generadora de empleo y el uso ineficiente de los recursos.

De acuerdo con el Diagnóstico del Programa, esta parte del problema sería atendida a través del impulso de esquemas de capacitación, que incrementen el **Capital Humano**, que a su vez permitan el desarrollo de conocimiento técnico-productivo y fomenten la presencia empresarial generadora de empleo, las cuales sean capaces de cubrir las necesidades básicas, incrementen del patrimonio y consecuentemente mejoren la calidad de vida de la población rural. [8]

---

[7] FORMAR. Fomento al Desarrollo Agrario. Diagnóstico. Subsecretaría de Desarrollo Agrario. Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural. Dirección de Organización Social. SEDATU. 2014.

[8] Idem.

### III.2.2. Capital Social

Los Lineamientos de Operación del Programa definen este concepto como: "Son aspectos organizacionales que facilitan la colaboración entre los individuos con la finalidad de generar confianza mutua, normas efectivas y redes ciudadanas, posibilitando el logro de beneficios comunes".[9]

En el Diagnóstico del Programa tampoco se presenta una definición del concepto, el cual resulta necesario, ya que representa la base de la instrumentación de acciones de política pública.

La definición de los Lineamientos no precisa de qué aspectos organizacionales se trata, como tampoco es clara respecto de los propósitos de generar confianza mutua, normas efectivas y redes ciudadanas. Diferentes autores coinciden en señalar que estos elementos no son fáciles de definir, y según el contexto o enfoque con el cual se analiza éstos pueden variar. Algunos otros incluyen un elemento adicional: la reciprocidad[10] y más recientemente asemejan las redes ciudadanas a las redes sociales.

En línea a la definición oficial de **Capital Social**, Robert D. Putnam, señala que "el **Capital Social** se refiere a las conexiones entre individuos –redes sociales y normas de reciprocidad y confianza que se desprenden de ellas".[11]

Un rasgo distintivo y sobre el cual coinciden los diferentes autores es que el **Capital Social** está vinculado con la cooperación y colaboración entre los individuos o partes que integran un conjunto. Sin embargo, encontramos la cooperación, lo mismo en grupos de voluntarios que trabajan para una fundación altruista, como también en grupos de empresarios, de ciudadanos, e incluso de quienes se dedican a actividades poco loables.

Es necesario apuntar que las agrupaciones sociales surgen comúnmente porque se reconoce que la realización de alguna actividad o conjunto de ellas, no se puede lograr de manera efectiva si se realiza de manera individual, o bien no es posible alcanzarla. En pocas palabras, el **Capital Social** facilita la vida en comunidad.

---

[9] Lineamientos de Operación del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario para los ejercicios fiscales 2014 y 2015. SEDATU, Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural.

[10] Centro de Estudios y Programas Interamericanos. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Capital Social en México. México, D.F. Mayo 2008.

[11] Ídem.

El primero de los elementos imprescindibles en el **Capital Social** es la confianza. La confianza, mencionan los economistas, reduce los "costos de transacción" en las actividades humanas, facilita esas relaciones. Lo vemos en situaciones cotidianas: por ejemplo, cuando rentamos un departamento, generalmente se requiere al arrendatario de una fianza o depósito de garantía, porque existe "desconfianza" en que éste será puntual para pagar la renta o de dar buen uso al inmueble. Si le rentamos el departamento a alguien conocido, "de confianza" ese requisito seguramente no lo exijamos.

La confianza, sin embargo, no es total ni definitiva: se puede tener confianza en la familia, amigos cercanos y miembros de nuestro grupo, pero tener desconfianza total en quienes no se encuentran dentro de ese círculo. Una tarea del **Capital Social**, como acción de gobierno, es acrecentar, como se haría con el capital físico[12], el capital financiero y el capital humano, la confianza fuera de los círculos de una agrupación; mientras mayor confianza generemos como país, se lograrán más fácilmente los proyectos que se emprendan.

Si bien la confianza es aquello que permite trazar un vínculo con el otro; el segundo elemento necesario en el **Capital Social** es la reciprocidad, que es aquello que "me hace pensar que los demás me aportan algo y que yo soy capaz de aportar algo a la sociedad".[13]

Los resultados de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Capital Social en México, quienes participan en mejoras en la colonia, consideran que sus vecinos los han ayudado cuando lo necesitaron; y de la misma manera quienes han recibido apoyo de una organización también con mayor facilidad realizarán trabajo voluntario. La reciprocidad es un aspecto que el **Capital Social** debe promover.

Con relación al tercer elemento, las redes sociales, son facilitadores del actuar colectivo, facilitan la comunicación, la interacción y la movilización de los grupos que comparten un interés particular. La confianza y la reciprocidad son elementos que facilitan la formación y la extensión de las redes.

