



Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura

EVALUACIÓN DE DISEÑO
Ejercicio fiscal 2018

Abril de 2019



Programa de Apoyo a la Competitividad de la **Ovinocultura**

**EVALUACIÓN DE DISEÑO
PROGRAMA DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD DE LA OVINO CULTURA
EJERCICIO FISCAL 2018**

Programa Anual de Evaluación 2019

Audidores Empresariales ASE, S.C.
Secretaría de Fomento Agropecuario
Gobierno del Estado de Tlaxcala

Coordinación General:
Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño
Secretaría de Planeación y Finanzas

Consulte el catálogo de publicaciones en:
<http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/>

La elaboración de esta publicación estuvo a cargo de Audidores Empresariales ASE, S.C., en coordinación con la Secretaría de Fomento Agropecuario y la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala

Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala (2019). Evaluación de Diseño. Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura. Tlaxcala. Gobierno del Estado de Tlaxcala

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
I. INTRODUCCIÓN	8
II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	9
II.1 OBJETIVO GENERAL.....	9
II.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
II.3 ALCANCES	9
III. METODOLOGÍA	10
IV. EVALUACIÓN	11
IV.1 ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA	11
IV.2 ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LAS METAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES.....	14
IV.3 ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELEGIBILIDAD	17
IV.4 PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN	23
IV.5 EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS	26
IV.6 PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	37
IV.7 ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES.....	40
V. VALORACIÓN FINAL DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.....	41
VI. CONCLUSIONES	43
VII. ANEXOS	45
ANEXO 1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	45
ANEXO 2. METODOLOGÍA PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO	47
ANEXO 3. PROCEDIMIENTO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE DATOS DE BENEFICIARIOS.....	48
ANEXO 4. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL PROGRAMA	49
ANEXO 5. INDICADORES	50
ANEXO 6. METAS DEL PROGRAMA	51

ANEXO 7. PROPUESTA DE MEJORA DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS	52
ANEXO 8. GASTOS DESGLOSADOS DEL PROGRAMA.....	53
ANEXO 9. COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS.....	54
ANEXO 10. VALORACIÓN FINAL DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.....	55
ANEXO 11. PRINCIPALES FORTALEZAS, RETOS Y RECOMENDACIONES.....	56
ANEXO 12. CONCLUSIONES	60
ANEXO 13. FICHA TÉCNICA CON LOS DATOS GENERALES DE LA INSTANCIA EVALUADORA Y EL COSTO DE LA EVALUACIÓN	62

RESUMEN EJECUTIVO

La *Evaluación en materia de Diseño del Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO)*, correspondiente al ejercicio fiscal 2018, tiene como objetivo general evaluar el diseño del programa con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados, de acuerdo con los términos de referencia para realizarla. En este sentido, sus objetivos específicos fueron los siguientes siete:

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,
2. Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
3. Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable,
6. Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
7. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales

Para cada uno de estos objetivos, en la evaluación se incluye y desarrolla un apartado (con excepción del objetivo específico 5, cuyo apartado corresponde al de la Matriz de Indicadores para Resultados –MIR–). La metodología empleada para su realización fue la propuesta por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para evaluaciones en materia de diseño a programas de desarrollo social, misma que comprende esencialmente trabajo o análisis de gabinete y deja abierta la posibilidad de hacer entrevistas a actores clave para complementar la información documental proporcionada. Esta metodología divide la evaluación y el análisis en los siete apartados mencionados y en 30 preguntas (de las cuales 24 se responden en un esquema binario –Sí/No– y por niveles –de 0 a 4–, y 6 son preguntas abiertas) de acuerdo con el siguiente cuadro:

Apartado	Preguntas	Total
I	1 a 3	3
II	4 a 6	3
III	7 a 12	6
IV	13 a 15	3
V	16 a 26	11
VI	27 a 29	3
VII	30	1
TOTAL	30	30

Con base en lo anterior, en la Evaluación se examinaron los principales elementos que constituyeron el diseño del programa en 2018 (y que continúan vigentes en 2019), tales como problema que se atiende, población objetivo, propósito y mecanismos operativos básicos, entre

otros, y se identificaron áreas de mejora destacables en los mismos. En los siguientes párrafos se presentan los principales hallazgos y conclusiones por cada apartado de la Evaluación.

Justificación de la creación y del diseño del programa

La justificación de la creación y del diseño del programa no está documentada; lo que constituye una de las debilidades más importantes del programa. El programa carece de un diagnóstico en el que se defina claramente el problema que atiende, las causas y efectos de este problema, su población objetivo y los antecedentes que sustenten el tipo o mecanismo de intervención que ejecuta. Es importante que los responsables del PACO elaboren un diagnóstico de acuerdo con las especificaciones plasmadas en las respuestas a las preguntas 1 a 3.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

La contribución del programa a metas y estrategias de mayor alcance, en general, no es clara, pues no está establecida en documentos oficiales del programa (como en sus Reglas de Operación vigentes –ROP– o en su MIR y diagnóstico, que no cuenta con estos últimos). Además, al momento de realización de la Evaluación no se cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente. Al no tener MIR, el programa tampoco cuenta con un fin o propósito mediante los cuales pueda establecerse una clara vinculación con instrumentos de planeación o políticas públicas de mayor alcance; tampoco se identifica un mecanismo de vinculación institucionalizado entre programas del estado de Tlaxcala y planes o programas federales o nacionales. Se recomienda elaborar y registrar una MIR del programa y establecer institucionalmente su alineación a programas nacionales y estatales, como al Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Una de las principales debilidades del programa es la ausencia de definiciones de su población potencial y de su población objetivo, al no contar con un diagnóstico propio del programa; por ello, tampoco se define alguna unidad de medida ni una metodología para cuantificarlas. El programa tampoco cuenta con mecanismos de elegibilidad establecidos en documentos oficiales ni transparentes.

Asimismo, se identificó que el programa no recolecta información socioeconómica que le permita conocer mejor a sus beneficiarios ni a sus potenciales beneficiarios, lo que limita sustancialmente la planeación estratégica y operativa del programa. Además, se identificó que las ROP del programa son limitadas en diversos aspectos, principalmente en la definición de mecanismos o criterios de elegibilidad, estrategia de cobertura, procedimientos para la selección de beneficiarios y otros procedimientos adicionales para operar el programa.

Al respecto, se recomienda definir a las poblaciones del programa (preferentemente en un diagnóstico) de la siguiente forma:

- Población Potencial: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala»
- Población Objetivo: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala»

- Población Atendida: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala apoyadas o atendidas por el PACO»

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El programa cuenta con un padrón de beneficiarios limitado o insuficiente y cuenta con mecanismos de atención poco claros y no documentados. El PACO cuenta con un documento titulado “Padrón de Beneficiarios” en el que (en principio) se registra quiénes reciben los apoyos del programa; este padrón no está en formato de datos abiertos, no está sistematizado y no incluye información socioeconómica de las personas beneficiarias, entre otras áreas de mejora. Además, se identificó que las ROP del PACO también son limitadas en diversos aspectos relacionados con el mecanismo de atención, principalmente en los procedimientos para otorgar los apoyos. Para ello, se recomienda elaborar e institucionalizar documentos operativos del programa que regulen sus mecanismos de atención.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Una de las principales debilidades del programa fue la carencia de una MIR propia del mismo, pues no se cuenta con un instrumento de monitoreo o seguimiento que permita medir la gestión, desempeño y resultados del programa, y pueda permitir responder a preguntas del tipo ¿cómo va el programa? ¿Qué avances se tienen? ¿Qué falta por hacer? ¿Qué se ha hecho bien? Por ello, en el Anexo 7 se formula una propuesta de MIR exclusiva para el PACO, de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico (MML).

Presupuesto y rendición de cuentas

En la información entregada para hacer la evaluación, no se identifica que el programa tenga un control de los gastos de operación en que se incurre para operarlo; solo se cuenta con el padrón de beneficiarios referido previamente, en el que se indica el apoyo que se le ha dado a cada beneficiario del programa. Asimismo, el PACO cuenta con mecanismos limitados de transparencia y rendición de cuentas, siendo sus ROP y la página de Internet de la SEFOA los únicos instrumentos para ello. Por lo anterior, puede considerarse que el presupuesto y la rendición de cuentas del programa son limitados o difusos y su control debe mejorarse considerando las siguientes preguntas guía: ¿cuánto dinero cuesta operar el programa? ¿Por cada peso entregado como apoyo del programa, cuántos pesos (o centavos) se gastan en entregarlo?

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

Se identificó que el PACO presenta complementariedad y coincidencia con dos programas federales (uno operado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural –SADER– y otro por Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura –FIRA–). Asimismo, se identificó que presenta complementariedad con un programa del estado de Tlaxcala (CAPITALÍZATE). No obstante, en ningún caso se identificaron mecanismos formales de coordinación para potenciar esfuerzos y alcanzar mejores resultados.

Como conclusión general, se identificó que el programa presenta importantes áreas de mejora en su diseño que significaron obtener solo 4 puntos de los 96 puntos posibles, pues no cuenta con los principales insumos para hacer una evaluación de diseño (diagnóstico, MIR y ROP robustas) ni para considerar que cuenta con un diseño lógico y claro, de acuerdo con buenas prácticas en la materia. No obstante lo anterior, en casos como este (programas con diseño conceptual débil) la realización de una evaluación en materia de diseño (y de la atención de las recomendaciones que en esta se emitan) adquiere mayor relevancia y mayor utilidad, pues el programa es terreno fértil para hacer diversas mejoras que se traduzcan en un mayor potencial para alcanzar mejores resultados en sus beneficiarios.

Así, se considera que, con esta Evaluación, se abona a las tres funciones principales de las evaluaciones: 1) rendición de cuentas (quien lea la Evaluación sabrá qué tan sólido es el diseño conceptual del programa); 2) identificación de áreas de mejora (particularmente del diseño del programa; por lo que la SEFOA podrá tomar medidas para atenderlas), y 3) generación de insumos para la toma de decisiones (particularmente para mejorar el diseño del programa y, quizá también, para la toma de decisiones presupuestarias).

I. INTRODUCCIÓN

La evaluación de programas y políticas públicas tiene tres funciones principales: 1) rendición de cuentas; 2) identificación de áreas de mejora, y 3) generación de insumos para la toma de decisiones. Las evaluaciones en materia de diseño de programas y políticas públicas se hacen con la intención de analizar, valorar y mejorar los elementos que constituyen su diseño conceptual (tales como problema que se atiende; poblaciones potencial, objetivo y atendida; objetivos y propósito, entre otros; contenidos normalmente en diagnóstico, Matriz de Indicadores para Resultados y Reglas de Operación), de modo que la gestión u operación de los programas o políticas evaluadas se efectúen sobre una base más firme y aumente la probabilidad de conseguir mejores resultados. En México, se introdujo este tipo de evaluación en 2007, con la emisión de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos),¹ publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de marzo de 2007. En función de esto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como Instancias de Coordinación del proceso de evaluación de programas federales, desarrollaron modelos de Términos de Referencia (TdR) para las evaluaciones de este tipo que, entre otros aspectos, definen la metodología con la que deben hacerse las evaluaciones en materia de diseño.

