



Programa de Cooperación FAO- FIRA

INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LOS PROGRAMAS DE APOYO FINANCIERO Y TECNOLÓGICO FIRA 2010

CIUDAD DE MÉXICO

15 DE SEPTIEMBRE DE 2011

DIRECTORIO DEL PROYECTO

Nuria Urquía Fernández
Representante de la FAO en México

María del Carmen Culebro Trejo, Representante Asistente de la FAO en México

Salomón Salcedo Baca, Oficial Principal de Políticas, Líder Técnico

Guillermo Chávez Zárate, Coordinador y Consultor Principal

María Teresa Salmerón de la Cruz, Consultor

Gaspar Ballesteros Linares, Consultor

Ismael Sánchez Valdez, Consultor

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO, **5**

- I. INTRODUCCIÓN, **12**
- II. EVALUACIÓN DE DISEÑO CONFORME EL MODELO CONEVAL – SHCP, **15**
 - A. Justificación de la creación y del diseño del Programa, **16**
 - B. Contribución a los objetivos nacionales y sectoriales, **27**
 - C. Población potencial y objetivo, **33**
 - D. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), **38**
 - E. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales, **58**
- III. VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA, **66**
- IV. CONCLUSIONES, **70**
- V. BIBLIOGRAFÍA, **73**

ANEXOS

- Anexo 1. Descripción general del Programa, **89**
- Anexo 2. Metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo, **94**
- Anexo 3. Procedimiento para la actualización de la base de datos, **98**
- Anexo 4. Indicadores actuales
- Anexo 5. Metas del Programa, **99**
- Anexo 6. Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados
- Anexo 7. Complementariedad y coincidencias con otros programas federales
- Anexo 8. Principales fortalezas, retos y recomendaciones
- Anexo 9. Matriz de Indicadores para Resultados del Programa (Actual), **100**
- Anexo 10. Fuentes de Información, **101**
- Anexo 11. Ficha Técnica con los datos de la instancia evaluadora, **105**

NOTAS

GLOSARIO DE TÉRMINOS

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CURP	Clave Única de Registro de Población
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
EBIS	Sistema de Inteligencia del Negocio
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEFA	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
FEGA	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
FINCA	Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural
FONDO	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura y Avicultura
FOPESCA	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PD1	Productores en Desarrollo cuyo ingreso neto anual no rebase 1,000 veces el salario mínimo en la zona en la que se realizarán las inversiones
PD2	Productores en Desarrollo cuyo ingreso neto anual es mayor de 1,000 y hasta 3,000 veces el salario mínimo en la zona en la que se realizarán las inversiones
PD3	Productores en Desarrollo cuyo ingreso neto anual supera 3,000 veces el salario mínimo en la zona en la que se realizarán las inversiones
PIDEFIMER	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
RFC	Registro Federal de Causantes
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAS	Sistema de Administración de Subsidios
SATI	Servicios de Asistencia Técnica Integral
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SERPRO	Sistema de Evaluación por Resultados de Promoción
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIOF	Sistema Informático Integral de las Operaciones de FIRA
T de R	Términos de Referencia

R ESUMEN EJECUTIVO

1. VALORACIÓN FINAL DEL DISEÑO DEL PROGRAMA RESPECTO A LA ATENCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD

1.1 El problema a resolver o necesidad por atender

Si bien no se cuenta con un documento específico que identifique y analice el problema o necesidad prioritaria que se busca resolver y en el que se defina la población por atender, sí se dispuso de un árbol de problemas en el que se define como problema central: *“La dificultad de los productores de bajos ingresos de los sectores agropecuario, pesquero y rural, para acceder a fuentes formales de financiamiento y apoyos para aumentar su competitividad”*.

La definición del problema es congruente con la Misión y Visión de FIRA. Sin embargo, es pertinente reconsiderar la expresión *“para aumentar la competitividad”*, tomando en cuenta que tener acceso al financiamiento formal y contar con ciertos apoyos financieros y tecnológicos, no es suficiente para que los productores rurales incrementen su competitividad.