---

[12] Capital físico o real, consiste en los instrumentos de toda clase bienes empleados en la producción, tales como edificios y maquinaria. Su duración se extiende sobre varios ciclos de la producción.

[13] Ídem.

El fortalecimiento organizacional, en aras de formar un mayor **Capital Social**, debe promover y apoyar la utilización de redes y orientarlas a objetivos que también generen confianza y reciprocidad entre los miembros y la sociedad en su conjunto. Esto representa un reto mayúsculo, porque los resultados de la ENAFI en esta materia no son alentadores.[14]

El cuarto de los elementos que este análisis propone incluir en una definición del **Capital Social** se refiere a las normas efectivas, que constituyen un área de oportunidad relevante para el país, como para las organizaciones gubernamentales y sociales. Existen infinidad de normas, desde nuestra Carta Magna, como leyes, reglamentos, decretos, lineamientos y otros. El problema reside, en su calidad y eficacia al momento de hacerlos cumplir.

Se incluye este elemento porque en el ámbito de las organizaciones agrarias en México también existe ausencia importante de regulación interna a las mismas, lo que permite advertir una debilidad organizacional muy marcada. De acuerdo a estudio reciente de la FAO[15], el 23.2% de las organizaciones cuentan con un código de ética y conducta, el 51.9% tienen un reglamento interno y está actualizado. Adicionalmente, llama la atención que solamente el 45.1% cuenta con un padrón de socios o agremiados actualizado, lo cual muestra que en la mayoría de las organizaciones no existe claridad sobre quiénes son los miembros que constituyen a la misma, por lo cual resulta aún más difícil implementar sanciones entre ellos.

Por lo anterior y con base en el análisis de los diferentes autores, y al reunir los elementos de los componentes del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR) y con base en las necesidades actuales de las organizaciones agrarias en México, es factible formular una definición del concepto de **Capital Social**.

---

[14] La ENAFI concluye que en México tenemos un "núcleo duro", por decirlo de alguna manera, de personas con las que se cree que se puede contar y a las cuales se ayuda, en las que se confía y con las que se interactúa regularmente; pero por el otro lado, tenemos una gran resistencia a tratar con personas fuera de este núcleo. Esto limita la construcción de redes sociales que conecten verdaderamente a la sociedad a través de diferentes sectores, que fomenten la tolerancia, extiendan la solidaridad a los miembros más marginados de la sociedad y fortalezcan el tejido social.

[15] Estudio sobre el desarrollo institucional de las organizaciones rurales en México. Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Ciudad de México, 2014.

Es necesario que los responsables del Programa en análisis, revisen la siguiente definición para establecer una adecuada a este programa presupuestario, al tiempo que se alinee a los objetivos del PND, los sectoriales y a los componentes actuales de FORMAR.

**Capital Social**

> Conjunto estructurado de acciones que permiten potenciar la acción colectiva de las organizaciones agrarias, a través de la generación de confianza hacia su interior y fuera de ellas; que propicien la participación voluntaria y fomenten la reciprocidad entre sus miembros; promuevan la formación y extensión de redes sociales orientadas hacia el bien común de las organizaciones y de la sociedad en general; al tiempo de promover la formulación de normas con valores comprendidos y aceptados en conjunto y por cada uno de sus miembros; y de un soporte social, o redes ciudadanas o sociales que denoten fuerza y cohesión, a la vez que den empuje y vigor a su acción colectiva.

Desde la perspectiva de la Estructura Programática para el ejercicio fiscal 2016, aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha establecido la Re-sectorización y fusión de los programas presupuestarios S203 Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios y F002 Fomento al Desarrollo Agrario, de la SEDATU a SAGARPA.

Esta decisión representará una oportunidad para que la Unidad Responsable del nuevo programa presupuestario que se determine crear para que comience a operar en 2016, considere en el nuevo componente orientado a acrecentar el **Capital Social** en las organizaciones rurales, la necesidad de conceptualizarlo en sus aspectos macro y micro, a fin de que se tenga impacto en la generación de confianza en las instituciones, en las diversas formas de organización y en los diferentes grupos sociales; como también en la formación de mejores ciudadanos que puedan ser capaces de generar nuevas relaciones interpersonales, que permitan romper ese “núcleo duro” que hace las veces de barrera para fortalecer el tejido social.

### 3.2.3. Capital Humano

Los Lineamientos de Operación de **FORMAR**, definen al **Capital Humano** como:

> "Capacidad productiva de un individuo, o del conjunto de la población, que es fruto de mayores conocimientos adquiridos a través de: cursos, seminarios y/o talleres;"[16]

> "Conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y talentos que posee una persona y la hacen apta para desarrollar actividades específicas a través de cursos, seminarios y/o talleres".[17]

Las definiciones son de suyo, muy diferentes: en 2014 se enfoca a sus resultados; en tanto que en 2015 la definición atiende a los elementos constitutivos que la conforman.