Por su parte, se ha identificado que los programas en materia agropecuaria operados por la Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA), del Gobierno del estado de Tlaxcala, son susceptibles de mejorar su diseño conceptual. Por ello, esta secretaría determinó la necesidad de realizar evaluaciones en materia de diseño a los programas que opera con base en la metodología y modelo de TdR emitidos por el CONEVAL. Entre los programas que opera la SEFOA considerados para practicarles una evaluación en materia de diseño se encuentra el Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO).

Sobre esta base, en el presente documento se desarrolla la *Evaluación en materia de Diseño del Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO), correspondiente al ejercicio fiscal 2018* (en adelante, la Evaluación). Esta evaluación aborda los siguientes siete apartados: 1) Justificación de la creación y del diseño del programa; 2) Contribución a las metas y estrategias nacionales; 3) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; 4) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; 5) Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); 6) Presupuesto y rendición de cuentas; 7) Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

En las siguientes páginas se muestran los resultados del análisis y valoraciones realizadas respecto a los siete apartados mencionados, así como los hallazgos y las recomendaciones resultantes.

¹ Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>

II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

II.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar el diseño del Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura 2018 (PACO), con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

II.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

8. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,
9. Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,
10. Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
11. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
12. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable,
13. Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
14. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

II.3 ALCANCES

La Evaluación se realiza exclusivamente al Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO), implementado en el estado de Tlaxcala, por lo que la atención de los hallazgos y recomendaciones de la misma recae exclusivamente en la SEFOA, en su carácter de responsable del programa por parte del gobierno de esa entidad federativa. En este sentido, la SEFOA y los beneficiarios del programa serán quienes se favorezcan del resultado de las mejoras derivadas de la Evaluación.

III. METODOLOGÍA

La Evaluación se realizó con base en la metodología definida por el CONEVAL para evaluaciones de diseño establecida en el modelo de TdR para las evaluaciones de este tipo. Esta metodología consiste en un análisis de gabinete dividido en siete apartados y 30 preguntas, con base (en este caso) en información proporcionada por la SEFOA, así como en información adicional que la Secretaría de Planeación y Finanzas consideró necesaria para realizar el análisis. Se entiende por “análisis de gabinete” al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma del programa, se podrán programar y llevar a cabo entrevistas con responsables de su operación, de la unidad de evaluación o planeación. Los apartados y el número de preguntas por apartado se listan a continuación:

Apartado	Preguntas	Total
Justificación de la creación y del diseño del programa	1 a 3	3
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4 a 6	3
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	7 a 12	6
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	13 a 15	3
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	16 a 26	11
Presupuesto y rendición de cuentas	27 a 29	3
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	30	1
TOTAL	30	30

IV. EVALUACIÓN

IV.1 ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

No. El programa no cuenta con un documento que identifique el problema o necesidad prioritaria que busca resolver.

Justificación

A nivel sector o dependencia, se cuenta con el documento titulado «Árbol de problemas y objetivos», así como con información relativa a la necesidad prioritaria que busca resolver el PACO, ubicada en los siguientes documentos: Plan Rector del Sistema Producto Ovinos (2015-2014, Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación –SAGARPA–), Plan Estatal de Desarrollo 2017 – 2021 (Pág. 48), Capítulo Cuarto de la Reglas de Operación (ROP) del programa, Avance Mensual de la Producción Pecuaria (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera –SIAP– 2011 a 2019, SAGARPA) y Diagnostico Participativo realizado por la Dirección de Ganadería, con productores del estado, para identificar los principales problemas que afectan a la ovinocultura. No obstante, ninguno de estos documentos es específico del PACO.

Al respecto, se recomienda 1) formular el problema que atiende el programa como «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala presentan baja competitividad en el mercado ovino»; 2) elaborar un diagnóstico específico del PACO con base en la Metodología de Marco Lógico (MML) y en el documento «Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico [...]» emitido por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (UED-SHCP) y por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).² Asimismo, se sugiere entender a la «competitividad» como un equilibrio entre los costos de producción y la calidad del producto, de modo que este producto generado sea demandado y adquirido en dicho mercado de manera sostenida.

² Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59237/Lineamientos_programas_nuevos_.pdf

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

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

No. El programa no cuenta con un diagnóstico del problema que atiende.

Justificación

Las debilidades y amenazas de la ovinocultura del estado de Tlaxcala son similares al análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) que se analiza en el Plan Rector del Sistema Producto Ovinos 2015-2024 de la SAGARPA; no obstante, estas no se acotan al ámbito de acción del PACO. Adicionalmente, la unidad responsable del programa realizó un diagnóstico participativo con productores donde se identificaron algunos de los problemas que enfrentan en la ovinocultura, así como algunas posibles soluciones y propuestas para la atención de estos problemas, pero este diagnóstico (ejercicio) participativo no se tradujo en un documento de planeación estratégica del PACO.

Al respecto, se recomienda elaborar un diagnóstico específico del PACO con base en los hallazgos del diagnóstico participativo, en la MML y en el documento «Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico [...]», considerando la propuesta de formulación del problema indicada en la respuesta a la Pregunta 1 y la siguiente propuesta de definición de población objetivo: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala». Asimismo, se recomienda considerar la posibilidad de focalizar los apoyos –explícitamente en las ROP del PACO– en las personas físicas productoras de ganado ovino de los estratos E2 (Familiar de subsistencia con vinculación al mercado), E3 (En transición) y, en su caso, E4 (Empresarial con rentabilidad frágil), de acuerdo con la clasificación establecida en el Diagnóstico del sector rural y pesquero elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) en conjunto con la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA),³ pues se identifica que son estos estratos los que requieren mejorar su competitividad para tener mayor presencia en el mercado ovino. Se considera que el estrato E1, al ser de subsistencia sin vinculación al mercado, no requiere de apoyos para mejorar su competitividad, pues lo que requieren los productores de este estrato son apoyos de corte social o, en su caso, asistencial.

³ Disponible en <http://www.fao.org/3/a-bc980s.pdf>

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

Sí. Nivel 1. El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y la justificación teórica o empírica documentada no es consistente con el diagnóstico del problema.

Justificación

De acuerdo con –entre otras fuentes– la «Evaluación de Diseño Programa de Fomento Ganadero»,⁴ coordinada por el CONEVAL y la entonces SAGARPA, hay experiencias de programas o políticas de fomento ganadero similares al PACO que sustentan el tipo de intervención que el programa lleva a cabo (justificación empírica). Algunos de estos programas (incluido el Programa de Fomento Ganadero del gobierno federal) apoyan con capacitación y subsidios monetarios condicionados a productores ganaderos de diversos tipos de ganado, con el objetivo de mejorar su productividad o su competitividad. No obstante, al no haber un diagnóstico específico del problema que atiende el PACO, de acuerdo con lo establecido en los TdR para la realización de la presente evaluación, no es posible asignarle una mayor valoración a este aspecto del programa.

Se recomienda que en el diagnóstico específico del PACO, que se elabore de acuerdo con lo recomendado en las respuestas anteriores, se incluyan (al menos) las experiencias previas similares al mecanismo de intervención del PACO referidas, así como (de ser posible) experiencias previas de apoyo a productores de ganado ovino, como la descrita en el documento «Ovinocultura para pequeños y medianos productores en la Península de Yucatán»,⁵ publicado en 2010 por Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

⁴ Véase página 10. Evaluación disponible en

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2016/08s260pcdi16.pdf>

⁵ Disponible en www.fira.gob.mx

IV.2 ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LAS METAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES

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

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

No. El propósito del programa no está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

Justificación

El PACO no cuenta con MIR propia, por lo que tampoco tiene un propósito definido. Por ello, no es posible identificar una vinculación del PACO con los objetivos del «programa sectorial, especial, institucional o nacional» (programa o documento de planeación de mayor alcance) a través de su propósito. No obstante, el objetivo general y los objetivos específicos que se mencionan en las ROP del PACO son congruentes con el diagnóstico de la ovinocultura descrito en el Plan Rector del Sistema Producto Ovino (2015 – 2024), y el PACO es –en sí– parte del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 (PED). El programa se circunscribe a la Estrategia 1.7.1. Fortalecer la ejecución de programas federales y estatales de apoyo al sector rural, por lo que el logro de los objetivos del PACO aportaría al cumplimiento de algún objetivo del PED.

Se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR del PACO y definir en esta el siguiente objetivo a nivel de propósito: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala presentan alta competitividad en el mercado ovino»; o bien «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala incrementan su competitividad en el mercado ovino». Estas propuestas son plenamente consistentes con la propuesta de formulación del problema incluida en la respuesta a la Pregunta 1, y se apega a lo establecido en la MML.

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

No aplica.

Justificación

Actualmente (al momento de elaboración y conclusión de la presente evaluación) no hay un Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente (se tendrá PND 2019-2024 aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar a finales de junio de 2019). No obstante, se identifica que el PACO se alineaba a la Meta Nacional IV México Próspero, al Objetivo 4.10 Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país, a la Estrategia 4.10.1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico, del PND 2013-2018. En este sentido, se identificó que el PACO se alinea al Objetivo 1.7. Fortalecer el desarrollo integral y sustentable del sector rural por medio de programas que eleven la productividad y bienestar de los trabajadores del campo y su familia, y a la Estrategia 1.7.1. Fortalecer la ejecución de programas federales y estatales de apoyo al sector rural, del PED.

Se recomienda que en el diagnóstico del PACO que se elabore se incluya un esquema o mapa de alineación a planes y programas de mayor alcance, tanto del estado de Tlaxcala (como el PED), como del Gobierno Federal (tanto PND vigente como programas derivados de este), particularmente en materia agropecuaria. Asimismo, en caso de que se requiera mejorar o adecuar la alineación del PACO al PND 2019-2024, se recomienda modificar las ROP del PACO en función de esta alineación, haciéndola explícita.

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

Justificación

El PACO no cuenta con MIR propia, por lo que tampoco tiene un propósito definido. Por ello, no es posible identificar una vinculación del PACO con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015, a través de su propósito. No obstante, el objetivo general del programa y los objetivos específicos IV (Apoyar mediante un subsidio a los ovinocultores tlaxcaltecas, para la adquisición de reemplazos mejorados genéticamente e incrementar la productividad), V (Incentivar a los productores con un bono de productividad), VI (Apoyar mediante un subsidio a los ovinocultores tlaxcaltecas, para la adquisición de un kit básico de equipo, para el mejor desempeño de sus actividades) y VII (Fomentar la organización de los ovinocultores para alcanzar economías de escala y mejores condiciones de venta de sus productos, que les permita ser más rentables a sus unidades de producción pecuaria), especificados en el artículo 6 de las ROP del PACO, están vinculados con el Objetivo 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, y con el Objetivo 2 Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, de la Agenda de Desarrollo Post 2015 (Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–).