Por otra parte, de la revisión de muy diversos documentos de soporte entregados por FIRA a los evaluadores, se desprende que la razón de ser y el sentido primario de los apoyos tecnológicos otorgados por FIRA es, por un lado *“la organización y el fortalecimiento de las empresas de los productores rurales que no cuentan con acceso al crédito”* (Véase Tablero Estratégico 2010) y por otro, *“la creación de capacidades en las instituciones financieras y no financieras para promover e integrar proyectos viables que puedan respaldarse con los créditos, garantías y otros productos financieros de FIRA”*. En ambos casos se trata de cuestiones sustantivas ligadas de manera directa al problema que se trata de resolver: deberán resaltarse en el árbol de problemas y eventualmente considerarlas en la definición del propósito.

En virtud de lo anterior, se recomienda reformular la definición del problema para expresarlo como sigue:

Situación Problema:

Las personas físicas y morales de los sectores agropecuario, forestal pesquero y rural, especialmente los productores de más bajos ingresos, **tienen dificultad para acceder al financiamiento formal de sus actividades y a quienes ya tienen acceso, se les dificulta mantenerse y sostener su desarrollo, lo que se traduce**

en mayor incertidumbre en los ingresos resultantes de sus actividades y procesos productivos, comerciales, de transformación y/o de servicios.

1.2 Justificación de la creación y diseño del programa

El Programa forma parte sustantiva de las acciones que llevan a cabo los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) para fomentar el desarrollo de los productores agropecuarios, forestales, pesqueros y rurales del país, a través del otorgamiento de créditos, garantías y otros servicios financieros y tecnológicos que, con precios y tasas preferenciales, facilitan el crecimiento y consolidación de sus unidades productivas y de negocio y con ello su productividad e ingresos, lo cual a su vez, disminuye la incertidumbre sobre los resultados de sus procesos productivos.

El Programa se justifica en su estructura y componentes por atender primordialmente a los productores de medianos y bajos ingresos quienes por sus características de tamaño, ubicación, dispersión, características socio económicas y conocimiento limitado de los procesos financieros, comerciales y tecnológicos, necesitan apoyo y acompañamiento técnico para el desarrollo de las competencias necesarias para acceder, tanto a fuentes formales de financiamiento como a la tecnología que permita incrementar su productividad.

Por su naturaleza y mandato, FIRA opera como un Banco de Desarrollo de Segundo Piso y por ello, sus apoyos tienen que ser canalizados a sus destinatarios finales a través de Bancos, Intermediarios Financieros y otros Intermediarios No Bancarios que participan, previa acreditación de sus capacidades y competencias, como Agentes habilitados para realizar las funciones de promoción, integración de proyectos y expedientes, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos de inversión y como unidades de transferencia de beneficios a favor de sus destinatarios finales, con lo que se logran efectos multiplicadores y de articulación de redes de valor que contribuyen a mejorar los ingresos de los productores y al fortalecimiento de las economías regionales rurales.

1.3 Contribución a los objetivos nacionales y sectoriales

El diseño del Programa es congruente y se encuentra alineado con los objetivos y estrategias nacionales, sectoriales e institucionales, como se constata en los diversos documentos revisados en los que se basan los juicios emitidos por los evaluadores.

1.4 Población Potencial y Población Objetivo

El Programa no cuenta con una cuantificación formal de las poblaciones potenciales y objetivo que orienten la consecución de las metas institucionales y programáticas. Sin embargo, trabajos preliminares elaborados por FIRA en 2010, estiman la población potencial en 11.4 millones de personas y 0.5 millones de empresas; la población objetivo en 5.4 millones de personas y 0.5 millones de empresas. Estas cuantificaciones requieren ser revisadas toda vez que se refieren al total de la población que presenta la necesidad de acceder al crédito y otros servicios financieros, es decir, la población que debe ser atendida por el conjunto de las instituciones financieras que fomentan el desarrollo agropecuario y rural.

1.5 Matriz de Indicadores para Resultados

La Matriz de Indicadores que sirvió como punto de partida para la evaluación de diseño presenta oportunidades de mejora para adecuar su consistencia vertical y horizontal. En cuanto al resumen narrativo, la evaluación recomienda modificar la estructura de la Matriz, redefiniendo el número y contenido de las actividades y componentes actuales para asegurarse que su cumplimiento permita lograr los objetivos de cada nivel inmediato superior. El propósito y el fin requieren mayor claridad.

Por otra parte, la consistencia horizontal de la MIR actual exige redefinir los supuestos enfatizando los riesgos con probabilidad de ocurrencia que pueden impedir el cumplimiento del objetivo de un nivel inmediato superior. En este caso, también deberá evitarse no repetir supuestos innecesariamente.