Primeramente se debe precisar que el concepto tiene diferentes acepciones, según el uso que se le dé; en ocasiones se utiliza para referirse a la cantidad de recursos humanos o de personal que tiene una empresa y del conjunto de competencias que son un factor importante para la producción. En este caso, el **Capital Humano** sería un factor productivo.

El concepto se acuña para su utilización en el mercado, para diferenciarlo del capital financiero y del capital físico; y con el paso del tiempo se le ha ido dando una connotación más social. Un rasgo importante, es que al igual que las otras formas de capital, el capital humano es acumulable y es posible usarlo.

En el plano individual, el **Capital Humano** se remite a la formación, conocimientos y experiencia de las personas que confieren valor al trabajo desarrollado considerando el aporte humano; a las organizaciones les genera ventajas contar con mayor **Capital Humano** con respecto a otras organizaciones; y a los países con relación a otras economías.

A las empresas, como a las organizaciones en general les es esencial invertir en su **Capital Humano**, porque ello se traduce en la mejora en la producción.

Por lo anterior, el **Capital Humano** está directamente vinculado con la calidad de la educación, con la formación profesional y el desarrollo de competencias de una población

---

[16] Lineamientos de Operación del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario para los ejercicios fiscales 2014. SEDATU, Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural

[17] Lineamientos de Operación del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario para los ejercicios fiscales 2015. SEDATU, Dirección General de Organización Social y Vivienda Rural

determinada. Esta necesidad apremiante de desarrollar el **Capital Humano**, para la productividad, es producto de la globalización.

En efecto, algunos autores señalan que el lugar de una nación depende en gran medida de la capacidad para adquirir, transmitir y aplicar conocimientos a las situaciones que se dan en el trabajo y en la vida cotidiana.[18]

Sin embargo, es necesario precisar que el desarrollo del **Capital Humano**, tiene que ver con la educación, el desarrollo de competencias, donde la capacitación tiene un lugar importante, pero no el único, entendiendo que no necesariamente la educación debe ser formal.

Desde el punto de vista pedagógico, la educación en general sólo puede ser efectiva si logra aprendizajes significativos[19], es decir, **con sentido**, que pueda asirse a conocimientos previos, a eventos previamente concebidos; en pocas palabras, que estén referidos al interés, a la experiencia propia y al ámbito de actividades de las personas, para lograr un conocimiento útil, que les sirva; de otra manera se aprenden aspectos de manera memorística que se olvidarán posteriormente.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define al **Capital Humano** de manera amplia, como la mezcla de aptitudes y habilidades innatas a las personas, así como la calificación y el aprendizaje que adquieren en la educación y la capacitación. (En ocasiones también se incluye la salud). [20]

Es primordial que en aras de lograr competir en un mundo globalizado, por las presiones del cambio demográfico que demanda que las personas se jubilen a mayor edad, se hace necesario que los trabajadores de todas las edades a lo largo de la vida continúen desarrollando sus habilidades, adaptarse a las nuevas tecnologías y adquirir las competencias que el mercado laboral demanda.

El papel de la capacitación es esencial. Empero no la entrega de conocimientos a granel que reditúen poco o nada a los trabajadores de todos los ámbitos; la capacitación debe

---

[18] Wadi D. Haddad. La Globalización de la Economía: Repercusiones en la Educación y en la Formación de Competencias. Perspectivas. Revista trimestral de educación comparada. Núm. XXVII, No. 1, Marzo 1997. Consultado en: http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001086/108681sb.pdf

[19] El concepto de aprendizaje significativo fue propuesto originalmente por David Ausubel (1963 a 1968) como el proceso a través del cual una nueva información, un nuevo conocimiento se relaciona de manera no arbitraria y sustantiva con la estructura cognitiva de la persona que aprende.

[20] Perspectivas de la OCDE. Capital humano: Cómo moldea tu vida lo que sabes. ISBN-92-64-029095. 2007.

ser de calidad, estando alineada de manera inteligente a las necesidades del mercado y de la producción, como ésta debe estarlo a las necesidades que marca la economía local y nacional.

Al analizar los Lineamientos de Operación del Programa de 2014 y 2015, se advierte una clara ausencia de esquemas que permitan vincular el componente de **Capital Humano** con los otros componentes del Programa, menos aún se aprecia una asociación con las actividades o esquemas de capacitación que proporcionan otros Programas o instancias gubernamentales. La formación de competencias precisa de una estrecha coordinación entre programas e instituciones afines, que permita la complementariedad y evitar la duplicidad de esfuerzos.