De acuerdo con lo definido en los TdR de la presente evaluación, la vinculación del objetivo general del PACO con los dos objetivos de la Agenda de Desarrollo Post 2015 (ODS) es Indirecta, pues para ambos el PACO solo aporta a su cumplimiento (incluso acotando solo al estado de Tlaxcala), pues se requieren más instrumentos de política pública para alcanzar estos dos ODS.

Se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR del PACO en términos de lo especificado en la respuesta a la Pregunta 4.

IV.3 ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELEGIBILIDAD

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

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

No. El programa no tiene definidas a sus poblaciones, potencial y objetivo, en documentos oficiales.

Justificación

El PACO no define formal y específicamente en algún documento institucional a sus poblaciones potencial, objetivo y atendida, por lo que no es posible identificar ninguno de los atributos establecidos en la pregunta. No obstante, en las ROP del PACO se hace referencia a que el programa atiende «ovinocultores de la entidad», «unidades de producción», «productores» y «Unidad de Producción Pecuaria (UPP)»; en estos últimos casos se entiende que se refiere solo a los del estado de Tlaxcala (aunque en ocasiones no se precisa así).

En este sentido, en el PED se menciona que solo 2% (1,117) de las UPP de Tlaxcala son de ovinos, y tienen un promedio de 126 cabezas por unidad de producción. Adicionalmente, el SIAP de la SAGARPA cuenta con información sobre la población estatal de ovinos (del periodo 2008-2017) y sobre la producción mensual de carne de ovino (del periodo 2013–2019).

Al respecto, se recomienda definir a las poblaciones del PACO (tanto en ROP como en el diagnóstico que se elabore del programa) como sigue, y revisarlas y actualizarlas al menos cada dos años, en consistencia con el periodo de revisión y actualización del diagnóstico:

- Población Potencial: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala»
- Población Objetivo: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala»
- Población Atendida: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala apoyadas o atendidas por el PACO»

Naturalmente, la unidad de medida sería «personas» y la metodología para su cuantificación se especifica en el Anexo 2.

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

No. El programa no cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes.

Justificación

En lo que respecta a las características de los solicitantes, existen documentos institucionales que aportan algo de información general: Plan Estratégico Estatal 2018, PED, y el documento “Población Ganadera, Ovinos, SIAP (2008–2017)”, pero sin precisar o acotar al PACO. Asimismo, el PACO cuenta con un Padrón de Beneficiarios en el que se registra esencialmente el nombre del beneficiario y el apoyo entregado, pero no muestra la demanda total de apoyos ni las características de las personas apoyadas.

Al respecto, se recomienda que al iniciar el trámite de incorporación de una persona potencial beneficiaria del programa se aplique el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS),⁶ se aplique un cuestionario equivalente, o una adaptación que recopile información relevante en materia pecuaria; así como sistematizar la información que se recopile mediante este instrumento. Con ello, se conocería la demanda total de apoyos, la información socioeconómica de quienes los demandan o solicitan, así como la misma información de las personas que sí sean beneficiarias del programa, lo que serviría sustancialmente para afinar la planeación del programa. Naturalmente, para tener una medición más precisa de esta demanda total de apoyos, se requiere tener mecanismos robustos de difusión del programa, de modo que quienes puedan ser potenciales beneficiarios del PACO sepan que el programa existe y son susceptibles de obtener el apoyo que brinda.

⁶ Disponible en

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178781/CUIIS_2017_Programa_Apoyo_a_la_Vivienda.pdf

Mecanismos de elegibilidad

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

Justificación

La Dirección de Ganadería de la SEFOA no cuenta con un documento específico que identifique los mecanismos para identificar a su población objetivo; se tiene acceso a esta información a través del reporte de UPP de Ovinos en el Padrón Ganadero Nacional del Estado de Tlaxcala, del Plan Estratégico Estatal 2018, del PED y del documento Población Ganadera, Ovinos, SIAP (2008–2017). No se identifica en los documentos institucionales del programa alguna metodología de focalización, criterios de prelación a emplearse sobre las personas interesadas en recibir los apoyos del programa ni criterios de elegibilidad.

Por lo anterior, adicional a las recomendaciones emitidas sobre el CUIS, sobre el diagnóstico del programa y sobre la definición de poblaciones, y en consistencia con la respuesta a la Pregunta 2, se recomienda modificar las ROP del PACO de modo que se focalicen los apoyos del programa en las personas físicas productoras de ganado ovino de los estratos E2, E3 y, en su caso, E4, de acuerdo con la clasificación establecida en el Diagnóstico del sector rural y pesquero elaborado por la FAO en conjunto con la SAGARPA,⁷ pues se identifica que son estos estratos los que requieren mejorar su competitividad para tener mayor presencia en el mercado ovino.

Asimismo, se recomienda que en el diagnóstico del PACO que se elabore se definan y describan los mecanismos para identificar a la población objetivo del programa, considerando como fuentes de información las utilizadas en los documentos referidos en el primer párrafo de esta respuesta.

⁷ Disponible en <http://www.fao.org/3/a-bc980s.pdf>

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

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

No. El programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo.

Justificación

En las ROP del programa, artículo 20, se menciona lo siguiente: «La cobertura del programa está dirigida a los productores de los sesenta municipios del Estado, bajo el esquema de subsidio señalado en el artículo 19 de las presentes reglas». En ningún documento institucional del programa se responde a las siguientes preguntas: ¿Cómo y cuándo el programa apoyará a los productores de los 60 municipios de Tlaxcala? ¿Cuáles son las metas específicas del programa en diferentes cortes de tiempo? ¿Cómo se dirigirá o conducirá la operación del PACO para apoyar a estos productores y alcanzar sus metas? ¿El programa caducará o perderá vigencia cuando alcance a apoyar el 100% de su población objetivo, o pretende continuar apoyando de la misma forma –de manera sostenida– a esta población a lo largo del tiempo? Entre otras preguntas.

En este sentido, se recomiendan dos alternativas: 1) incorporar un apartado en el diagnóstico que se realice del PACO, en el que se responda a estas preguntas, considerando al menos los atributos mencionados en la presente pregunta de la evaluación, además de los siguientes: cuantificación precisa de la población objetivo; metas de cobertura semestrales; criterios de priorización o prelación, y posibles modificaciones al PACO en caso de que se alcance una cobertura de 100%; o 2) elaborar un documento independiente del programa con la información anterior, pero desarrollada con mayor profundidad, que se titule «Estrategia de cobertura del Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO)».

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

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

No. El programa no cuenta con procedimientos (documentados) para la selección de beneficiarios.

Justificación

En la información proporcionada para realizar la presente evaluación, no se identificaron criterios de elegibilidad con base en los cuales el programa selecciona a sus beneficiarios. En las ROP del programa, artículo 24, se indica lo siguiente: «La aportación del apoyo [...] se otorgará a los beneficiarios una vez que hayan cumplido con los requisitos del programa y haber sido dictaminado positivo (de acuerdo al estrato productivo en el que se encuentre) y validado y autorizado por la [Comisión Interna de los Programas Estatales] CIPE y se haya levantado el Acta de Entrega-Recepción correspondiente». Adicionalmente, en el artículo 26 de las ROP del programa se indica lo siguiente: «[...] se establece como prioridad el otorgamiento de apoyos para Proyectos de Inversión de Desarrollo Ganadero, orientados a incrementar la productividad, cuidando los recursos naturales [...], las actividades para la conservación y manejo de los productos primarios del sector pecuario, o Proyectos de Inversión que incentiven [...] la integración de los Sistemas Producto-Pecuarios y el fortalecimiento de las cadenas productivas». No obstante, en ningún documento institucional de acceso público del programa se indica qué se requiere para dictaminar como positivo a un potencial beneficiario o a una solicitud de apoyo, a qué estratos se hace referencia en sus ROP y cómo se considerarán estos estratos; qué criterios usa la CIPE para validar y autorizar; qué se requiere para levantar Acta de Entrega-Recepción correspondiente; cómo al interior de cada proyecto (de desarrollo ganadero y de incentivos a la integración) se priorizará a postulantes, entre otros aspectos no especificados.

Por lo anterior, se recomienda precisar las ROP del programa de modo que se especifiquen los aspectos mencionados en el párrafo previo y que se consideren los atributos establecidos en la pregunta. Para ello, se considera útil tomar como referencia lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en el artículo 26 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, pues aunque esta normativa se dirige a programas federales, sí puede representar una guía de elaboración de reglas de operación claras, objetivas y transparentes, con procedimientos y criterios de elegibilidad precisos y claros.

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

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

No. El programa no cuenta con procedimientos (documentados) para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.

Justificación

En las ROP del programa (artículo 21) solo se indican los requisitos que los potenciales beneficiarios del programa deben cumplir para recibir el apoyo del mismo; en los artículos 25, 27 y 28 se establecen algunos criterios y especificaciones adicionales para la asignación de apoyos del PACO que pueden entenderse también como requisitos adicionales o complementarios a los establecidos en el artículo 21, pero en ninguna parte de las ROP del PACO, ni en otros documentos institucionales del programa, se explican los procedimientos señalados en la presente pregunta; por ejemplo, no se indica a quién o a qué instancia o área responsable se le deben entregar las solicitudes de apoyo ni qué procedimiento se debe seguir una vez que se reciben; no se indica cuándo debe hacerse la entrega-recepción de solicitudes ni de requisitos; no se indican los procedimientos que deben seguirse para registrar y sistematizar estas solicitudes; no se establece un protocolo de rechazo (con qué y cómo se comunica a un potencial beneficiario que no fue sujeto del apoyo del programa), entre otros aspectos no especificados.

Por lo anterior, se recomienda complementar las ROP del programa con los aspectos mencionados en el párrafo previo y con los atributos indicados en la presente pregunta. Una alternativa es tomar como referencia o como ejemplos las ROP de algunos programas federales, correspondientes a ejercicios fiscales 2018 o anteriores, tales como del Programa Pensión para Adultos Mayores o el Programa de Fomento Ganadero.⁸ Asimismo, se recomienda que en una segunda etapa se fortalezcan (y, en su caso, se transparenten) los manuales de procedimientos de la unidad responsable del PACO, de modo que se documenten con mayor detalle (más allá de lo establecido en ROP) los procedimientos referidos en la presente pregunta.

⁸ Disponibles en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017 y [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285200/DOF - Programa de Fomento Ganadero.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285200/DOF_-_Programa_de_Fomento_Ganadero.pdf)

IV.4 PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN

Padrón de beneficiarios

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Sí. Nivel 1. La información de los beneficiarios cumple con una de las características establecidas:
b) Incluye el tipo de apoyo otorgado.

Justificación

En la información proporcionada para realizar la presente evaluación se incluyó el documento en formato pdf «Padrón de Beneficiarios» (por lo que no se tiene evidencia de que este padrón esté sistematizado). En este documento se identifican (entre otros aspectos) los folios, nombres y municipios de residencia de las personas que han recibido apoyos del programa (que no están establecidas en las ROP del PACO), pero no se considera información suficiente para contar con el atributo a), pues no se conocen variables como (por ejemplo) edad, sexo, nivel de ingreso, estrato, tipos de ganado, Clave Única de Registro de Población (CURP), entre otras. Asimismo, sí se indican las acciones (que pueden entenderse como los tipos de apoyo recibidos) correspondientes a cada beneficiario; por lo que la única característica con la que se cumple es la b). En este padrón de beneficiarios no se especifican mecanismos para su depuración y actualización.