Al ajustar el resumen narrativo y los supuestos se deberá trabajar en la redefinición de los indicadores y de sus métodos de cálculo y medios para su integración.

1.6 Complementariedades y coincidencias con otros programas

Con base en estudios previos realizados por la FAO y por FIRA, en este Informe se identifican los principales programas federales que pueden tener coincidencias y complementariedades con los programas evaluados y se formulan observaciones que pueden contribuir a potenciar sus resultados.

2. FORTALEZAS, OPORTUNIDADES. DEBILIDADES Y AMENAZAS

La Evaluación de Diseño permitió identificar las siguientes fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas asociadas a los apoyos financieros y tecnológicos que otorga.

2.1. Fortalezas y Oportunidades

- **Fortaleza:** Vocación institucional acorde con su naturaleza de **Banca de Desarrollo** y misión respaldada en sus documentos constitutivos y en los principales documentos programáticos como el PND 2007-2012 y el PRONAFIDE 2008-2012.
- **Fortaleza:** El conocimiento de cadenas, redes y agregados de valor por producto, actividad, región y servicios, dota a los directivos y técnicos de FIRA de un gran conocimiento para identificar y caracterizar los problemas y dificultades financieras que enfrentan los productores agropecuarios y otros agentes que intervienen en la economía rural a nivel local y regional.
- **Fortaleza:** FIRA actúa en colaboración con otras instituciones relacionadas en programas de subsidios orientados al campo en cuyo contexto goza de prestigio y respetabilidad.
- **Fortaleza:** FIRA cuenta con sólidos sistemas de información y bases de datos que le permiten establecer controles; dar seguimiento detallado y realizar análisis diversos de sus programas y del mercado en que desarrolla sus actividades.
- **Oportunidad:** La oferta actual de servicios financieros y de servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología en el medio rural es limitada.

2.2. Debilidades o Amenazas

- **Debilidad:** Ausencia de un diagnóstico completo y actualizado que explique el problema central que atiende FIRA y las relaciones existentes entre apoyos y servicios financieros y el impacto que producen unos y otros en la productividad agropecuaria y en los ingresos de los productores.
- **Debilidad:** No existe una definición y una cuantificación precisa de la población potencial y objetivo que se propone atender FIRA con sus programas de financiamiento y de fomento. Al

existir alrededor de 20 grupos identificados en las ROP, se hace muy difícil focalizar los apoyos.

- **Debilidad:** Los objetivos indicados en el resumen narrativo actual no son consistentes con la naturaleza de los apoyos, con la actuación institucional y con la normativa señalada en las ROP y en otros documentos internos.
- **Debilidad:** En las ROP se denominan 10 programas que se corresponden con los apoyos, los cuales no están incluidos en la MIR en su totalidad, ni deberían tener la categoría de programas por tratarse de actividades o instrumentos de fomento.
- **Debilidad:** La Matriz de Indicadores todavía no es reconocida como un instrumento útil para la gestión estratégica de los programas de la institución.
- **Amenaza:** Por la diversidad de las poblaciones que atiende y la dificultad para focalizar, medir y mostrar los impactos que producen los apoyos que ofrece, FIRA podría estar expuesta a críticas de sectores políticos que reclamen mayor penetración en los sectores de productores de bajos ingresos.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 El diseño del Programa evaluado expresado en la MIR deberá ser reformulado, superando la actual dispersión de objetivos específicos y poblaciones objetivo descritas en sus Reglas de Operación. Igualmente deberá superarse, la referencia a múltiples programas, adecuando conceptos y depurando los objetivos a diversos niveles, agrupando todos los apoyos de fomento financiero y tecnológico del FEGA en un solo Programa.

3.2 Para fundamentar mejor la razón de ser y justificar los apoyos financieros y tecnológicos que se otorgan a través de FIRA, se requiere actualizar y aprovechar el amplio pero disperso conocimiento con que cuenta la institución, tanto sobre los mercados agropecuarios regionales y locales, como de las necesidades de los productores de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, para integrar un nuevo y actualizado diagnóstico de los problemas y necesidades que atiende FIRA, otorgando prioridad a la descripción, análisis e interpretación

de las relaciones existentes entre los apoyos financieros y tecnológicos que otorga y el volumen de crédito y otros servicios y productos financieros que distribuye y administra, así como sobre su efecto en el tamaño y calidad de la cartera de clientes y beneficiarios actuales y potenciales de FIRA.

