

● Descripción del Programa

El objetivo del programa es ampliar la capacidad de los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Organismos Integradores para cumplir con sus obligaciones de acuerdo con la Ley de Fondos mediante las siguientes acciones: complementar los gastos de administración y operación a fin de que mejoren su capacidad de autogestión y la calidad de los servicios que ofrecen a sus socios y sus afiliados, y apoyar el costo de profesionalización de los fondos y organismos integradores.

El programa está dirigido a los siguientes beneficiarios: a) Los Fondos de Aseguramiento Agropecuario registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que realizan las funciones establecidas a su cargo en términos de la Ley de Fondos; b) Los Organismos Integradores registrados ante la SHCP.

● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)

Efectos atribuibles al programa

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

- *El diseño y las características del programa*

- *La dificultad de definir el grupo control*

● Otros Efectos

En el reporte trimestral de Agrosemex se consigna que lo que reintegraron a la Tesorería de la Federación representó el 26% del presupuesto total asignado a PAFAA en 2014. Esta contención en el presupuesto coincide con la caída relativa de los índices de resultados. Es pertinente revisar las causas de estos subejercicios presupuestales por los efectos que puedan tener en el cumplimiento de los objetivos del programa. (IT2014)

● Otros Hallazgos

El Programa tiene un sustento legal que es la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural (LFAAR) y en ella se determina la creación, organización y funcionamiento de los Fondos de Aseguramiento y Organismos Integradores. Este fundamento proporciona una relativa estabilidad al programa pero también rigideces que no siempre abonan a su eficacia. (OTR2005)

En la LFAAR se definen con claridad la PO y los objetivos de incrementar la cobertura de aseguramiento en el campo, sin embargo, no hay precisión en los procedimientos y dispositivos institucionales pertinentes. En las reuniones con los representantes de Agrosemex se dio cuenta de esta situación al comentar que los recursos financieros del programa son transferidos a la SAGARPA, y que los operadores no conocen el seguimiento de dichos recursos y en este sentido existen elementos de decisión que están fuera del alcance de los responsables del programa. (OTR2005)

Del análisis general de las listas de beneficiarios desde 2009 a 2014 se observa que más de 50 Fondos de Aseguramiento Agropecuario han recibido el apoyo año con año, por lo que a primera vista, se podría señalar que no se ha atendido la recomendación de buscar mecanismos para que los apoyos se den "una sola vez" y no se vuelvan permanentes, dando así la oportunidad a apoyos a nuevos Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Organismos Integradores. La anterior, ha sido una reiterada recomendación de las EED 2008, EED 2009-2010 y EED 2010-2011. (OTR2014)

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

Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

El programa no comprometió Aspectos de Mejora en años anteriores al 2015

Aspectos comprometidos en 2015

1. Incluir un indicador que permita observar impacto del programa. 2. Incluir un indicador que proporcione impacto del programa ahorro en los gastos de operación del programa.

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

Después de un período de avances importantes desde 2008 hasta 2012, en los últimos años 2013 y 2014, en todos los indicadores estratégicos de resultados, salvo dos de ellos, reportaron una caída en el desempeño del programa, que medido en porcentaje de la superficie agrícola asegurada, va de la de por si baja proporción de 63.76 en 2012 a 60.5 en 2014. Por lo que se refiere a los índices ascendentes, los niveles de alcance o logro de metas que se expresa en el porcentaje de unidades de riesgo aseguradas han aumentado (de 87.9 en 2012 a 98.9 en 2014). No obstante, hay inconsistencias en este indicador, que pareciera corroborarse en la gran disparidad que presenta con el desempeño medido por el cambio porcentual de unidades de riesgo aseguradas cuyo índice de meta alcanzada es de 24.1 inferior la meta originalmente planteada de 136. Finalmente, en los indicadores de gestión también se corrobora esta situación. En 2012 la proporción de los fondos apoyados es del orden de 94.4 y para 2014 disminuyó a 70.1.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. Como mecanismo de Mejora Agrosemex en coordinación con CONEVAL determinar los factores a considerar para la creación de un nuevo indicador que muestre el impacto del programa.