Se recomienda, de manera adicional a lo recomendado en la respuesta a la Pregunta 8 sobre la implementación del CUIS y la sistematización de la información de beneficiarios y potenciales beneficiarios, se cree un padrón de beneficiarios (con un registro y clave única por beneficiario) exclusivo del PACO con los atributos indicados en la presente pregunta. Asimismo, se recomienda establecer claramente en las ROP del programa las características que los beneficiarios deben tener, de modo que pueda haber consistencia entre estas y las reportadas en el padrón recomendado. El tiempo que se recomienda para la depuración y actualización de este padrón es cada que haya algún cambio en el mismo, desde la incorporación de un nuevo beneficiario, hasta la entrega de una tanda de apoyos en determinado periodo; es decir, la depuración y actualización debe ser permanente.

Mecanismos de atención y entrega del apoyo

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

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

No. El programa no cuenta con procedimientos (documentados) para otorgar los apoyos a los beneficiarios.

Justificación

Al respecto, en las ROP del PACO (artículo 21) solo se indican los requisitos que los potenciales beneficiarios del programa deben cumplir para recibir el apoyo del mismo; en los artículos 25, 27 y 28 se establecen algunos criterios y especificaciones adicionales para la asignación de apoyos del PACO que pueden entenderse también como requisitos complementarios a los establecidos en el artículo 21, pero en ninguna parte de las ROP del PACO, ni en otros documentos institucionales del programa, se explican los procedimientos señalados en la presente pregunta; por ejemplo, no se indican los plazos para responder a las solicitudes ni para dar los apoyos; no se indican los medios de pago o de entrega de apoyos; no se establece la frecuencia de entrega de apoyos (en caso de que la hubiese); no se establece un protocolo de aceptación (por qué medio y cómo se comunica a un beneficiario que es sujeto del apoyo del programa), entre otros aspectos no especificados.

Por lo anterior, se recomienda complementar las ROP del programa con los aspectos mencionados en el párrafo previo y con los atributos indicados en la presente pregunta. Una alternativa es tomar como referencia o como ejemplos las ROP de algunos programas federales, correspondientes a ejercicios fiscales 2018 o anteriores, tales como del Programa Pensión para Adultos Mayores o el Programa de Fomento Ganadero. Asimismo, se recomienda que en una segunda etapa se fortalezcan (y, en su caso, se transparenten) los manuales de procedimientos de la unidad responsable del PACO, de modo que se documenten con mayor detalle (más allá de lo establecido en ROP) los procedimientos referidos en la presente pregunta.

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

No aplica.

Justificación

El PACO no recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios. Al respecto, se recomienda atender las recomendaciones contenidas en la respuesta a las preguntas 8 y 13 de esta evaluación.

IV.5 EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- a) Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están ordenadas de manera cronológica.
- c) Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

No. No existe una actividad o un grupo de actividades para cada uno de los componentes de la MIR del programa que cumplan las condiciones establecidas en las pregunta.

Justificación

El PACO no tiene una MIR propia, por lo que en sus documentos institucionales no se definen componentes ni actividades como tales –de acuerdo con la MML– particulares de este programa; solo se cuenta con una MIR a nivel sector o dependencia responsable del programa en la que no se identifica claramente la aportación del PACO.

Al respecto, se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR específica del PACO, de acuerdo con la MML, tomando como base la propuesta de mejora de la MIR incluida en el Anexo 7 de la presente evaluación.

Cabe señalar que en las ROP del programa se entiende que los componentes (bienes o servicios que otorga) del PACO son los siguientes cuatro: 1) Asesoría y capacitación; 2) Bonos; 3) Subsidios para adquisición de semovientes mejorados, y 4) Subsidios para adquisición de equipo. En los documentos institucionales del PACO no se identifican actividades en correspondencia con estos componentes.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a) Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b) Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, becas entregadas.
- c) Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d) Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

No. Los componentes señalados en la MIR del programa no cumplen con las características establecidas en la pregunta.

Justificación

El PACO no tiene una MIR propia, por lo que en sus documentos institucionales no se definen componentes como tales –de acuerdo con la MML– particulares de este programa; solo se cuenta con una MIR a nivel sector o dependencia responsable del programa en la que no se identifica claramente la aportación del PACO y en las ROP del programa puede entenderse que los componentes del PACO son los siguientes: 1) Asesoría y capacitación; 2) Bonos; 3) Subsidios para adquisición de semovientes mejorados, y 4) Subsidios para adquisición de equipo.

Al respecto, se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR específica del PACO, de acuerdo con la MML, tomando como base la propuesta de mejora de la MIR incluida en el Anexo 7 de la presente evaluación. Asimismo, se recomienda formular los componentes del PACO como sigue (de acuerdo con la MML): 1) Asesoría y capacitación impartida; 2) Bonos entregados; 3) Subsidios entregados para adquisición de semovientes mejorados, y 4) Subsidios para adquisición de equipo entregados. Estas propuestas cumplen con las características establecidas en la pregunta.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- e) Incluye la población objetivo.

No. El propósito de la MIR del programa no cuenta con las características establecidas en la pregunta.

Justificación

El PACO no tiene una MIR propia, por lo que en sus documentos institucionales no se definen propósito ni componentes como tales –de acuerdo con la MML– particulares de este programa; solo se cuenta con una MIR a nivel sector o dependencia responsable del programa en la que no se identifica claramente la aportación del PACO.

Con base en lo establecido en las ROP del programa, se identifica que de su objetivo general podría desprenderse su propósito: «Contribuir a mejorar la competitividad de los ovinocultores de la entidad, a través de esquemas de producción más rentables [...]».

Al respecto, se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR específica del PACO, de acuerdo con la MML, tomando como base la propuesta de mejora de la MIR incluida en el Anexo 7 de la presente evaluación. Asimismo, se recomienda formular el propósito del PACO como se propuso en la respuesta a la Pregunta 4 de la presente evaluación: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala presentan alta competitividad en el mercado ovino»; o bien «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala incrementan su competitividad en el mercado ovino». Ambas alternativas cumplen con las características establecidas en la pregunta.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

No. El fin de la MIR del programa no cuenta con las características establecidas en la pregunta.

Justificación

El PACO no tiene una MIR propia, por lo que en sus documentos institucionales no se define su fin como tal; solo se cuenta con una MIR a nivel sector o dependencia responsable del programa en la que no se identifica claramente la aportación del PACO.

Al respecto, se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR específica del PACO, de acuerdo con la MML, tomando como base la propuesta de mejora de la MIR incluida en el Anexo 7 de la presente evaluación. Asimismo, se recomienda formular el fin del PACO como alguna de las siguientes alternativas: 1) «Contribuir al incremento de la producción y productividad del sector agroalimentario de Tlaxcala mediante el aumento de la competitividad en el mercado ovino de las personas físicas productoras de este tipo de ganado en esta entidad», si se desea alinear explícitamente al programa a la MIR del sector; o bien 2) «Contribuir al desarrollo integral y sustentable del sector rural de Tlaxcala mediante el aumento de la competitividad en el mercado ovino de las personas físicas productoras de este tipo de ganado en esta entidad», si se desea alinear explícitamente el programa al PED. Ambas alternativas cumplen con las características establecidas en la pregunta. En este sentido, se recomienda también cuidar que en la formulación del fin del programa haya plena congruencia entre los diferentes instrumentos de planeación estratégica del gobierno del estado, pues –como se observa– no es lo mismo enmarcar al PACO en el incremento de la producción y productividad del sector agroalimentario que en el desarrollo integral y sustentable del sector rural.

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

No. En el documento normativo del programa no es posible identificar el resumen narrativo de la MIR.

Justificación

El PACO no tiene una MIR propia, por lo que no es posible contrastar las ROP del programa con su MIR.

Al respecto, se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR específica del PACO, de acuerdo con la MML, tomando como base la propuesta de mejora de la MIR incluida en el Anexo 7 de la presente evaluación. Asimismo, se recomienda adecuar las ROP del programa de acuerdo con lo recomendado en la respuesta a las preguntas 9, 11, 12, 13 y 14, y verificando que el objetivo general del PACO corresponda a su propósito; que los tipos y montos de apoyos (o insumos, como se establece en las ROP vigentes del programa) correspondan a sus componentes; que los procedimientos que se describan correspondan a sus actividades, y que en los considerandos de las ROP se especifique a qué política pública de mayor alcance contribuye el PACO, de modo que ahí se identifique su fin.

De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para resultados

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

a) Claros. b) Relevantes. c) Económicos. d) Monitoreables. e) Adecuados

No. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa no existen indicadores para medir su desempeño.

Justificación

El PACO no tiene una MIR propia, por lo que no cuenta con indicadores en su MIR para valorarse.

Al respecto, se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR específica del PACO, de acuerdo con la MML, tomando como base la propuesta de mejora de la MIR incluida en el Anexo 7 de la presente evaluación y los indicadores que en esta se incluyen.

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

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

No. Las fichas técnicas de los indicadores del programa no cuentan con la información establecida en la pregunta.

Justificación

El PACO no tiene una MIR propia, por lo que no cuenta con fichas técnicas de indicadores de su MIR para valorarse.

Al respecto, se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR específica del PACO, de acuerdo con la MML, tomando como base la propuesta de mejora de la MIR incluida en el Anexo 7 de la presente evaluación y los indicadores que en esta se incluyen.

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

No. Las metas de los indicadores de la MIR del programa no tienen las características establecidas en la pregunta.

Justificación

El PACO no tiene una MIR propia, por lo que no cuenta con metas de indicadores de su MIR para valorarse.

Al respecto, se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR específica del PACO, de acuerdo con la MML, tomando como base la propuesta de mejora de la MIR incluida en el Anexo 7 de la presente evaluación y los indicadores que en esta se incluyen.

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

No. Los indicadores incluidos en la MIR del programa no tienen especificados medios de verificación.

Justificación

El PACO no tiene una MIR propia, por lo que no cuenta con medios de verificación de indicadores de su MIR para valorarse.

Al respecto, se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR específica del PACO, de acuerdo con la MML, tomando como base la propuesta de mejora de la MIR incluida en el Anexo 7 de la presente evaluación y los indicadores que en esta se incluyen.

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

No. No es posible identificar los aspectos establecidos en la pregunta respecto del conjunto objetivo-indicadores-medios de verificación del programa.

Justificación

El PACO no tiene una MIR propia, por lo que no cuenta con lógica horizontal (conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación) para valorarse.

Al respecto, se recomienda diseñar y registrar formalmente una MIR específica del PACO, de acuerdo con la MML, tomando como base la propuesta de mejora de la MIR incluida en el Anexo 7 de la presente evaluación y los indicadores que en esta se incluyen.