De igual manera que en la formación de **Capital Social**, el diseño del nuevo programa que operará a partir de 2016, debe considerar un replanteamiento de los esquemas de capacitación y de formación que permita atender de manera efectiva los retos del sector rural.

Con base en lo anterior, y atendiendo a los componentes de FORMAR, se considera que existen los elementos necesarios para que los responsables del Programa establezcan una definición propia del concepto **Capital Humano** en el sector rural, partiendo de la siguiente base, obtenida del presente análisis:

**Capital Humano**

> Conjunto de acciones de educación, formación y capacitación de calidad, que tiendan a generar conocimiento significativo en el desarrollo de competencias y en la mejora de habilidades, destrezas y la calificación de los miembros de las organizaciones agrarias, para que puedan hacer frente con ventaja a las necesidades del mercado y de la economía.

# IV. Análisis de la cobertura

De acuerdo al planteamiento de SEDATU, se requiere elaborar las definiciones de población potencial y de población objetivo del Programa, en consonancia a lo establecido a sus Lineamientos de Operación para el ejercicio fiscal 2015.

Este requerimiento es explicable por la falta de definición precisa que se observa para determinar de manera firme la población de área de enfoque del Programa, toda vez que al revisar los Lineamientos de Operación y documentos de rendición de cuentas de éste, encontramos modificaciones constantes, cuando es de esperar que la población objetivo no cambie, o al menos, no de manera radical.

En efecto, en algunos años la población objetivo se refería a organizaciones campesinas y hasta instituciones del sector agrario; en otros las acciones del Programa se orientaban a Grupos Sociales y Organizaciones; y también hubo ejercicios fiscales en los que se precisaba que los grupos y organizaciones debían pertenecer a localidades rurales vinculadas y a núcleos agrarios cuyo objeto sea el desarrollo social.

Con el establecimiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de enero de 2013, el Programa en análisis redefine en 2014 su población objetivo para quedar constituida por los "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.

En 2015, de nueva cuenta se vuelve a modificar, siendo ahora las Asociaciones Civiles mexicanas sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, legalmente constituidas por lo menos con 2 años de antigüedad, que realizan "Actividades de Capacitación" y/o "Evento (s) de Fomento", y contribuyen al incremento o fortalecimiento del "Capital Humano" y/o "Capital Social" en los núcleos agrarios.

En esta definición de la población objetivo, si bien se advierte la intencionalidad de focalizar mejor a los beneficiarios del Programa, pareciera indicar que corresponde a las

asociaciones que otorgan los servicios de capacitación y de eventos, en lugar de las organizaciones de productores o asociaciones vinculadas a éstos, que son al final de cuentas las que reciben, participan y se ven beneficiadas de las capacitaciones y de los eventos.

Para realizar una definición clara de las diferentes poblaciones relacionadas con el Programa, se requiere de lo siguiente:

1. Definir qué es población potencial y población objetivo, de conformidad con la normatividad para elaborar los indicadores de la MIR,
2. Dimensionar y caracterizar a las organizaciones campesinas o de productores del sector rural o agrario,
3. Conocer cuántas organizaciones han sido beneficiadas anualmente por FORMAR, e
4. Identificar a los beneficiarios que se reportan en el SIIPP-G.

En relación con el primer punto, y con base en las definiciones que se establecen en la Guía para la Construcción de la MIR, se debe determinar con claridad la población que potencialmente presenta la problemática que se va a atender con la operación del Programa, así como especificar aquella parte de la población potencial que se pretende cubrir en un periodo de tiempo (en un ejercicio fiscal, o durante una administración federal, por ejemplo).

**Tabla 9**. Definiciones de población o área de enfoque.

| Población o área de enfoque potencial | Población o área de enfoque objetivo | Población o área de enfoque atendida |
|---|---|---|
| Se refiere al universo global de la población o área referida | Se refiere a la población o área que el programa pretende atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o una parte de ella. | Se refiere a la población o área que ya fue atendida por el Pp.* |

** Programa presupuestario.*
*Fuente: SHCP, SFP, CONEVAL. Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. México. 2010.*

Se advierte que en los Lineamientos de Operación del Programa, vigentes durante la existencia de **FORMAR**, no se ha cumplido con una determinación clara de las poblaciones potencial y objetivo.

Para determinar estas poblaciones, debemos pasar al siguiente punto: dimensionar y caracterizar a los núcleos agrarios y las organizaciones rurales.