3.3 El Programa tiene que mejorar sus definiciones de Población Potencial y Objetivo y precisar los métodos para su cuantificación, tomando en cuenta la necesidad de orientar mejor los esfuerzos de FIRA hacia segmentos de población mejor focalizados, haciendo un esfuerzo mayor para conciliar las necesidades de los productores de bajos ingresos con los que tienen un mayor potencial de desarrollo. En la determinación de la población potencial se deberán tomar en cuenta los ejercicios previos de cuantificación realizados, actualizando los datos de referencia censal y ajustando las cifras totales por corresponder a la población potencial total que presenta la necesidad de apoyos financieros y tecnológicos y no necesariamente la población potencial de FIRA.

3.4 En particular, es necesario profundizar la discusión entre el cuerpo directivo de FIRA sobre la orientación y fines superiores que tiene y deberán tener los programas de apoyo de la institución a mediano y largo plazo para facilitar y potenciar sus resultados. Esto requiere resolver las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el segmento de productores en donde debe concentrar FIRA sus recursos y atención para potenciar sus resultados? ¿Cuál es el objetivo final que persigue FIRA con su programa de apoyos de fomento?

3.5 Actualmente no es reconocida con suficiencia la utilidad de la metodología de marco lógico en general y de la Matriz de Indicadores para Resultados en particular, como un instrumento eficaz para llevar a cabo las labores de dirección estratégica y para orientar la gestión a resultados, razón por la cual, se requiere extender la capacitación mediante seminarios, talleres y cursos que permitan que sus conceptos, terminología y alcances se diseminen y sean plenamente adoptados por el personal directivo y de mandos medios de FIRA, para lograr un mejor sistema de gestión y evaluación orientado a resultados. Cuando se adopte una MIR más acabada, darle un estatus estratégico al colocar sus objetivos e indicadores en los tableros de control estratégico de la institución.

INTRODUCCIÓN

FAO y FIRA comprometieron sus voluntades y recursos para colaborar en la realización de un Programa de cooperación técnica con el fin de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos institucionales de FIRA.

La cooperación se inició con el Proyecto “Evaluación de Diseño de los Programas de Apoyo Financiero y Tecnológico FIRA” desarrollada entre los meses de mayo y septiembre de 2011. Esta Evaluación se llevó a cabo aplicando la metodología de marco lógico, siguiendo los lineamientos normativos de CONEVAL y la SHCP y en un esquema de amplia participación e interacción entre los consultores de FAO y el personal directivo y técnico de FIRA.

Como punto de partida de la Evaluación, FAO y FIRA convinieron realizar, los días 23 y 24 de mayo de 2011, un “Taller de Evaluación orientado a Resultados” con el fin de dar a conocer al personal directivo de FIRA los fines, metodología y límites de la Evaluación. Este Taller contó con la presencia del Director General de FIRA y la Representante de la FAO en México. Asistieron los principales directivos de FIRA, tanto del nivel central como regional.

Posteriormente al Taller celebrado en la ciudad de Morelia, Michoacán, se llevaron a cabo entrevistas con directivos y especialistas de FIRA con el propósito de recabar opiniones sobre las prioridades institucionales y las formas específicas de operación de los diversos programas que promueve FIRA.

En un ambiente de máxima colaboración se instaló una Mesa de Trabajo conjunta FAO - FIRA que sesionó en cuatro ocasiones en la misma ciudad michoacana los días: 14 y 15 de junio; 11, 12 y 13 de julio; 16 de agosto y 7 de septiembre. Se analizaron los diversos contenidos y discutieron los primeros hallazgos conforme se avanzaba en el proceso de Evaluación. Este trabajo colaborativo permitió contrastar puntos de vista y obtener conclusiones conjuntas sobre las debilidades y oportunidades que tiene y ofrece el diseño actual de los Programas de Apoyo FIRA.

FIRA aportó sin limitaciones y con prontitud todos los datos, informaciones y documentos que se estimaron útiles para documentar los diversos contenidos de la Evaluación, y todos los participantes se mostraron siempre abiertos y receptivos a las recomendaciones formuladas por los consultores de FAO, sin dejar de argumentar lo que a su juicio procedía o era discutible. Una relación pormenorizada de los documentos revisados se presenta en la bibliografía de esta Evaluación.