Valoración final de la MIR

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

Justificación

Al no haber una MIR propia del programa, en esta evaluación no se sugieren modificaciones. En lugar de ello, se formula una propuesta de MIR específica para el programa en el Anexo 7. Naturalmente, esta propuesta de MIR está apegada a la MML, misma que se recomienda analizar y registrar formalmente para el mejor seguimiento o monitoreo del programa.

IV.6 PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Registro de operaciones programáticas y presupuestales

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

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

No. El programa no identifica ni cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y servicios que ofrece.

Justificación

El PACO, al no identificar ni cuantificar los gastos en los que incurre para generar los componentes que ofrece, tampoco los desglosa en los conceptos indicados en la pregunta. En el documento «Padrón de Beneficiarios» se indica por cada apoyo o componente entregado el monto de aportación estatal, el monto de aportación del productor y el monto total, pero no es posible identificar cuánto cuesta o cuánto se gasta en la operación del programa, si el programa genera gastos de mantenimiento, cuánto se gasta (en su caso) en capital ni cuánto es el gasto unitario.

Al respecto, se recomienda identificar los costos de operación del programa y publicarlos, como mínimo, de acuerdo con lo establecido en el formato del Anexo 8 de los *Términos de referencia para la evaluación en materia de diseño 2019* emitidos por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas de Tlaxcala.

Rendición de cuentas

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

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

Sí. Nivel 2. Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas: a) y c).

Justificación

El PACO cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características: sus ROP están disponibles en la página electrónica de la SEFOA del Estado de Tlaxcala de manera accesible, a menos de tres clics (atributo a) de los establecidos en la pregunta);⁹ en la página de la SEFOA (<http://sefoatlaxcala.gob.mx/>) se indican números telefónicos y correos electrónicos para, entre otras cosas, informar y orientar sobre el PACO (atributo c)). No obstante, el programa no cuenta con los atributos b) y d) de los establecidos en la pregunta.

Al respecto, se recomienda medir y evaluar los resultados del PACO (la presente evaluación es un primer ejercicio) para poder difundir sus resultados en la página web de la SEFOA. Asimismo, se recomienda que en las modificaciones que se hagan a las ROP del PACO se incluyan los datos de contacto (principalmente correo electrónico y números telefónicos, así como, en su caso, cuentas de redes sociales institucionales) de quienes puedan resolver las dudas que puedan surgir sobre el PACO.

⁹ 1) <http://sefoatlaxcala.gob.mx/> → Reglas de Operación → «REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESTATALES A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE GANADERÍA 2018»

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

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

No. Los procedimientos de ejecución de obras o acciones no tienen las características establecidas en la pregunta.

Justificación

El programa no cuenta con procedimientos documentados de ejecución de obras o acciones. Al respecto, en las ROP del PACO (artículo 21) solo se indican los requisitos que los potenciales beneficiarios del programa deben cumplir para recibir el apoyo del mismo; en los artículos 25, 27 y 28 se establecen algunos criterios y especificaciones adicionales para la asignación de apoyos del PACO que pueden entenderse también como requisitos complementarios a los establecidos en el artículo 21, pero en ninguna parte de las ROP del PACO, ni en otros documentos institucionales del programa, se explican los procedimientos señalados en la presente pregunta; por ejemplo, no se indican los periodos y duración de capacitaciones y de acompañamiento técnico; no se indica el equipo que contiene el Kit Básico entregado; no se establece la frecuencia de entrega de apoyos, o si estos se entregan por única ocasión; no se establece o regula un proceso de entrega-recepción de los apoyos que otorga el programa; no se establece la vigencia de los apoyos, entre otros aspectos no especificados.

Por lo anterior, se recomienda complementar las ROP del programa con los aspectos mencionados en el párrafo previo y con los atributos indicados en la presente pregunta. Una alternativa es tomar como referencia o como ejemplos las ROP de algunos programas federales, correspondientes a ejercicios fiscales 2018 o anteriores, tales como del Programa Pensión para Adultos Mayores o el Programa de Fomento Ganadero. Asimismo, se recomienda que en una segunda etapa se fortalezcan (y, en su caso, se transparenten) los manuales de procedimientos de la unidad responsable del PACO, de modo que se documenten con mayor detalle (más allá de lo establecido en ROP) los procedimientos referidos en la presente pregunta.

IV.7 ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES

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

Justificación

A partir del análisis de los propósitos y poblaciones objetivo de los 480 programas federales que contaron con MIR para el ejercicio fiscal 2018, y de acuerdo con lo establecido en los TdR de la presente evaluación, se identificó que el PACO podría presentar **coincidencia y complementariedad** con el Programa de Fomento Ganadero (08-S260) operado por la SAGARPA (ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural –SADER–), pues el propósito de este programa es el siguiente: «Las Unidades Económicas del Subsector Agroalimentario Ganadero incrementan su productividad» y el programa tiene cobertura nacional; en el entendido de que la población objetivo del PACO es un subconjunto de la población objetivo del programa 08-S260 y que hay una fuerte vinculación entre la competitividad que busca el PACO y la productividad que pretende el 08-S260.

Asimismo, se identificó que el PACO podría presentar **coincidencia y complementariedad** con el Programa de operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero (06-F034) operado por FIRA, pues el propósito de este programa es el siguiente: «Los productores de los sectores agropecuario, forestal, pesquero, alimentario y del medio rural con proyectos viables acceden al financiamiento integral y garantías de crédito para elevar su productividad» y el programa tiene cobertura nacional; en el entendido de que la población objetivo del PACO es un subconjunto de la población objetivo del programa 06-F034.

Adicionalmente, se identifica que el PACO podría presentar complementariedad con el Programa de Reemplazo de Vientres (CAPITALÍZATE), operado por la SEFOA, pues el objetivo general de este es el siguiente: «Contribuir a incrementar la capitalización de las unidades de producción bovina, porcina, ovina, caprina, apícola y mular, a través de la capacitación de la adquisición de germoplasma, vientres, sementales, núcleos apícolas y mulas mejoradas genéticamente», pues en principio podría haber alguna intersección entre las poblaciones objetivo de ambos programas.

Para ninguno de los casos mencionados se identifica que se hayan establecido señalamientos explícitos de las complementariedades o coincidencias en los documentos normativos o convenios de colaboración con instancias públicas que estén dirigidos a establecer canales de coordinación entre los operadores de los programas. Al respecto, se recomienda explorar la posibilidad de generar mecanismos institucionales de coordinación, de modo que puedan potenciarse los beneficios a la población objetivo del PACO y hacer de su operación un ejercicio más eficiente, al hacerse efectiva la coordinación entre las instituciones que operan los programas identificados.

En el Anexo 9 de esta evaluación se detallan los aspectos que determinan las coincidencias y complementariedades mencionadas.

V. VALORACIÓN FINAL DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

El diseño del PACO presenta importantes áreas de mejora que significaron obtener solo 4 puntos de 96 posibles, pues el programa no cuenta con los principales insumos para hacer una evaluación de diseño (diagnóstico, MIR y ROP robustas). No obstante, esta proporción refleja también la importancia y utilidad de la presente evaluación para mejorar la lógica conceptual y metodológica que le dan sustento el programa, en caso de que se atiendan las recomendaciones emitidas. A continuación se resumen las principales valoraciones y hallazgos por cada apartado de la evaluación.

V.1 Justificación de la creación y del diseño del programa

El programa carece de un diagnóstico en el que se defina claramente el problema que atiende, las causas y efectos de este problema, su población objetivo y los antecedentes que sustenten el tipo o mecanismo de intervención del programa. Por lo que se identificó que es importante que los responsables del PACO elaboren un diagnóstico de acuerdo con las especificaciones plasmadas en la respuesta a las preguntas 1 a 3.

V.2 Contribución a las metas y estrategias nacionales

Al no tener MIR, el programa tampoco cuenta con un propósito mediante el cual pueda establecerse una clara vinculación con instrumentos de planeación o políticas públicas de mayor alcance; tampoco se identifica un mecanismo de vinculación institucionalizado entre programas del estado de Tlaxcala y planes o programas federales o nacionales. En esta parte se identificó la particularidad de que al momento de realización de la presente evaluación no hay un PND vigente con el cual pueda identificarse una contribución.

V.3 Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Al no contar con un diagnóstico propio del programa, el PACO presenta importantes áreas de mejora en aspectos relacionados con sus poblaciones potencial, objetivo y atendida, desde sus definiciones mismas, además de unidades de medida y metodologías para su cálculo, entre otros. Asimismo, se identificó que el programa no recolecta información socioeconómica que le permita conocer mejor a sus beneficiarios ni a sus potenciales beneficiarios, lo que limita sustancialmente la planeación estratégica y operativa del programa. Además, se identificó que las ROP del PACO son limitadas en diversos aspectos, principalmente en la definición de mecanismos o criterios de elegibilidad, estrategia de cobertura y procedimientos para la selección de beneficiarios.

V.4 Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

Aunque el PACO cuenta con un documento titulado “Padrón de Beneficiarios” en el que (en principio) se registra quiénes reciben los apoyos del programa; este padrón no está en formato de datos abiertos, no está sistematizado y no incluye información socioeconómica de las personas beneficiarias, entre otras áreas de mejora. Además, se identificó que las ROP del PACO también son limitadas en diversos aspectos relacionados con el mecanismo de atención, principalmente en los procedimientos para otorgar los apoyos.

V.5 Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Una de las principales debilidades del programa es la carencia de una MIR propia del mismo, pues no se cuenta con un instrumento de monitoreo o seguimiento que permita medir la gestión, desempeño y resultados del programa, y pueda permitir responder a preguntas del tipo ¿cómo va el programa? ¿Qué avances se tienen? ¿Qué falta por hacer? Por ello, en el Anexo 7 se formula una propuesta de MIR exclusiva para el PACO, de acuerdo con la MML.

V.6 Presupuesto y rendición de cuentas

En la información entregada para hacer la evaluación, no se identifica que el programa tenga un control de los gastos de operación en que se incurre para operar el programa; solo se cuenta con el Padrón de Beneficiarios referido previamente en el que se indica el apoyo que se le ha dado a cada beneficiario del programa. Asimismo, el PACO cuenta con mecanismos limitados de transparencia y rendición de cuentas, siendo sus ROP y la página de Internet de la SEFOA los únicos instrumentos para ello.

V.7 Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

Se identificó que el PACO presenta complementariedad y coincidencia con dos programas federales (uno operado por la SADER y otro por FIRA). Asimismo, se identificó que presenta complementariedad con un programa del estado de Tlaxcala (CAPITALÍZATE). No obstante, en ningún caso se identificaron mecanismos formales de coordinación para potenciar esfuerzos y alcanzar mejores resultados.

VI. CONCLUSIONES

En la *Evaluación en materia de Diseño del Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO)*, correspondiente al ejercicio fiscal 2018, se examinaron los principales elementos que constituyeron el diseño del programa en 2018 (y que continúan vigentes en 2019), tales como problema que se atiende, población objetivo, propósito y mecanismos operativos básicos, entre otros, y se identificaron áreas de mejora relevantes en los mismos. Con esta Evaluación, se abona a las tres funciones principales de las evaluaciones, referidas en la introducción del documento: 1) rendición de cuentas (quien lea la Evaluación sabrá qué tan sólido es el diseño conceptual del programa); 2) identificación de áreas de mejora (particularmente del diseño del programa; por lo que la SEFOA podrá tomar medidas para atenderlas), y 3) generación de insumos para la toma de decisiones (particularmente para mejorar el diseño del programa y, quizá también, para la toma de decisiones presupuestarias). Así, en los siguientes párrafos se presentan las principales conclusiones por cada apartado de la Evaluación.