Respecto de los núcleos agrarios, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 señala que “Más de la mitad del territorio está compuesto por

miles de localidades que conforman ejidos y comunidades en donde habitan más de 8.1 millones de sujetos agrarios (5.9 millones son hombres y 2.2 millones son mujeres)"[21], correspondiendo a 31, 893 núcleos agrarios, de los cuales 29,533 son ejidos y 2,360 son comunidades agrarias.[22]

Por otro lado, en cuanto a organizaciones del sector rural, la FAO concluye que en el país 56,700 organizaciones operan en el medio rural, las cuales son predominantemente organizaciones económicas y gremiales. Existen siete estados que concentran el 53.4% de las organizaciones del país. Estos son: Oaxaca (10.2%), Sonora (9.5%), Veracruz (9.2%), Chiapas (8.7%), Sinaloa (8.0%), Puebla (4.0%) y Campeche (3.8%). A pesar de existir de manera constitutiva, el 42.3% de las organizaciones rurales no se encuentra operando.[23]

De acuerdo con las cifras integradas en el SIIPP-G por la SEDATU, en 2014 se apoyaron 226 proyectos de igual número de organizaciones. Asimismo, se integraron 182 beneficiarios personas físicas.

Al revisar los resultados del Programa de 2010 a 2014, se observa que la máxima cantidad de proyectos apoyados fue de 360, para el año 2010, con 154,908 beneficiarios directos.

Es preciso mencionar que, las cifras reportadas por el Programa en diferentes fuentes oficiales, no corresponden a las registradas en el SIIPP-G, por lo cual no fue posible hacer un análisis comparativo respecto de los beneficiarios directos e indirectos que se reportan en este Sistema.

En efecto, en el SIIPP-G en 2014 se integraron 182 **personas físicas**, las cuales representan apenas el 0.3% de los 68,281 beneficiarios reportados en la información entregada por el Programa a la UEGDG, de manera externa al SIIPP-G.

---

[21] PROGRAMA Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2013.

[22] Ejido: Es el conjunto de tierras, bosques o aguas que un grupo de población campesina usufructúa de hecho o de derecho, con fundamento en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, independientemente de que haya o no resolución presidencial, del tipo de actividad que en ellas se realice y del municipio o municipios en donde se encuentren. Comunidad Agraria: Es el conjunto de tierras, bosques o aguas que un grupo de población campesina usufructúa, desde tiempo inmemorial, en forma comunal y bajo sus propias reglas de organización, ya sea que le pertenezcan, le hayan sido restituidas o las posean de hecho; independientemente del tipo de actividad que en ellas se realice y del municipio o municipios en donde se encuentren. Fuente: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Aguascalientes, Ags. 2009. Citado en "Evaluación Externa Complementaria sobre la Perspectiva de Género de los Programas de Fomento de la Secretaría de la Reforma Agraria" Programa de Fomento al Desarrollo Agrario. Secretaría de la Reforma Agraria., Informe Final. México, junio de 2012.

[23] Estudio sobre el desarrollo institucional de las organizaciones rurales en México, p. 35.

Con relación al segundo trimestre de 2015, el Programa integró al SIIPP-G, un total de **88 personas morales**, lo que estaría alineado a la población objetivo establecida en sus Lineamientos de Operación: Asociaciones civiles.

Por lo anterior, es necesario que los responsables de la operación de **FORMAR** completen la información que se registra en el SIIPP-G, con base en la normatividad que regula la operación de ese Programa.

Al revisar la ubicación geográfica de los beneficios 2014 y 2015, registrados en el SIIPP-G se advierte que el 100% de éstos se encuentran localizados en el Distrito Federal, lo cual pudiera ser una inconsistencia o, bien, sólo se integraron en el sistema los beneficios entregados en esta entidad federativa.

Por lo visto anteriormente, y desde la perspectiva de lo establecido en los Lineamientos de Operación del Programa, los responsables del Programa deberán establecer tanto la población potencial y la población objetivo, a partir de los elementos de planeación con los que se cuentan actualmente, y que se resumen de la siguiente forma:

| **Población o área de enfoque potencial:** | **Población o área de enfoque objetivo:** |
|---|---|
| Son las "organizaciones del sector agrario", legalmente constituidas, localizadas en los núcleos agrarios del territorio nacional, para el fortalecimiento de las capacidades técnico-productivas de sus agremiados. | Son las asociaciones civiles del sector agrario sin fines de lucro, con presencia nacional, regional, estatal o local, legalmente constituidas con al menos dos años de antigüedad, que operen actualmente, que demuestren fehacientemente contar con otras fuentes de financiamiento además de la gubernamental y su interés en participar en eventos de fomento o actividades de capacitación, a fin de contribuir a incrementar el capital social y en acrecentar el capital humano de la organización y sus agremiados. |

*Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la cobertura de FORMAR 2014-2015.*

La SEDATU planteó en su requerimiento para la elaboración del presente Informe, realizar un análisis de elegibilidad de los beneficiarios; sin embargo, con la información que el enlace operativo integró en el SIIPP-G no fue posible verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad que se muestran en la Tabla siguiente:

**Tabla 10**. Criterios de selección y priorización de los componentes de FORMAR, 2015.

| Capacitación | Fomento Organizacional |
|---|---|
| Los criterios de selección y de priorización en la autorización de proyectos son: | |
| a) Proyectos que emanen de una demanda específica, comprobable documentalmente, de los productores de núcleos agrarios, expresada a través de un proceso participativo de identificación y priorización de la problemática grupal.<br>b) Que consideren el desarrollo de capacidades técnicas y productivas para la producción de alimentos.<br>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.<br>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.<br>e) Aquellos cuyo universo de atención incluya preferentemente a jóvenes de 18 a 39 años, y mujeres e indígenas.<br>f) Los que signifiquen alto impacto local y regional, que fortalezcan las estrategias de desarrollo agrario sustentable, de desarrollo regional, social y productivo.<br>g) Los que sean parte de una estrategia de largo alcance en la región.<br>h) 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.<br>i) Que las cotizaciones cumplan con las características técnicas y económicas, para el objetivo del proyecto. | a) "Proyecto(s)" formulados para el desarrollo de "Capital Social", y que incentiven la organización en núcleos agrarios.<br>b) "Proyecto(s)" cuyo universo de atención prioritaria sean organizaciones legalmente constituidas, que incluyan preferentemente dentro de su Padrón a jóvenes de 18 a 39 años de edad, mujeres e indígenas.<br>c) Que las cotizaciones cumplan con las características técnicas y económicas, más adecuadas para el objetivo del proyecto. |

*Fuente: Lineamientos de Operación del Programa Fomento del Desarrollo Agrario. SEDATU, 2015.*

Como se aprecia en la Tabla 10, los criterios de elegibilidad precisan de revisar en gabinete los proyectos que se presentarán al Comité, que es la instancia máxima de decisión para aprobación o rechazo de los proyectos, por lo que la UEGDG carece de los elementos suficientes para verificar el cumplimiento de los criterios de selección y priorización de los proyectos que fueron aprobados por el Comité en 2015 y que se han incorporado al SIIPP-G.

# V. Confronta de FORMAR con programas con apoyos similares

Se realizó una revisión de los programas del gobierno federal que entregan apoyos similares a organizaciones del campo, como son capacitación y fortalecimiento organizacional, con el propósito de identificar posibles concurrencias en la entrega de apoyos y subsidios.

**Tabla 11. Programas integrados al SIIPP-G con apoyos similares a los que otorga FORMAR. Ejercicio Fiscal 2014.**

| Dependencia/ Entidad | Programa | Población objetivo A/ | Tipo de apoyo A/ | Número de beneficiarios B/ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Personas Físicas | Personas Morales | Total |
| SAGARPA | S088 Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE) | Las mujeres emprendedoras con 18 años o más, que al momento del registro de la solicitud, residan en el mismo "Núcleo Agrario", preferentemente sin tierra, que no hayan sido apoyadas en los últimos cinco ejercicios fiscales por el "Programa de la Mujer en el Sector Agrario" (PROMUSAG) y por el "Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios" (FAPPA)"; a excepción de las solicitudes de apoyo previstas en el artículo 8 fracción IV, de las presentes "Reglas de Operación". | Apoyo para uso productivo | | 22,321 | 22,321 |
| SAGARPA | S089 Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos de los Núcleos Agrarios (FAPPA) | 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 presentes "Reglas de Operación". | Apoyo para uso productivo | | 19,962 | 19,962 |
| SAGARPA | S258 Programa Integral de Desarrollo Rural | La población objetivo está compuesta por productores y grupos de personas; personas físicas y morales; que realizan actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas y pesqueras; en zonas rurales y periurbanas. | Subsidios | | 57 | 57 |

| Dependencia/ Entidad | Programa | Población objetivo A/ | Tipo de apoyo A/ | Número de beneficiarios B/ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Personas Físicas | Personas Morales | Total |
| SAGARPA/ CONAPESCA | S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola | La población objetivo son las unidades económicas pesqueras y acuícolas inscritas en el Registro Nacional de Pesca y Acuacultura (RNPA). | Subsidios | 25,528 | 685 | 26,213 |
| SAGARPA/ ASERCA | S262 Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados | La población objetivo está compuesta por personas físicas y morales, productores agropecuarios, pesqueros y/o agentes económicos participantes en el proceso de producción-comercialización de los productos elegibles de acuerdo a cada componente. | Subsidios | 91,441 | 3,972 | 95,413 |
| SHCP/ FINANCIERA NACIONAL | F029 Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito | Los apoyos de este programa están dirigidos a Organizaciones de Productores que cuenten con un Convenio de Concertación vigente con la Financiera; a ejidos y comunidades rurales, así como a Organizaciones de Productores que se encuentren en municipios o localidades de alta y muy alta marginación y organizaciones consideradas como indígenas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas; a Productores, ER y EIF considerados en el marco de los convenios de colaboración que celebre la Financiera con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y la propia Financiera. | Apoyos Económicos Directos | 113,286 | 246 | 113,532 |

