

**GOBIERNO
FEDERAL**



SAGARPA



Vivir Mejor

Documento de Posición Institucional

de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010



**Programa de Inducción
y Desarrollo del
Financiamiento al Medio
Rural (PIDEFIMER)**

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Julio de 2010

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LOS ASPECTOS DE MEJORA, CONCLUSIONES DEL EVALUADOR EXTERNO, ASÍ COMO LAS FORTALEZAS, RETOS Y RECOMENDACIONES HECHAS POR EL MISMO EVALUADOR EXTERNO, DERIVADOS DE LA EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO 2009-2010, DEL PROGRAMA DE INDUCCIÓN Y DESARROLLO DEL FINANCIAMIENTO AL MEDIO RURAL (PIDEFIMER).

I.- Antecedentes:

Desde el 2008, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), ha venido realizando un esfuerzo de reordenamiento de los subsidios que administra a través de la redefinición y simplificación de sus programas, procurando la especialización de los mismos al considerar componentes únicos e irrepetibles en cada uno ellos. Esta estructura programática actualmente se compone de ocho programas, dentro de los cuales se encuentra el *Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)*, cuyo fin es “Ampliar y profundizar el acceso a los servicios financieros en el medio rural”.

Hasta el 2007, el antecedente del PIDEFIMER fue el *Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)*, que estaba orientado a contribuir a mejorar los ingresos de los productores, principalmente a través del otorgamiento de apoyos fiscales para: Constituir y operar fideicomisos de garantía líquida o fuente alterna de pago (FINCAS); Reducción de costos de transacción y acompañamiento técnico para el fortalecimiento de las figuras asociativas participantes (Consolidación empresarial de FINCAS); así como para la constitución y operación de Intermediarios Financieros No Bancarios (IF's).

El PIDEFIMER, fue clasificado en 2008 como un programa nuevo, debido a que fue su primer año de operación. Es importante comentar que este Programa modificó el anterior diseño del PAASFIR, en primer lugar, principalmente por el esfuerzo realizado para identificar a la población objetivo tomando como criterio fundamental la proporción de la población rural que es susceptible de recibir crédito formal, tal y como lo establecen la metodología de la matriz de marco lógico y las diversas disposiciones legales y normativas que han emitido las instancias competentes en la materia; es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En el 2008, primer año de operación del PIDEFIMER, se realizó una Evaluación de Diseño del Programa de acuerdo con los *Lineamientos Generales para la Evaluación Externa de los Programas Federales de la Administración Pública 2007*, y observando el *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2008 de los Programas de la Administración Pública Federal (PAE 2008)*, ambos emitidos por la SHCP, SFP y el CONEVAL. Esta evaluación fue realizada por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y fue entregada a las instancias, antes del 31 de diciembre de 2008, a las instancias legalmente establecidas para su revisión y análisis por el marco legal y normativo aplicable en la materia.

Esta Evaluación se realizó con base en dos elementos fundamentales: 1) La oportunidad en la entrega por parte de la instancia evaluadora, de los resultados y hallazgos encontrados; y 2) El carácter participativo de la unidad responsable del control y seguimiento del PIDEFIMER y el área normativamente designada para llevar la coordinación y el seguimiento de la evaluación de los programas de la SAGARPA. La importancia de la oportunidad radica en la entrega a tiempo de los resultados encontrados por la citada evaluación, a efecto de incorporarlos en las acciones de mejora tanto en materia de diseño como en las adecuaciones a la normatividad del Programa para el Ejercicio Fiscal 2009. Tales acciones de mejora fueron incorporadas en las Reglas de Operación (ROP) de la SAGARPA 2009, publicadas el 31 de diciembre del 2008 y en el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2009.