Población

Definición de Población Objetivo

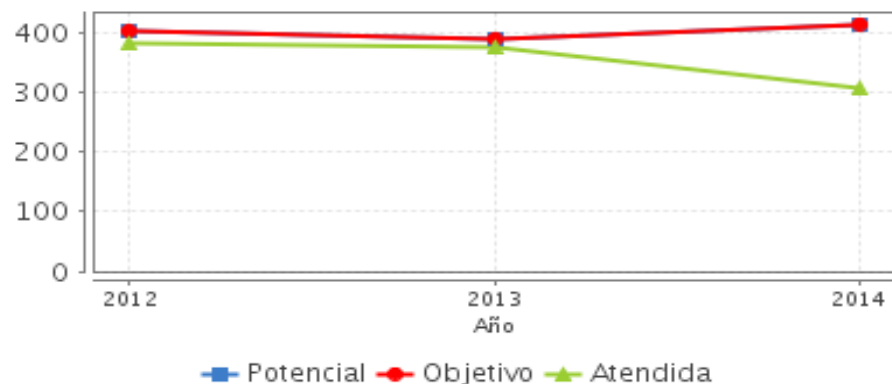
La población objetivo de este programa son los Fondos y Organismos Integradores que cumplan con los requisitos establecidos en estas Reglas para el otorgamiento de los Apoyos.

Unidad de Medida		2014	Incremento en cobertura respecto de 2013
Población Potencial	Fondos y Organismos Integradores.	415	6.41%
Población Objetivo	Fondos y Organismos Integradores.	415	6.41%
Población Atendida	Fondos y Organismos Integradores	306	-18.83%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	73.73%	-22.94%

Cobertura



Evolución de la Cobertura



Análisis de Cobertura

Hasta 2012 la tasa de crecimiento de la población atendida (PA) ha crecido más rápido que la de la población objetivo (PO), razón por la que se venía cerrando la brecha entre ambas. Esta tendencia cambió con las ROP del 2013 al modificar los criterios de elegibilidad de los fondos de aseguramiento que se apoyan. Como resultado de este ajuste la brecha entre (PA) y (PO) se amplió considerablemente al no redefinir, conforme a estos cambios en ROP, los criterios que delimitan la (PO), que desde 2012 se equipara a la Población Potencial (PO).

Lo que sí debe destacarse, es la concentración del PAFAA que se ha dado desde su inicio parece acrecentarse no solo en tres entidades federativas (Sinaloa, Sonora y Tamaulipas) sino en cada una de ellas se concentran la mayoría de los apoyos en pocos municipios. Para el 2014 en Sinaloa de un total de casi 70 Fondos de Aseguramiento Agropecuario, 25 pertenecen a Guasave, 13 a Culiacan y 13 a Ahome. En Sonora, Cajeme tiene 17 de un total de 40 en el Estado mientras que Tamaulipas con 63 Fondos de Aseguramiento Agropecuario los apoyos se concentran en Río Bravo 14, Valle Hermoso 12 y Matamoros 11. Los apoyos que en su mayoría son agrícolas, se explica por que son entidades con vocación agrícola de amplio desarrollo productivo y orientadas fundamentalmente para la exportación, por lo que el reto sería como fomentar estos apoyos en otras entidades federativas de menor desarrollo relativo y, por lo tanto, con mayores necesidades pero paradójicamente menos proclives al aseguramiento.

● Alineación de la MIR con el PND 2013-2018

Objetivo del PND 2013-2018

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

Objetivo Sectorial 2013-2018

Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad.