*A/ Reglas de Operación de los Programas para el ejercicio fiscal 2014.*
*B/ SIIPP-G con datos de 2014, SFP. Consulta realizada el 06 de octubre de 2015.*

Se revisaron las reglas y lineamientos de operación de los programas que integraron padrones al SIIPP-G para el ejercicio fiscal 2014, detectándose que seis de ellos otorgan apoyos similares a organizaciones del sector rural, como son eventos de capacitación, como acciones para el fortalecimiento organizacional; cinco de ellos corresponden al Ramo 08 SAGARPA y uno al Ramo 06 SHCP (F029).

En total, se identificaron 28 concurrencias de FORMAR con los programas S258 a cargo de la SAGARPA y el F029 de Financiera Nacional, por un monto global de 36.8 millones de pesos, cifra que pudiera ser superior considerando que el Programa F029 sólo registró información del monto entregado a los beneficiarios en 199 de los 213 casos identificados con concurrencia.

Si bien se observa un número poco significativo de concurrencias, éstas representan más de 17.8 millones de pesos, que podrían ser mayores considerando que uno de los programas no registró en todos los casos el monto de los apoyos entregados.

En efecto, el Programa F029 no registró en el SIIPP-G el monto de los apoyos entregados en el 93.8% de los casos en que se identificaron concurrencias con el Programa **FORMAR**.

**Tabla 12: Resultado de concurrencias de beneficiarios del Programa FORMAR con programas con apoyos similares. Ejercicio fiscal 2014.**

| SEDATU | SAGARPA | SAGARPA | SAGARPA | SAGARPA | SAGARPA | FND |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **F002 FORMAR Total de beneficiarios 408** | **S088 PROMETE** | **S089 FAPPA** | **S258 Programa Integral de Desarrollo Rural** | **S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola** | **S262 Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados** | **F029 Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito** |
| **Beneficiarios** | **22,321** | **19,962** | **57** | **26,213** | **95,413** | **113,532** |
| **Concurrencias** | | | **7** | | | **21** |
| **Monto** | | | **$17,885,550.00** | | | **18,940,022.47** [1/] |
| **Entidades Federativas con mayores concurrencias** | | | + Distrito Federal<br>+ Puebla<br>+ Durango | | | + Yucatrán<br>+ Veracruz<br>+ Puebla<br>+ México |

**Fuente:** *Registros concurrentes de beneficiarios integrados al SIIPP-G con vigencia al cierre de 2014. Consulta: 06 octubre de 2015.*

Notas:

[1/] El F029 no reportó monto en 199 registros de un total de 212 concurrentes. El monto otorgado por el F006 en los 21 registros concurrentes suma un total de $18,904,505 pesos.

2) Las entidades federativas corresponden a los registros concurrentes de los programas confrontados con FORMAR, ya que este programa sólo identificó al Distrito Federal como la entidad federativa donde se entregó el apoyo.

Es importante mencionar que el análisis de la ubicación geográfica de los beneficios entregados no pudo completarse, en virtud de que **FORMAR** únicamente registra como entidad federativa donde se entrega el beneficio al Distrito Federal, lo cual pudiera ser una inconsistencia.

# VI. Conclusiones

El Programa **FORMAR**, si bien entre sus características está la flexibilidad, tiene una importante área de oportunidad en la determinación de los objetivos generales y específicos, población potencial y población objetivo, toda vez que las modificaciones frecuentes en estos ejes fundamentales del Programa, impiden el seguimiento puntual de sus avances, así como la evaluación de su impacto.

Por otro lado, se detectó la falta de consistencia entre los datos integrados al SIIPP-G y los proporcionados a la UEGDG, de manera externa, para la realización de este análisis.

Asimismo, en el SIIPP-G no se han incorporado a los miembros de las organizaciones, siendo que son los beneficiarios directos de las acciones que realiza el Programa.

Igualmente, se advierte que en el transcurso de los años de existencia del Programa un desequilibrio importante entre los apoyos entregados por sus componentes, que finalmente se corrige al haberse eliminado aquellas vertientes de apoyo que tenían poco peso en la cantidad de proyectos aprobados y de recursos entregados a los productores y organizaciones agrarias.

En atención a lo solicitado por la SEDATU, en el marco de los antecedentes del Programa, los beneficiarios y los apoyos que se entregan, la UEGDG se advierte que las definiciones de los conceptos con los que FORMAR cuenta de **Capital Humano**, **Capital Social**, de **Población Potencial** y **Población Objetivo**, están limitados y deben complementarse con los diferentes elementos de planeación disponibles, toda vez que serán indispensables para los efectos de revisión y rediseño de los alcances y propósitos del Programa, en el marco de la reestructura que va a tener a partir del ejercicio fiscal 2016.