VI.1 Justificación de la creación y del diseño del programa

La justificación de la creación y del diseño del programa no está documentada, por lo que se considera débil; lo que constituye una de las debilidades más importantes del programa. El PACO carece de un diagnóstico en el que se defina claramente el problema que atiende, las causas y efectos de este problema, su población objetivo y los antecedentes que sustenten el tipo o mecanismo de intervención que ejecuta. Por lo que se identificó que es importante que los responsables del PACO elaboren un diagnóstico de acuerdo con las especificaciones plasmadas en las respuestas a las preguntas 1 a 3.

VI.2 Contribución a las metas y estrategias nacionales

La contribución del programa a metas y estrategias de mayor alcance, en general, no es clara, pues no está establecida en documentos oficiales del programa (como en sus ROP o en su MIR y diagnóstico, que no cuenta con ellos). Además, al momento de realización de la Evaluación no se cuenta con un PND vigente. Al no tener MIR, el programa tampoco cuenta con un fin o propósito mediante los cuales pueda establecerse una clara vinculación con instrumentos de planeación o políticas públicas de mayor alcance; tampoco se identifica un mecanismo de vinculación institucionalizado entre programas del estado de Tlaxcala y planes o programas federales o nacionales.

VI.3 Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Una de las principales debilidades del programa es la ausencia de definiciones de su población potencial y de su población objetivo, al no contar con un diagnóstico propio del programa; por ello, tampoco se define alguna unidad de medida ni una metodología para cuantificarlas. El programa tampoco cuenta con mecanismos de elegibilidad establecidos en documentos oficiales ni transparentes.

Asimismo, se identificó que el programa no recolecta información socioeconómica que le permita conocer mejor a sus beneficiarios ni a sus potenciales beneficiarios, lo que limita sustancialmente la planeación estratégica y operativa del programa. Además, se identificó que las ROP del programa son limitadas en diversos aspectos, principalmente en la definición de mecanismos o criterios de elegibilidad, estrategia de cobertura, procedimientos para la selección de beneficiarios y otros procedimientos adicionales para operar el programa.

VI.4 Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El programa cuenta con un padrón de beneficiarios limitado o insuficiente y cuenta con mecanismos de atención poco claros y no documentados. El PACO cuenta con un documento titulado “Padrón de Beneficiarios” en el que (en principio) se registra quiénes reciben los apoyos del programa; este padrón no está en formato de datos abiertos, no está sistematizado y no incluye información socioeconómica de las personas beneficiarias, entre otras áreas de mejora. Además, se identificó que las ROP del PACO también son limitadas en diversos aspectos relacionados con el mecanismo de atención, principalmente en los procedimientos para otorgar los apoyos. Para ello, se recomienda elaborar e institucionalizar documentos operativos del programa que regulen sus mecanismos de atención.

VI.5 Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Una de las principales debilidades del programa fue la carencia de una MIR propia del mismo, pues no se cuenta con un instrumento de monitoreo o seguimiento que permita medir la gestión, desempeño y resultados del programa, y pueda permitir responder a preguntas del tipo ¿cómo va el programa? ¿Qué avances se tienen? ¿Qué falta por hacer? ¿Qué se ha hecho bien? Por ello, en el Anexo 7 se formula una propuesta de MIR exclusiva para el PACO, de acuerdo con la MML.

VI.6 Presupuesto y rendición de cuentas

En la información entregada para hacer la evaluación, no se identifica que el programa tenga un control de los gastos de operación en que se incurre para operarlo; solo se cuenta con el padrón de beneficiarios referido previamente, en el que se indica el apoyo que se le ha dado a cada beneficiario del programa. Asimismo, el PACO cuenta con mecanismos limitados de transparencia y rendición de cuentas, siendo sus ROP y la página de Internet de la SEFOA los únicos instrumentos para ello. Por lo anterior, puede considerarse que el presupuesto y la rendición de cuentas del programa son limitados o difusos y su control debe mejorarse considerando las siguientes preguntas guía: ¿cuánto dinero cuesta operar el programa? ¿Por cada peso entregado como apoyo del programa, cuántos pesos (o centavos) se gastan en entregarlo?

VI.7 Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

Se identificó que el PACO presenta complementariedad y coincidencia con dos programas federales (uno operado por la SADER y otro por FIRA). Asimismo, se identificó que presenta complementariedad con un programa del estado de Tlaxcala (CAPITALÍZATE). No obstante, en ningún caso se identificaron mecanismos formales de coordinación para potenciar esfuerzos y alcanzar mejores resultados.

Como conclusión general, se identificó que el programa presenta importantes áreas de mejora en su diseño que significaron obtener solo 4 puntos de los 96 puntos posibles, pues no cuenta con los principales insumos para hacer una evaluación de diseño (diagnóstico, MIR y ROP robustas) ni para considerar que cuenta con un diseño lógico y claro, de acuerdo con buenas prácticas en la materia. No obstante lo anterior, en casos como este (programas con diseño conceptual débil) la realización de una evaluación en materia de diseño (y de la atención de las recomendaciones que en esta se emitan) adquiere mayor relevancia y mayor utilidad, pues el programa es terreno fértil para hacer diversas mejoras que se traduzcan en un mayor potencial para alcanzar mejores resultados en sus beneficiarios.

VII. ANEXOS

ANEXO 1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

1. El Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO) es un programa operado por la Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA) del gobierno del estado de Tlaxcala. Se tiene registro de su operación desde el año 2014, por lo que podría considerarse su año de creación.
2. En ningún documento oficial del programa se define el problema o necesidad que pretende atender, pero con la revisión y análisis hechos en la evaluación se considera que el problema que atiende el programa es el siguiente: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala presentan baja competitividad en el mercado ovino».
3. Al no haber un Plan Nacional de Desarrollo vigente al momento de realización de la presente evaluación, no se identifican metas y objetivos nacionales a los que el programa esté vinculado.
4. En las reglas de operación del programa se definen como sus objetivos los siguientes:

General: Contribuir a mejorar la competitividad de los ovinocultores de la entidad, a través de esquemas de producción más rentables, que permitan hacer de la ovinocultura una actividad sustentable.

Específicos:

- I. Realizar un diagnóstico de la situación actual de las unidades de producción pecuaria, para identificar sus áreas de oportunidad y poder recomendar el estrato donde sean más competitivos;
- II. Implementar las bases para desarrollar el Programa Genético Ovino en el Estado;
- III. Capacitar de manera permanente a los productores en el uso y registro de la información, así como en las mejoras a desarrollar para la transformación productiva de sus unidades de producción pecuaria (UPP);
- IV. Apoyar mediante un subsidio a los ovinocultores tlaxcaltecas, para la adquisición de reemplazos mejorados genéticamente e incrementar su productividad;
- V. Incentivar a los ovinocultores con un bono a la productividad;
- VI. Apoyar mediante un subsidio a los ovinocultores tlaxcaltecas, para la adquisición de un kit básico de equipo para el mejor desempeño de sus actividades;
- VII. Fomentar la organización productiva de los ovinocultores con el objetivo de generar economías de escala y mejores condiciones de venta de sus productos que les permita hacer más rentables sus UPP.

Asimismo, de acuerdo con las reglas de operación del programa, los bienes y servicios que ofrece son 1) asesoría y capacitación continua; 2) incentivos a la productividad en forma de bonos; 3) subsidio para la adquisición de semovientes mejorados genéticamente y 4) equipo

propio de la actividad, que contribuyan a capitalizar y elevar la productividad de las unidades de producción.

5. El programa no cuenta con información que permita identificar y cuantificar la población potencial, objetivo y atendida (desagregada por sexo, grupos de edad, población indígena y entidad federativa).
6. El programa tiene cobertura en los 60 municipios de Tlaxcala, pero no cuenta con mecanismos de focalización definidos e institucionalizados.
7. El presupuesto aprobado para el ejercicio 2018 del programa fue de \$2,072,700.00 (mismo monto que para 2019).
8. El programa no cuenta con metas de fin, propósito y componentes, pues no cuenta con una matriz de indicadores para resultados propia.
9. Se considera que, en general, el diseño del programa es pertinente para la atención del problema o necesidad que pretende atender, pues existen experiencias de programas similares con una lógica causal similar. No obstante, el programa requiere crear o robustecer sustancialmente los documentos que le dan sentido a su diseño, tales como diagnóstico, matriz de indicadores para resultados y reglas de operación, principalmente.

ANEXO 2. METODOLOGÍA PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO

El programa no cuenta con una metodología para cuantificar a su población potencial ni a su población objetivo.

ANEXO 3. PROCEDIMIENTO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE DATOS DE BENEFICIARIOS

El programa no cuenta con un procedimiento documentado para la actualización de la base de datos de beneficiarios.

ANEXO 4. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL PROGRAMA

El programa no cuenta con una MIR.

ANEXO 5. INDICADORES

El programa, al no tener MIR, no cuenta con indicadores propios.

ANEXO 6. METAS DEL PROGRAMA

El programa, al no tener MIR ni indicadores propios, no cuenta con metas definidas.