Indicador Sectorial

EL PROGRAMA O ACCIÓN NO TIENE VÍNCULO CON ALGÚN INDICADOR SECTORIAL

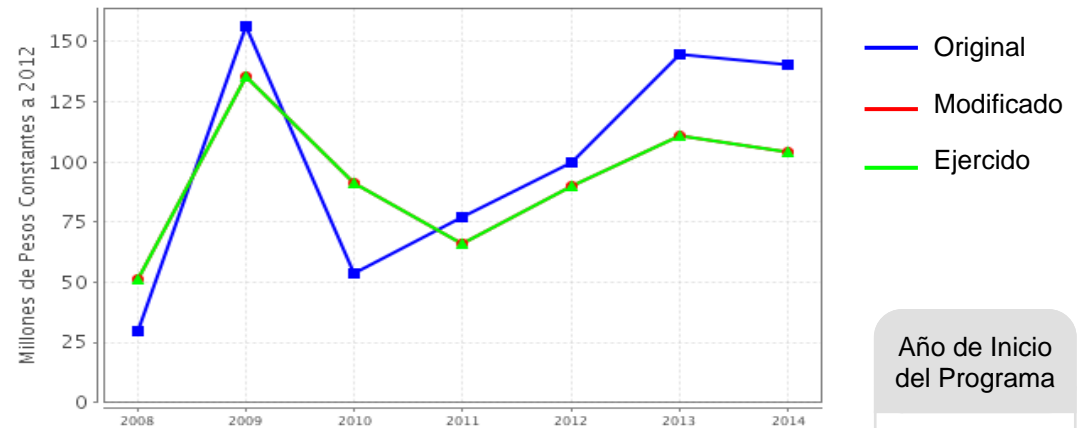
Fin

Contribuir al desarrollo del seguro y administración integral de riesgos del sector agropecuario.

Propósito

Incrementar la cobertura física asegurada por los fondos de aseguramiento.

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



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

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

● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

140.12

Modificado

103.98

Ejercido

103.98

● Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

En los últimos dos años, conforme al Informe Trimestral de cierre de 2014, el presupuesto asignado a PAFAA registró crecientes reintegros a la Tesorería de la Federación por presupuesto no ejercido o devengado por 38.9 millones de pesos que representaron el 26% del presupuesto total asignado a PAFAA en 2014 y 23.5 en 2012. De este modo, conforme a las cifras de presupuesto precargadas por CONEVAL para esta evaluación, que tienen como base los Informes de la Cuenta Pública, el presupuesto ejercido del programa disminuyó, a precios de 2012, de 110.62 Millones de pesos en 2013 a 103.98 en 2014, lo que representa un 6% menos que el año anterior.

Se sugiere revisar las causas de estos reintegros por presupuestos no ejercidos por los efectos que pueda ocasionar en el cumplimiento de los objetivos del programa de incrementar coberturas de aseguramiento y consolidar un sistema nacional de administración del riesgo en el campo.

● Conclusiones del Evaluador Externo

En la presente EED 2014 se coincide con otras evaluaciones que el PAFAA contribuye al financiamiento y a la capitalización en el medio rural al ampliar la cobertura de aseguramiento e incorporar nuevos segmentos. Desde este punto de vista, se ve con preocupación las modificaciones a las ROP de 2013 y 2014 en lo referente a los criterios de selección que prescriben no dar apoyos a fondos con bajo nivel de operación ni a fondos grandes, lo que en la práctica implica reducir las posibilidades de incorporación de nuevos fondos y de nuevos segmentos, particularmente, en los estratos inferiores de operación. En estos cambios a las ROP se incorporó un formato para la supervisión de funciones delegadas a los Organismos Integradores estatales y locales, lo cual, se considera, fortalece el desempeño del Programa.

Se consideran pertinentes las adecuaciones la MIR 2014. No obstante, hay inconsistencias en la determinación del avance de metas a nivel de propósitos y fines, por una parte no se ha tomado en cuenta la repercusión de las modificaciones en los criterios de elegibilidad en la determinación de PO, subestimando de este modo los logros del programa que miden estos índices. Por otra parte, el manejo de denominadores distintos en la determinación de las metas planteadas y las que se utilizan en la determinación de las metas alcanzadas, son procedimientos erróneos que distorsionan los índices de desempeño.

Debido a que los propósitos y fines del programa depende de los recursos asignados anualmente, cabe revisar las razones por las que en 2013 y 2014 se han reintegrado presupuesto no ejercido o devengado por las repercusiones que pueda tener en el logro del propósito del Programa.