# VII. Recomendaciones

Derivado del análisis realizado y con la finalidad de contribuir a mejorar la gestión del PROIN y hacer más eficiente la entrega los apoyos del Gobierno Federal, se presentan las siguientes recomendaciones:

*RECOMENDACIONES*

Para la Unidad Responsable del F002 Programa Fomento al Desarrollo Agrario.
**FORMAR**

1. Revisar y determinar los objetivos, población potencial y la población objetivo del Programa, a partir de la problemática que enfrentan las organizaciones agrarias, así como alinear la MIR en sus diferentes niveles y componentes, que permita el adecuado seguimiento de los objetivos que establezca el Programa para el corto y mediano plazos, en el marco de la nueva estructura programática que operará a partir del ejercicio fiscal 2016.

2. Verificar la información que se tiene registrada en el SIIPP-G de los ejercicios fiscales 2014 y 2015, a fin de asegurar que corresponde a la reportada ante las diferentes instancias y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y en su caso, completar en el SIIPP-G la información faltante de los beneficiarios.

3. Incluir en los lineamientos de operación el establecimiento de mecanismos para obtener y procesar la información de los beneficiarios directos del Programa, que participan en eventos de fortalecimiento organizacional y los que reciben los apoyos de capacitación, e integrarlos en el SIIPP-G a partir del ejercicio fiscal correspondiente.

4. Precisar en los lineamientos de operación o en la normatividad que regule la operación del Programa, los programas con los cuales los beneficiarios de FORMAR resulten excluyentes, para evitar la entrega duplicados a las organizaciones agrarias.

5. Establecer los mecanismos de control que permitan integrar en el SIIPP-G de manera trimestral la información de los beneficiarios del Programa.

6. Revisar los padrones integrados en el SIIPP-G a fin de identificar correctamente a la entidad federativa donde se entregan los recursos del Programa, así como solicitar a la UEGDG la sustitución de los padrones con las correcciones correspondientes.

7. Determinar si las concurrencias identificadas entre el **FORMAR** y los programas presupuestarios **S258** y el **F029**, de **SAGARPA** y Financiera Nacional, respectivamente, resultan válidas o legalmente correctas en cada uno de los casos.

Para la Unidad Responsable del Programa **F029** "Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito"

1. Determinar si las concurrencias identificadas entre el Programa **F029** de Financiera Nacional y el F002 de SEDATU, resultan válidas o legalmente correctas en cada uno de los casos.

2. Justificar la falta de información del monto entregado a los beneficiarios del Programa **F029**, y en su caso, hacer las correcciones necesarias en los padrones e integrarlos en el SIIPP-G.

# VIII. Referencias Documentales


- Ley Agraria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2012.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2012.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2013.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR), para el ejercicio fiscal 2013.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Acuerdo Modificatorio de los Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR), para el ejercicio fiscal 2014.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Diagnóstico del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR), (2014).
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Lineamientos de Operación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR). Ejercicio fiscal 2015.
- Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. SHCP, SFP, CONEVAL, 2010.
- Centro de Estudios y Programas Interamericanos. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Capital Social en México. México, D.F. Mayo 2008.
- Perspectivas de la OCDE. Capital humano: Cómo moldea tu vida lo que sabes. ISBN-92-64-029095. 2007.
- Secretaría de la Reforma Agraria. Memoria Documental Programa Fomento al Desarrollo Agrario, (FORMAR). 2006-2012. México, 2012.
- Secretaría de la Reforma Agraria. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Evaluación del Programa Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR). Informe Final. 28 de julio de 2010.
- Secretaría de la Reforma Agraria. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Evaluación del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario. (FORMAR). Informe final. 15 de agosto de 2011.

- Secretaría de la Reforma Agraria. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. "Evaluación Externa Complementaria sobre la Perspectiva de Género de los Programas de Fomento de la Secretaría de la Reforma Agraria". Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR). Informe Final. Junio 2012.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social 2011-2012. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. México, D.F. CONEVAL, 2013.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Evaluación Externa Complementaria de los Programas de Fomento de la SEDATU. Informe Final de Evaluación Complementaria. Programa Fomento al Desarrollo Agrario. (FORMAR). Junio 2014.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Estudio sobre el desarrollo institucional de las organizaciones rurales en México. Ciudad de México, 2014.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. FORMAR. Fomento al Desarrollo Agrario. Informe al Segundo Trimestre de 2015. Julio 2015.

**Subsecretaría de la Función Pública**
Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental
Tel. 2000 3000 Ext 4092
www.funcionpublica.gob.mx