Para seguir avanzando en el mejoramiento del diseño y en el desempeño con enfoque a resultados de los programas institucionales de la SAGARPA, en el marco del PAE 2010, se estableció realizar la **Evaluación Específica de Desempeño (EED)** de los programas federales, coordinada directamente por CONEVAL, la cual tiene como objetivo general, “identificar y valorar el desempeño de los programas federales, mediante criterios homogéneos, con el fin de

contar con información concisa y sintetizada que contribuya a la toma de decisiones referente al avance en sus principales resultados, sus indicadores estratégicos y de gestión, y el avance en cobertura”.

En la propia EED 2009-2010 quedó establecida la elaboración por parte de las unidades responsables de los programas presupuestarios, del documento denominado **Posición Institucional**, en el cual se debe plasmar la opinión de la dependencia, respecto a los principales aspectos de mejora, conclusiones del evaluador externo; así como las fortalezas, retos y recomendaciones hechas por la instancia evaluadora, derivados de la mencionada evaluación externa.

Los comentarios vertidos en este documento se elaboraron conjuntamente con las Áreas Operativas de los Programas y la Coordinación General de Enlace y Operación, en los que se reflejan las opiniones de la SAGARPA de manera integral.

A continuación se describen los comentarios generales y específicos siguientes:

II.- Comentarios y Observaciones Generales:

La EED se ubica en el marco del enfoque de una Gestión basada en Resultados, como un componente importante del Sistema de Evaluación de Desempeño, implementado a partir del 2008, que permite vincular el proceso presupuestario con los de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, dificulta que los resultados concretos e impactos de la operación se identifiquen en el corto y mediano plazos.

El proceso de aprendizaje y apropiación de conocimiento de este enfoque por parte de los Funcionarios Públicos y las propias Entidades Evaluadoras, ha requerido tiempo, por lo que los resultados de las Evaluaciones Externas de Consistencia y Resultados, de Diseño de los Programas de la SAGARPA realizadas en 2007 y 2008; y en el caso particular del PIDEFIMER, fue objeto además de una Evaluación Específica de Desempeño en 2008. Por lo anteriormente señalado, estas evaluaciones presentaron en algunos casos, carencias metodológicas y conceptuales, lo que implicó informes de evaluaciones insuficientes y débiles.

La EED 2008 del PIDEFIMER, fue realizada por la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C., contratada por el CONEVAL, sobre la cual es importante comentar que en términos generales, llegó a las mismas conclusiones y recomendaciones que se derivaron de la evaluación de Diseño 2008 de dicho Programa, realizada por la citada Facultad de Economía de la UNAM.

Por lo que corresponde a la EED 2009, en general se observa que las observaciones, conclusiones y recomendaciones son muy similares, particularmente en los aspectos relativos a la falta de determinación y cuantificación de la Población Potencial y Población Objetivo del Programa, para darle mayor focalización a sus apoyos; la existencia todavía de una minoría de indicadores que no son lo suficientemente adecuados para medir los resultados e impactos del PIDEFIMER (por ejemplo, el indicador a nivel de Actividades referente al porcentaje de cumplimiento de los convenios firmados con los agentes técnicos operadores, respecto de los convenios autorizados por el Comité Técnico Nacional (COTEN) de la SAGARPA. Lo mismo sucede con la recomendación de la necesidad de elaborar un diagnóstico de los servicios financieros en el medio rural, que es una recomendación recurrente desde la Evaluación de Diseño 2008.

III. Comentarios Específicos

1. Atendiendo a las recomendaciones hechas por las evaluaciones de Diseño y Específicas de Desempeño en el 2010 se tendrá un **Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México** que elaborará la SAGARPA que constituye un elemento básico para el diseño de políticas públicas los procesos de planeación, la programación y presupuestación; así como para la gestión basada en resultados. El diagnóstico aportará y precisará datos estadísticas y criterios que permitirán identificar y cuantificar la población potencial y objetivo,

que atiende el Programa y a su vez contribuirán a tener un conocimiento más objetivo y preciso sobre el contexto en el que se ofrecen los servicios financieros en el medio rural mexicano.