ANEXO 7. PROPUESTA DE MEJORA DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

Nombre del Programa	Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO)
Modalidad	S - Sujeto a Reglas de Operación
Dependencia/Entidad	Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA)
Unidad Responsable	Dirección de Ganadería
Tipo de Evaluación	Diseño
Año de la Evaluación	2018

NIVEL DEL OBJETIVO	OBJETIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	MÉTODO DE CALCULO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN	Contribuir al desarrollo integral y sustentable del sector rural de Tlaxcala mediante el aumento de la competitividad en el mercado ovino de las personas físicas productoras de este tipo de ganado en esta entidad.	Porcentaje de población rural en Tlaxcala que está en situación de pobreza	$[(\text{Cantidad de personas que habitan zonas rurales de Tlaxcala que están en situación de pobreza}) / (\text{Cantidad de personas que habitan zonas rurales de Tlaxcala})] \times 100$	Medición Multidimensional de la Pobreza del CONEVAL	Que el resto de instrumentos de política pública del Estado dirigida al sector rural de Tlaxcala contribuyan en el mismo sentido que el PACO.
		Índice de Desarrollo Humano (IDH) promedio de los municipios rurales de Tlaxcala	$(\text{Suma de los valores de IDH de cada municipio rural de Tlaxcala}) / (\text{Total de municipios rurales de Tlaxcala})$	Informe de Desarrollo Humano del PNUD. México	
PROPOSITO	Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala incrementan su competitividad en el mercado ovino.	Promedio de años de permanencia en el mercado de ganado ovino de las personas físicas productoras de este ganado en Tlaxcala	$(\text{Suma de años de permanencia en el mercado de ganado ovino de las personas físicas productoras de este ganado en Tlaxcala}) / (\text{Total de personas físicas productoras de ganado ovino en Tlaxcala})$	Registros del PACO	Las personas beneficiarias del programa continuarán realizando actividades productivas en el mercado ovino y ocuparán los apoyos entregados en el marco del programa para mejorar o aumentar su productividad y competitividad en el mismo, de manera que sume a lo que anteriormente se hacía o producía.
COMPONENTE 1	Asesoría y capacitación impartida.	Porcentaje de productores capacitados respecto del total de productores que requieren capacitación	$[(\text{Cantidad de productores capacitados}) / (\text{Cantidad total de productores que requieren capacitación})] \times 100$	Registros del PACO	Las condiciones naturales, sociales y políticas del estado permiten la impartición de las asesorías y capacitaciones
COMPONENTE 2	Bonos entregados	Porcentaje de productores apoyados con bonos respecto del total de productores que requieren este apoyo	$[(\text{Cantidad de productores apoyados con bonos}) / (\text{Cantidad total de productores que requieren bono})] \times 100$	Registros del PACO	Las condiciones naturales, sociales y políticas del estado permiten la entrega de bonos
COMPONENTE 3	Subsidios entregados para adquisición de semovientes mejorados	Porcentaje de productores apoyados con subsidios para adquisición de semovientes respecto del total de productores que requieren este apoyo	$[(\text{Cantidad de productores apoyados con subsidios para adquisición de semovientes}) / (\text{Cantidad total de productores que requieren subsidio})] \times 100$	Registros del PACO	Las condiciones naturales, sociales y políticas del estado permiten la entrega de subsidios
COMPONENTE 4	Subsidios para adquisición de equipo entregados	Porcentaje de productores apoyados con subsidios para adquisición de equipo respecto del total de productores que requieren este apoyo	$[(\text{Cantidad de productores apoyados con subsidios para adquisición de equipo}) / (\text{Cantidad total de productores que requieren subsidio})] \times 100$	Registros del PACO	Las condiciones naturales, sociales y políticas del estado permiten la entrega de subsidios
ACTIVIDAD 1	Planeación y ejecución de capacitaciones y asesorías	Porcentaje de capacitaciones y asesorías impartidas respecto del total de capacitaciones y asesorías solicitadas	$[(\text{Cantidad de capacitaciones y asesorías impartidas en el periodo}) / (\text{Cantidad total de capacitaciones y asesorías impartidas solicitadas en el periodo})] \times 100$	Registros del PACO	Las condiciones naturales, sociales y políticas del estado permiten la impartición de las asesorías y capacitaciones
ACTIVIDAD 2	Conformación y actualización del padrón de beneficiarios del programa	Diferencia entre la cantidad total de registros del padrón de beneficiarios del programa y la cantidad de solicitudes de bonos y subsidios aprobadas	$(\text{Cantidad de solicitudes de bonos y subsidios aprobadas}) - (\text{Cantidad total de registros del padrón de beneficiarios del programa})$	Registros del PACO	Las condiciones naturales, sociales y políticas del estado permiten la adecuada administración del padrón de beneficiarios del programa
ACTIVIDAD 3	Programación y entrega de bonos y subsidios	Porcentaje de bonos y subsidios entregados respecto del total de bonos y subsidios solicitados	$[(\text{Cantidad de bonos y subsidios entregados en el periodo}) / (\text{Cantidad total de bonos y subsidios solicitados en el periodo})] \times 100$	Registros del PACO	Las condiciones naturales, sociales y políticas del estado permiten la entrega de subsidios

ANEXO 8. GASTOS DESGLOSADOS DEL PROGRAMA

El programa no cuenta con desglose de gastos que permitan identificar por capítulo en qué se gastan los recursos asignados al programa, ni cuánto cuesta entregar sus apoyos.

ANEXO 9. COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

Nombre del Programa	Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO)
Modalidad	S - Sujeto a Reglas de Operación
Dependencia/Entidad	Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA)
Unidad Responsable	Dirección de Ganadería
Tipo de Evaluación	Diseño
Año de la Evaluación	2018

NOMBRE DEL PROGRAMA	MODALIDAD	DEPENDENCIA / ENTIDAD	PROPÓSITO	POBLACIÓN OBJETIVO	TIPO DE APOYO	COBERTURA GEOGRÁFICA	FUENTES DE INFORMACIÓN	¿COINCIDE CON EL PROGRAMA EVALUADO?	¿SE COMPLEMENTA CON EL PROGRAMA EVALUADO?	JUSTIFICACIÓN
Programa de Fomento Ganadero	S	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)	Las Unidades Económicas del Subsector Agroalimentario Ganadero incrementan su productividad.	Unidades Económicas del Subsector Agroalimentario Ganadero	Subsidios para la productividad y sustentabilidad pecuaria; para perforación de pozos pecuarios, para adquisición de infraestructura y maquinaria pecuaria, entre otros.	Nacional	Reglas de Operación y evaluaciones previas	Sí	Sí	El objetivo del PACO y el propósito del Programa de Fomento Ganadero (PFG) son similares, pues la productividad y la competitividad están directamente correlacionadas. Asimismo, la población objetivo del PACO es en sí un subconjunto de la del PFG.
Programa de operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero	F	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)	Los productores de los sectores agropecuario, forestal, pesquero, alimentario y del medio rural con proyectos viables acceden al financiamiento integral y garantías de crédito para elevar su productividad	Los productores de los sectores agropecuario, forestal, pesquero, alimentario y del medio rural	Financiamiento integral y garantías de crédito	Nacional	Base de datos de MIR de la SHCP	Sí	Sí	El objetivo del PACO y el propósito del Programa de operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero (POC) son similares, pues la productividad y la competitividad están directamente correlacionadas. Asimismo, la población objetivo del PACO es en sí un subconjunto de la del POC.
Programa de Reemplazo de Vientres (CAPITALÍZATE)	S	Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA)	Objetivo general: Contribuir a incrementar la capitalización de las unidades de producción, bovina, porcina, ovina, caprina, apícola y mular, a través de la capacitación y de la adquisición de germoplasma, vientres, sementales, núcleos apícolas y mulas mejoradas genéticamente	Unidades de producción, bovina, porcina, ovina, caprina, apícola y mular	Capacitación y subsidios para el mejoramiento del ganado	Estatal (Tlaxcala)	Reglas de Operación	No	Sí	La población objetivo del PACO puede intersectarse con la población objetivo del CAPITALÍZATE.

ANEXO 10. VALORACIÓN FINAL DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

Nombre del Programa: Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO)

Modalidad: S - Sujeto a Reglas de Operación

Dependencia/Entidad: Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA)

Unidad Responsable: Dirección de Ganadería

Tipo de Evaluación: Diseño

Año de la Evaluación: 2018

TEMA	NIVEL	JUSTIFICACIÓN
Justificación de la creación y del diseño del programa	0.083	El programa solo obtuvo 1 de 12 puntos posibles; por lo que presenta importantes debilidades en la justificación que le da sentido.
Contribución a la meta y objetivos nacionales	0.000	El programa no obtuvo puntos de 4 puntos posibles; por lo que presenta debilidades en su alineación a objetivos de mayor alcance.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	0.000	El programa no obtuvo puntos de 20 puntos posibles; por lo que presenta importantes debilidades en la definición de sus poblaciones y en sus mecanismos de elegibilidad que debe seguir o respetar.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	0.125	El programa solo obtuvo 1 de 8 puntos posibles; por lo que presenta importantes debilidades en la conformación de su padrón de beneficiarios y en sus mecanismos de atención (no están documentados).
Matriz de Indicadores para Resultados	0.000	El programa no obtuvo puntos de 40 puntos posibles; pues no cuenta con MIR que le permita monitorear su desempeño.
Presupuesto y rendición de cuentas	0.166	El programa solo obtuvo 2 de 12 puntos posibles; por lo que presenta debilidades en el control y reporte del presupuesto que ejerce, así como en su rendición de cuentas.
Complementariedades y coincidencias con otros programas estatales	N/A	El tema no incluye preguntas que se valoren cuantitativamente.
Valoración final	0.0416	En total, el diseño del programa solo obtuvo 4 de 96 puntos posibles.

ANEXO 11. PRINCIPALES FORTALEZAS, RETOS Y RECOMENDACIONES

Nombre del Programa	Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO)
Modalidad	S - Sujeto a Reglas de Operación
Dependencia/Entidad	Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA)
Unidad Responsable	Dirección de Ganadería
Tipo de Evaluación	Diseño
Año de la Evaluación	2018

1) Justificación de la creación y del diseño del programa.

Apartado de la evaluación	Fortaleza o oportunidad/ Debilidad o amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Debilidad: El programa no cuenta con un documento que identifique el problema o necesidad prioritaria que busca resolver	1	Formular el problema que atiende el programa como «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala presentan baja competitividad en el mercado ovino» y elaborar un diagnóstico específico del PACO con base en la Metodología de Marco Lógico.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Debilidad. El programa no cuenta con un diagnóstico del problema que atiende.	2	Elaborar un diagnóstico específico del PACO con base en la Metodología de Marco Lógico, así como definir a su población objetivo como «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala». Asimismo, se recomienda considerar la posibilidad de focalizar los apoyos –explícitamente en las ROP del PACO– en las personas físicas productoras de ganado ovino de los estratos E2, E3 y E4.

2) Contribución a las metas y estrategias nacionales.

Apartado de la evaluación	Fortaleza o oportunidad/ Debilidad o amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Debilidad o Amenaza			
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Debilidad: El propósito del programa no está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional	4	Diseñar y registrar formalmente una MIR del programa y definir en esta el siguiente propósito: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala incrementan su competitividad en el mercado ovino». De este modo podría definirse una alineación del programa a objetivos de mayor alcance, tanto del estado de Tlaxcala como del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

3) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.