En contrapartida, los especialistas de FAO expusieron en cada mesa de trabajo los elementos conceptuales necesarios para mantener y encauzar la discusión, aportando sus habilidades de

facilitación, lo que permitió llegar a los consensos necesarios, tanto sobre las debilidades como acerca de las oportunidades de mejora que ofrece la Evaluación de Diseño.

En este contexto, el presente documento contiene los resultados finales de la Evaluación elaborada por los especialistas de FAO sobre los Programas de Apoyo Financiero y Tecnológico de FIRA, misma que fue puesta oportunamente a consideración de FIRA en su versión preliminar, con objeto de recabar las últimas observaciones de sus directivos y especialistas sin demeritar la autonomía e independencia de los evaluadores.

Como resultado de la Evaluación de Diseño, surgió la necesidad de reformular la MATRIZ DE INDICADORES, misma que a propuesta de FAO fue ampliamente discutida con los especialistas de FIRA hasta que se logró un pleno consenso, aspecto particularmente importante porque representa un cambio sustantivo al modo en que se vienen concibiendo las Acciones de Apoyo Financiero y Tecnológico del Programa Presupuesto 017 y del Fideicomiso FEGA. En efecto, la nueva MIR contenida en este Informe Final propone integrar en un solo programa todos los apoyos que se han venido otorgando al amparo de las Reglas de Operación 2010 que describen 10 programas y 20 grupos de población objetivo con el propósito de dar mayor racionalidad a la inversión y potenciar los resultados buscados.

Finalmente los evaluadores de FAO dejan constancia de la permanente colaboración y sentido de responsabilidad con que han actuado sus contrapartes de FIRA y de su búsqueda permanente de opciones de mejora de los Programas y acciones que están bajo su responsabilidad, lo que refleja una de las fortalezas institucionales de FIRA: El sentido de pertenencia institucional y el compromiso de sus personal directivo y técnico con el desarrollo de los productores de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural del país.

E VALUACIÓN DE DISEÑO CONFORME EL MODELO CONEVAL – SHCP

A. JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

I. 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.

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 3 de los criterios indicados en el cuestionario CONEVAL. Esto significa que:

- El Programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y
- El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Identificación del problema o necesidad a resolver:

Si bien no se cuenta con un documento específico que identifique y analice el problema o necesidad prioritaria que se busca resolver y en el que se defina la población por atender, sí se dispuso de un árbol de problemas en el que se define como problema central el siguiente: **“Dificultad de productores de bajos ingresos de los sectores agropecuario, pesquero y rural, para acceder a fuentes formales de financiamiento y apoyos para aumentar su competitividad”**. Por su parte, el árbol de objetivos propone como solución a este problema lo siguiente: **“Los productores de bajos ingresos de los sectores agropecuario, pesquero y rural, obtienen financiamiento formal y acompañamiento técnico”**.

Estas definiciones son comunes a los cinco programas presupuestarios que administra FIRA:

- ✓ F012 Créditos preferenciales para el fomento del sector agropecuario vinculado al fideicomiso FONDO;
- ✓ F013 Créditos preferenciales para el fomento de los sectores agropecuario y pesquero, vinculado al fideicomiso FEFA;

- ✓ F015 Créditos preferenciales para el fomento del sector pesquero, vinculado al fideicomiso FOPESCA;
- ✓ F016 Garantías para el fomento de los sectores agropecuario y pesquero y,
- ✓ F017 Apoyos para el fomento de los sectores agropecuario y pesquero, vinculados al fideicomiso FEGA).

La Evaluación de Diseño a la que se refiere el presente documento, concentra su atención en el **Programa Presupuesto F017**, que es el que recibe anualmente los recursos presupuestales federales destinados a subsidiar los apoyos para el fomento financiero y tecnológico que administra FIRA; por esta razón, todos los análisis y observaciones incluidos en las respuestas a las preguntas que conforman esta Evaluación de Diseño, están referidas específicamente a este Programa y a estos apoyos.