2. Por lo que corresponde a las cifras del presupuesto del PIDEFIMER que aparece en el punto 8 de los datos generales del Programa para los años 2008, 2009 y 2010, es importante aclarar que el evaluador los toma de la información proporcionada por la SHCP, la cual no necesariamente coincide con la información que reporta la SAGARPA en materia de asignación y ejecución presupuestaria por Programa, por lo que las cifras que se reportan en ese apartado del informe son diferentes a las que ha reportado la SAGARPA como definitivas al cierre de los ejercicios de referencia.
3. En cuanto a los datos que aparecen en el numeral **12. Avances Anteriores** del indicador de Efecto Multiplicador del PIDEFIMER, es conveniente observar que no aparece el dato relativo al año 2008 (que fue de 12.2 veces), de acuerdo con el indicador reportado en el *Informe de avance en el cumplimiento de los indicadores de la MIR*, correspondiente al Cuarto Trimestre de 2009. Por lo anterior se sugiere que dicho indicador sea incorporado en la versión final Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 del PIDEFIMER, objeto de los presentes comentarios. Esta misma recomendación aplica para el Indicador del Efecto Multiplicador del Componente de Apoyo a Instrumentos de Inducción y Desarrollo del Financiamiento, que tampoco aparece su valor en el 2008, mismo que fue de 12.5 veces.
4. Es conveniente reclasificar al Indicador del Efecto Multiplicador del Componente de Intermediarios Financieros No Bancarios, ya que es un **Indicador de Resultados** no de Servicios y Gestión como aparece en el citado informe de Evaluación. Esta misma recomendación aplica para el Indicador del Efecto Multiplicador del Componente de Apoyo a Instrumentos de Inducción y Desarrollo del Financiamiento, ya que también está clasificado como Indicador de Servicios y Gestión, siendo un Indicador de Resultados.
5. En lo relativo a la recomendación que hace el evaluador externo en el numeral **4.5 Análisis de la Cobertura**, de la sección **EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA**, en el sentido de que se haga una explicación de la disminución de la población atendida en el 2009 respecto a la del 2008, es conveniente recordar que esa explicación se hizo en el Informe de avances en el cumplimiento de los indicadores de la MIR correspondiente al Cuarto Trimestre de 2009, en la que se explicó que dicha disminución obedeció básicamente al reintegro exigido por la SHCP a principios de agosto del 2009 de los recursos del Fondo para la Administración de Riesgos de Precios Agrícolas (FONARPA Agrícola) y del Fondo para la Administración de Riesgos de Precios Agropecuarios (FONARPA Pecuario), justo cuando iniciaban su operación.
6. Finalmente, tampoco es cierta la afirmación hecha en el apartado del **SEGUIMIENTO A ASPECTOS DE MEJORA**, al señalar que no existe un documento de trabajo adecuado para atender o mejorar el Programa, toda vez que existe en poder del CONEVAL y de las áreas de la SAGARPA involucradas en esta materia, un documento de trabajo elaborado a principios de este año que se llama **Seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas** para el PIDEFIMER, en el que se establecen claramente las actividades a realizar, las áreas de la SAGARPA responsables de la realización de las actividades ahí señaladas, los plazos de cumplimiento y los productos entregables como resultado de la implementación de dichas actividades, dando así, cabal cumplimiento a las disposiciones normativas que para el efecto han emitido las instancias competentes en la materia. En tal virtud es recomendable revisar ese documento con el fin de que en la versión definitiva del multicitado Informe de Evaluación que nos ocupa, se cambie el sentido de la afirmación arriba señalada.

Por último la EED 2009-2010 plantea áreas de mejora para el programa como las comentadas en el punto 4 de este documento, sin embargo, las conclusiones establecidas en el informe de la EDD no proporcionan información suficiente para considerar mejoras sustantivas en el desempeño del programa.