Apartado de la evaluación	Fortaleza o oportunidad/ Debilidad o amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Debilidad o Amenaza			
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Debilidad: El programa no tiene definidas a sus poblaciones, potencial y objetivo, en documentos oficiales	7	Definir a las poblaciones del programa como sigue, y revisarlas y actualizarlas al menos cada dos años: • Población Potencial: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala» • Población Objetivo: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala» • Población Atendida: «Las personas físicas productoras de ganado ovino de Tlaxcala apoyadas o atendidas por el PACO»
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Debilidad: El programa no cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes	8	Se recomienda que al iniciar el trámite de incorporación de una persona potencial beneficiaria del programa, se aplique el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS), se aplique un cuestionario equivalente, o una adaptación que recopile información relevante en materia pecuaria; así como sistematizar la información que se recopile mediante este instrumento.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Debilidad: El programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo	10	1) Incorporar un apartado en el diagnóstico del programa, en el que se responda a estas preguntas: ¿Cómo y cuándo el programa apoyará a los productores de los 60 municipios de Tlaxcala? ¿Cuáles son las metas específicas del programa en diferentes cortes de tiempo? ¿Cómo se dirigirá o conducirá la operación del PACO para apoyar a estos productores y alcanzar sus metas? Considerando al menos los siguientes atributos: cuantificación precisa de la población objetivo; metas de cobertura semestrales; criterios de priorización o prelación, y posibles modificaciones al programa en caso de que se alcance una cobertura de 100%.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Debilidad: El programa no cuenta con procedimientos (documentados) para la selección de beneficiarios	11	Precisar las ROP del programa tomando como referencia lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en el artículo 26 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, pues aunque esta normativa se dirige a programas federales, puede representar una guía de elaboración de reglas de operación claras, objetivas y transparentes, con procedimientos y criterios de elegibilidad precisos y claros

4) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención;

Apartado de la evaluación	Fortaleza o oportunidad/ Debilidad o amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Debilidad o Amenaza			
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Debilidad: El padrón de beneficiarios del programa presenta importantes áreas de mejora, pues no está sistematizado ni cuenta con información suficiente para llevar el control y seguimiento de sus beneficiarios	13	Se recomienda que se cree un padrón de beneficiarios (con un registro y clave única por beneficiario) exclusivo del PACO con los atributos indicados en la Pregunta 13. Asimismo, se recomienda establecer claramente en las ROP del programa las características que los beneficiarios deben tener, de modo que pueda haber consistencia entre estas y las reportadas en el padrón
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Debilidad: El programa no cuenta con procedimientos (documentados) para otorgar los apoyos a los beneficiarios	14	Complementar las ROP del programa con los medios de pago o de entrega de apoyos, con la frecuencia de entrega de apoyos, con un protocolo de aceptación y con los atributos indicados en la Pregunta 14. Una alternativa es tomar como referencia las ROP de algunos programas federales, correspondientes a ejercicios fiscales 2018 o anteriores, tales como del Programa Pensión para Adultos Mayores o el Programa de Fomento Ganadero. Asimismo, se recomienda que en una segunda etapa se fortalezcan los manuales de procedimientos de la unidad responsable del PACO, de modo que se documenten con mayor detalle los procedimientos referidos en la presente pregunta

5) Matriz de Indicadores para Resultados (MIR);

Apartado de la evaluación	Fortaleza o oportunidad/ Debilidad o amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Debilidad o Amenaza			
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Debilidad: El programa no cuenta con MIR ni con indicadores con los que pueda monitorearse su desempeño	16-26	Diseñar, registrar y monitorear una MIR propia del programa, con base en la propuesta formulada en el Anexo 7 de la presente evaluación

6) Presupuesto y rendición de cuentas;

Apartado de la evaluación	Fortaleza o oportunidad/ Debilidad o amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Debilidad o Amenaza			
Presupuesto y rendición de cuentas	Debilidad: El programa no identifica ni cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y servicios que ofrece	27	Identificar los costos de operación del programa y publicarlos, como mínimo, de acuerdo con lo establecido en el Anexo 8 de esta evaluación
Presupuesto y rendición de cuentas	Debilidad: Los procedimientos de ejecución de obras o acciones no tienen las características deseables	29	Complementar las ROP del programa con los periodos y duración de capacitaciones y de acompañamiento técnico, con lo que contiene que contiene el Kit Básico entregado, con la frecuencia de entrega de apoyos y con los atributos indicados en la Pregunta 29. Una alternativa es tomar como referencia las ROP de algunos programas federales, correspondientes a ejercicios fiscales 2018 o anteriores. Asimismo, se recomienda que en una segunda etapa se fortalezcan los manuales de procedimientos de la unidad responsable del PACO, de modo que se documenten con mayor detalle los procedimientos referidos en la presente pregunta

7) Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

Apartado de la evaluación	Fortaleza o oportunidad/ Debilidad o amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Fortaleza u Oportunidad			
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Oportunidad: El programa presenta coincidencias y complementariedades con dos programas federales y presenta complementariedad con un programa del estado de Tlaxcala, aunque no se identificaron mecanismos formales de coordinación	30	Explorar la posibilidad de generar mecanismos institucionales de coordinación, de modo que puedan potenciarse los beneficios a la población objetivo del PACO y hacer de su operación un ejercicio más eficiente, al hacerse efectiva la coordinación entre las instituciones que operan los programas identificados

ANEXO 12. CONCLUSIONES

En la *Evaluación en materia de Diseño del Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO)*, correspondiente al ejercicio fiscal 2018, se examinaron los principales elementos que constituyeron el diseño del programa en 2018 (y que continúan vigentes en 2019), tales como problema que se atiende, población objetivo, propósito y mecanismos operativos básicos, entre otros, y se identificaron áreas de mejora destacables en los mismos. Con esta Evaluación, se abona a las tres funciones principales de las evaluaciones, referidas en la introducción del documento: 1) rendición de cuentas (quien lea la Evaluación sabrá qué tan sólido es el diseño conceptual del programa); 2) identificación de áreas de mejora (particularmente del diseño del programa; por lo que la SEFOA podrá tomar medidas para atenderlas), y 3) generación de insumos para la toma de decisiones (particularmente para mejorar el diseño del programa y, quizá también, para la toma de decisiones presupuestarias).

Así, en los siguientes párrafos se presentan las principales conclusiones por cada apartado de la Evaluación.

Justificación de la creación y del diseño del programa

La justificación de la creación y del diseño del programa no está documentada, por lo que se considera débil; lo que constituye una de las debilidades más importantes del programa. El PACO carece de un diagnóstico en el que se defina claramente el problema que atiende, las causas y efectos de este problema, su población objetivo y los antecedentes que sustenten el tipo o mecanismo de intervención que ejecuta. Por lo que se identificó que es importante que los responsables del PACO elaboren un diagnóstico de acuerdo con las especificaciones plasmadas en las respuestas a las preguntas 1 a 3.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

La contribución del programa a metas y estrategias de mayor alcance, en general, no es clara, pues no está establecida en documentos oficiales del programa (como en sus ROP o en su MIR y diagnóstico, que no cuenta con ellos). Además, al momento de realización de la Evaluación no se cuenta con un PND vigente. Al no tener MIR, el programa tampoco cuenta con un fin o propósito mediante los cuales pueda establecerse una clara vinculación con instrumentos de planeación o políticas públicas de mayor alcance; tampoco se identifica un mecanismo de vinculación institucionalizado entre programas del estado de Tlaxcala y planes o programas federales o nacionales.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

Una de las principales debilidades del programa es la ausencia de definiciones de su población potencial y de su población objetivo, al no contar con un diagnóstico propio del programa; por ello, tampoco se define alguna unidad de medida ni una metodología para cuantificarlas. El programa tampoco cuenta con mecanismos de elegibilidad establecidos en documentos oficiales ni transparentes.

Asimismo, se identificó que el programa no recolecta información socioeconómica que le permita conocer mejor a sus beneficiarios ni a sus potenciales beneficiarios, lo que limita sustancialmente la planeación estratégica y operativa del programa. Además, se identificó que las ROP del programa son limitadas en diversos aspectos, principalmente en la definición de mecanismos o

criterios de elegibilidad, estrategia de cobertura, procedimientos para la selección de beneficiarios y otros procedimientos adicionales para operar el programa.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El programa cuenta con un padrón de beneficiarios limitado o insuficiente y cuenta con mecanismos de atención poco claros y no documentados. El PACO cuenta con un documento titulado “Padrón de Beneficiarios” en el que (en principio) se registra quiénes reciben los apoyos del programa; este padrón no está en formato de datos abiertos, no está sistematizado y no incluye información socioeconómica de las personas beneficiarias, entre otras áreas de mejora. Además, se identificó que las ROP del PACO también son limitadas en diversos aspectos relacionados con el mecanismo de atención, principalmente en los procedimientos para otorgar los apoyos. Para ello, se recomienda elaborar e institucionalizar documentos operativos del programa que regulen sus mecanismos de atención.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Una de las principales debilidades del programa fue la carencia de una MIR propia del mismo, pues no se cuenta con un instrumento de monitoreo o seguimiento que permita medir la gestión, desempeño y resultados del programa, y pueda permitir responder a preguntas del tipo ¿cómo va el programa? ¿Qué avances se tienen? ¿Qué falta por hacer? ¿Qué se ha hecho bien? Por ello, en el Anexo 7 se formula una propuesta de MIR exclusiva para el PACO, de acuerdo con la MML.

Presupuesto y rendición de cuentas

En la información entregada para hacer la evaluación, no se identifica que el programa tenga un control de los gastos de operación en que se incurre para operarlo; solo se cuenta con el padrón de beneficiarios referido previamente, en el que se indica el apoyo que se le ha dado a cada beneficiario del programa. Asimismo, el PACO cuenta con mecanismos limitados de transparencia y rendición de cuentas, siendo sus ROP y la página de Internet de la SEFOA los únicos instrumentos para ello. Por lo anterior, puede considerarse que el presupuesto y la rendición de cuentas del programa son limitados o difusos y su control debe mejorarse considerando las siguientes preguntas guía: ¿cuánto dinero cuesta operar el programa? ¿Por cada peso entregado como apoyo del programa, cuántos pesos (o centavos) se gastan en entregarlo?

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

Se identificó que el PACO presenta complementariedad y coincidencia con dos programas federales (uno operado por la SADER y otro por FIRA). Asimismo, se identificó que presenta complementariedad con un programa del estado de Tlaxcala (CAPITALÍZATE). No obstante, en ningún caso se identificaron mecanismos formales de coordinación para potenciar esfuerzos y alcanzar mejores resultados.

Como conclusión general, se identificó que el programa presenta importantes áreas de mejora en su diseño que significaron obtener solo 4 puntos de los 96 puntos posibles, pues no cuenta con los principales insumos para hacer una evaluación de diseño (diagnóstico, MIR y ROP robustas) ni para considerar que cuenta con un diseño lógico y claro, de acuerdo con buenas prácticas en la materia. No obstante, lo anterior, en casos como este (programas con diseño conceptual débil) la realización de una evaluación en materia de diseño (y de la atención de las recomendaciones que en esta se emitan) adquiere mayor relevancia y mayor utilidad, pues el programa es terreno fértil para hacer diversas mejoras que se traduzcan en un mayor potencial para alcanzar mejores resultados en sus beneficiarios.

ANEXO 13. FICHA TÉCNICA CON LOS DATOS GENERALES DE LA INSTANCIA EVALUADORA Y EL COSTO DE LA EVALUACIÓN

Ficha Técnica de la Evaluación de Diseño del Programa de Apoyo a la Competitividad de la Ovinocultura (PACO) Ejercicio fiscal 2018	
Nombre de la instancia evaluadora	Auditores Empresariales ASE, S. C.
Nombre del coordinador de la evaluación	Marco Polo Rodríguez Sánchez
Nombres de los principales colaboradores	Ulises Miramontes Piña y María Elena Olvera Huerta
Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación	Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño, Secretaría de Planeación y Finanzas
Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación	Martha Aguilar Torrentera
Forma de contratación de la instancia evaluadora	Adjudicación directa
Costo total de la evaluación	\$ 330,000.00 más el Impuesto al Valor Agregado
Fuente de financiamiento	Recursos presupuestarios estatales