Observaciones

- a) En ambas definiciones se omite al subsector forestal aún cuando en la práctica forma parte de las poblaciones de atención, por ello se considera conveniente incluirlo explícitamente, o alternativamente referirse al “**medio rural**” señalando que “medio rural” incluye a todas las actividades económicas que se desarrollan en las localidades menores a 50,000 habitantes. Esto puede evitar la reiterada referencia a los “sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural”.
- b) La definición del problema es congruente con el sentido de la Misión y Visión de FIRA que en el primer caso señala: “Contribuir al desarrollo sostenible y competitivo del campo mexicano, con servicios financieros y tecnológicos innovadores, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes” y en el segundo: “Ser líder en servicios financieros y tecnológicos para el campo mexicano”. Sin embargo, es pertinente reconsiderar la expresión “para aumentar la competitividad”, tomando en cuenta que tener acceso al financiamiento formal y contar con ciertos apoyos financieros y tecnológicos, no es suficiente para que los productores rurales incrementen su competitividad. En este sentido, deberá considerarse que la “competitividad” es un concepto generalmente utilizado para referirse a las condiciones y potencialidades que tienen los países o regiones para competir en el mercado global. Esto significa que el término y el concepto “competitividad” está más cercano en su aplicación a un territorio, un sector, una rama de la producción o a una cadena de valor que a los productores en lo individual o en

forma grupal, porque la competitividad depende de una gran diversidad de factores tales como las condiciones de gobernabilidad, la infraestructura disponible, las redes logísticas y de transporte, la información y su accesibilidad, los costos de transacción y otros igualmente importantes. Además, debe tenerse en cuenta que los recursos federales involucrados para subsidiar los apoyos tecnológicos otorgados por FIRA, varían anualmente y son muy limitados en relación al esfuerzo que el país tiene que realizar para elevar la competitividad de su sector primario y de sus regiones rurales. Sin embargo, la expresión “para aumentar la competitividad” podría considerarse como una opción para reformular el FIN.

- c) Por otra parte, de la revisión de muy diversos documentos de soporte entregados por FIRA a los evaluadores, se desprende que la razón de ser y el sentido primario de los apoyos tecnológicos otorgados por FIRA es, por un lado *“la organización y el fortalecimiento de las empresas de los productores rurales que no cuentan con acceso al crédito”* (Véase Tablero Estratégico 2010) y por otro, *“la creación de capacidades en las instituciones financieras y no financieras para promover e integrar proyectos viables que puedan respaldarse con los créditos, garantías y otros productos financieros de FIRA”*. En ambos casos se trata de cuestiones sustantivas ligadas de manera directa al problema que se trata de resolver y que deberían resaltarse en el árbol de problemas y eventualmente considerarlas en la definición del propósito.
- d) Finalmente cabe hacer notar que de aceptarse la definición de que los “productores de bajos ingresos” son los destinatarios de los productos y apoyos que canaliza FIRA, en una etapa posterior (que no compete a la Evaluación de Diseño) se tendrá que verificar que estos productos y apoyos efectivamente llegan a estos segmentos de su población objetivo.
- e) En virtud de lo anterior, se recomienda reformular el árbol de problemas considerando como problema central a resolver por los programas de apoyo financiero y tecnológico de FIRA las siguientes definiciones opcionales de situación problema y situación objetivo:
- **Situación Problema:** Las personas físicas y morales de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, especialmente los productores de más bajos ingresos, **tienen dificultad para acceder al financiamiento formal de sus actividades, lo que se traduce en mayor incertidumbre en los ingresos resultantes** de sus actividades y procesos productivos, comerciales, de transformación y/o de servicios.

En contrapartida se tiene:

- **Situación Objetivo:** Las personas físicas y morales vinculadas a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, especialmente los productores de más bajos ingresos, **acceden a fuentes formales** de financiamiento de sus actividades, lo que se traduce en mayor **certidumbre** en los **ingresos resultantes** de sus actividades y procesos productivos, comerciales, de transformación y/o servicios.

II. 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.

RESPUESTA

NO. FIRA no cuenta con un diagnóstico específico de los programas objeto de evaluación, expresado en un documento que se actualice periódicamente y que describa y analice el problema que se pretende resolver con los apoyos involucrados. Al carecerse de un diagnóstico, tampoco se cuenta con una clara y actualizada cuantificación, caracterización y distribución territorial de la población que presenta el problema y que puede constituirse en su población objetivo. Sin embargo, cuenta con diversos documentos globales y específicos, bases de datos, sistemas de información y sistemas de trabajo que justifican y validan sus actuaciones y dan sustento a sus programas operativos porque le aportan un sólido conocimiento de las dificultades que enfrentan los productores agropecuarios y rurales para acceder, tanto a fuentes regulares de financiamiento y otros servicios financieros, como a los apoyos tecnológicos que promueve y otorga.