Se coincide en las razones que expone CONEVAL sobre las dificultades para realizar una Evaluación de Impacto pero se considera necesario llevar a cabo estudios más amplios que profundicen sobre realidades particulares en entidades que nos son proclives al aseguramiento de las actividades agropecuarias como estudios de capacidad institucional que delimiten el papel y responsabilidades de Agrosemex en materia de aseguramiento agropecuario en relación con la SAGARPA. De este modo, disponer de los marcos necesario para una mejor orientación del PAFAA y bases de coordinación con SAGARPA.

● Fortalezas

1. La evidencia de países como Canadá, Estados Unidos y España, indican que los Fondos han contribuido a generar una cultura del seguro. Así, también es señalado por el BM, el BID y la CEPAL.
2. El programa recoge información permanente sobre su operación, quiénes reciben los apoyos y los resultados obtenidos, está sistematizada y cuenta con mecanismos para su actualización.
3. El PAFAA se complementa con los programas de AGROASEMEX de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario y el de Contingencias Climatológicas, a través de la oferta de coberturas.
4. Oportunidad para realizar un diagnóstico que haga explícitas las causas del bajo nivel de adopción del seguro agropecuario en algunos Estados.
5. Oportunidad en la elaboración de un estudio de capacidad Institucional que precise las responsabilidades de Agrosemex y SAGARPA en materia de de planeación y operación del aseguramiento agropecuario.

● Retos y Recomendaciones

1. Atender la recomendación de evaluaciones anteriores de buscar mecanismos que aseguren que el apoyo no se vuelva permanente promoviendo la autosostenibilidad de los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Organismos Integradores.
2. Realizar un diagnóstico que haga explícitas las causas del bajo nivel de adopción del seguro agropecuario en algunos Estados.
3. Revisar las causas de los subejercicios presupuestales y sus efectos en el cumplimiento de los objetivos del programa.
4. Revisar el impacto del cambio en las ROP en la demanda de Apoyo a Fondos de Aseguramiento y de Organismos integradores.
5. Realizar estudios de capacidad institucional para ubicar los cuellos de botella en la operación del programa y con este marco definir las bases de coordinación con la SAGARPA y otras entidades así como determinar las acciones de supervisión que consoliden la eficacia del PAFAA.

● Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender". El programa únicamente se enfoca a la cobertura de un servicio a través de la entrega de un subsidio (fondos de aseguramiento), sin embargo, no identifica el resultado concreto que se pretende realizar en la población objetivo. En la reestructuración programática para 2016, planteada en el documento "Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2016", se propone la fusión del programa evaluado. En este sentido, el nuevo programa debe contar con un diagnóstico completo que defina claramente la problemática que busca atender y el tipo de intervención que se va a instrumentar. El nuevo diseño debe contemplar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en el sector.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

El Programa a evaluar es un programa complejo desde el punto de vista de la evaluación ya que tanto la definición en reglas como la interpretación del evaluador tuvieron perspectivas distintas. Al final se logró concluir llegando a una base intermedia y en general la evaluación arrojó los resultados esperados.

● Indicadores de Resultados

Fin

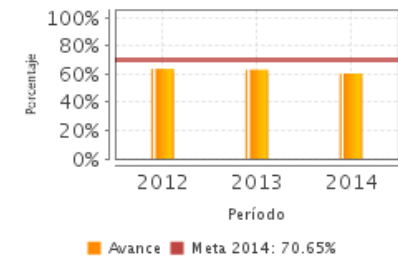
Contribuir al desarrollo del seguro y administración integral de riesgos del sector agropecuario.

Propósito

Incrementar la cobertura física asegurada por los fondos de aseguramiento.

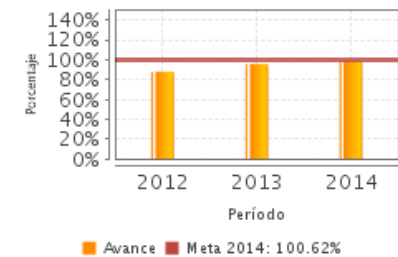
1. Porcentaje de participación de la superficie agrícola asegurada por los Fondos de Aseguramiento.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2006	Anual	70.65	60.50	63.20



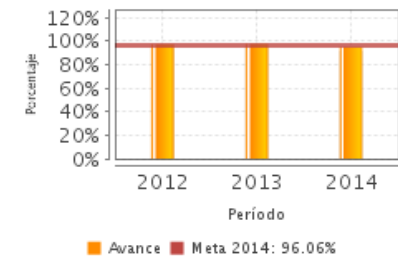
2. Porcentaje de participación de las unidades riesgo ganaderas aseguradas por los Fondos de Aseguramiento.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2006	Anual	100.62	98.90	95.69



3. Porcentaje de cumplimiento de los Organismos Integradores en el seguimiento de operaciones a los fondos de aseguramiento.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2006	Anual	96.06	95.04	97.78



NA: No Aplica ND: No Disponible Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

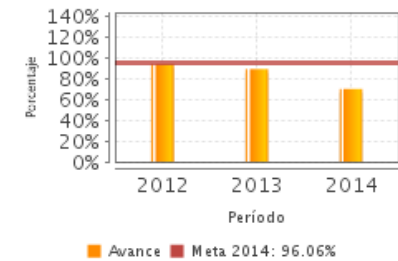
● Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

1. Apoyos para la capacidad técnica y económica de los Fondos de Aseguramiento y de sus Organismos Integradores.

1. Porcentaje de Fondos de Aseguramiento que reciben apoyo.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2006	Anual	96.06	70.10	89.38

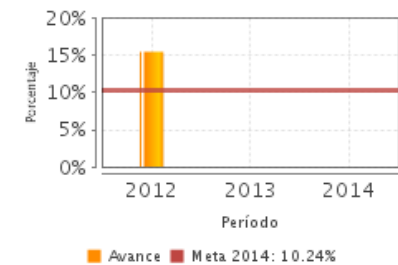


2. Costos promedio de operación del componente de apoyo a Fondos.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Pesos	2006	Anual	14,547.82	18,473.40	16,004.50

3. Porcentaje de Fondos de Aseguramiento supervisados a distancia o presencial.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2006	Anual	10.24	.00	.00



NA: No Aplica ND: No Disponible Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuentes de Información

Matriz de Indicadores (2009 a 2014 y avances hasta junio de 2015), Reglas de Operación del programa (ROP), informes trimestrales (1º. Al 4º. Trimestre), Informes de Evaluaciones Externas (reporte_Ficha_Monitoreo_y_Evaluación_PAFAA) 2015, Ficha de monitoreo 2013-2014 (reporte_Ficha_Monitoreo_y_Evaluación_PAFAA), 2015, Alineación al Objetivo Sectorial (2013-1018) del Programa de apoyo a fondos de aseguramiento agropecuario. docs., Aspectos susceptibles de mejora, avanca marzo 2015 aspectos susceptibles de mejora S-172. Pdf, Informes Ampliados y Ejecutivos de la EED (2008, 2009-2010, 2010-2011, 2012-2013), relación de Fondos de Aseguramiento y Organismos Integradores, presupuesto, Estado y municipio (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), ASM_Árbol_del_problema_MIR_PAFAA.corr.pptx, otros documentos relevantes (justificación y avance de metas y apoyos.docx (2015), presentación PAFAA-2014.pptx..., etc.), Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario Rural, Evaluación de Consistencia y resultados del PAFAA, 2012, La experiencia Mexicana en el Desarrollo y Operación de Seguros Paramétricos orientados a la ganadería, Agroasemex (Documento Preliminar para

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

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

Fue suficiente dadas las características de las EED

Información de la Coordinación y Contratación

Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Adjudicación directa
- Costo de la Evaluación: \$ 117,866.67
- Fuente de Financiamiento: Recursos fiscales

Datos de Contacto CONEVAL:

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

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: Desarrollo y Alimentación Sustentable AC
2. Coordinador de la Evaluación: Antonio Yúnez Naude
3. Correo Electrónico: ayunez@colmex.mx
4. Teléfono: 54-49-30-00 ext. 4169

Datos de Unidad Administrativa:

Titular

Nombre: José Alberto Canseco García
Teléfono: (442) 2-38-19-00
Correo Electrónico: acanseco@agroasemex.gob.mx