Cabe señalar que la información puesta a la disposición de los evaluadores muestra claramente que FIRA basa su operación actual en al menos dos tipos de soportes documentales: Estudios globales y estudios específicos por producto o por cadena o red de valor.

Observaciones

1. En el plano global, FIRA ha promovido la realización de estudios de gran visión y alcance nacional como son los elaborados en 1994 y entre 2001 y 2002 por el Banco Mundial sobre los mercados financieros rurales:
 - En 1994 por encargo de la SHCP y FIRA, el Banco Mundial realizó el estudio: “Rural Financial Markets”, mismo que mostró entre otras cosas que: 1. Los

mercados financieros rurales en México estaban poco desarrollados; 2. El sector bancario tenía poca penetración en el sector rural; 3. La gran mayoría de los empresarios rurales no utilizaban los servicios financieros; y 4. Los mercados rurales se encontraban altamente fragmentados.

- Tomando en cuenta lo anterior y observando que la información disponible era insuficiente para la definición de políticas públicas consistentes en materia de financiamiento, en 2001, el propio Banco Mundial propuso al Gobierno de México la realización de un nuevo estudio (diagnóstico) de los “Mercados Financieros Rurales” que entre otras cosas se propuso “cuantificar los segmentos de mercado objetivo de FIRA” clasificándolos en cinco grandes estratos:
 - i. Productores de subsistencia cuya atención debería correr a cargo de las políticas y programas de combate a la pobreza.
 - ii. Productores con problemas de acceso al financiamiento formal, cuya atención propuso se realizara con financiamiento y subsidios directos a productores a través de intermediarios financieros no bancarios.
 - iii. Productores sujetos de crédito que deberían ser atendidos a través de esquemas de masificación con financiamiento bancario y apoyos preferenciales por medio de “empresas integradoras” que actúan como parafinancieras.
 - iv. Productores con capacidad de autogestión en mercados bancarios, en cuyo segmento se otorgaría financiamiento preferencial a productores individuales que sin apoyo de FIRA no serían sujetos de crédito de la banca.
 - v. Grandes productores, cuyo fondeo se realizaría en los mercados privados de crédito, deuda y capital.

Para cada segmento, el estudio del Banco Mundial estimó el correspondiente potencial de mercado en términos de volúmenes de crédito por fondear y garantías por aplicar. Los resultados del estudio se concluyeron en 2002 y desde entonces han servido con algunos ajustes derivados de la experiencia

acumulada, para orientar la definición de políticas, programas y criterios que FIRA ha sostenido en la última década.

2. En el verano de 2007 el Banco Interamericano de Desarrollo, en el contexto de estudios de mayor alcance integró un “Diagnóstico de los Servicios Financieros Rurales en México” con el fin de brindar elementos al Gobierno de México para orientar las políticas y el gasto público para el sector social. Este diagnóstico por su estructura, orientación, contenido y fecha de realización constituye el referente más próximo para explicar entre otros, los programas de apoyo financiero y tecnológico de FIRA en el contexto del Sistema Nacional de Financiamiento Rural. El estudio concluye que **“en México, el sector financiero formal tiene una muy baja penetración en la economía rural y no obstante los avances logrados en el pasado reciente para expandir la oferta de servicios financieros en las zonas rurales, a la fecha amplios segmentos de la población, no cuentan con servicios sostenibles”**, recomendando que para mejorar el acceso de la población rural y de los productores agropecuarios a los servicios financieros es necesario: 1. Integrar un registro único de las personas que gradualmente acceden a estos servicios, basado en estándares uniformes en donde se concentren los datos de todos los beneficiarios de los programas públicos con fines similares; 2. Incrementar la cantidad de puntos de servicios financieros en las áreas rurales; y 3. Fomentar la educación financiera en las áreas rurales. Aspectos todos ellos en los que FIRA ha logrado avances notables.

El diagnóstico de referencia hace una detallada caracterización de la demanda y oferta de servicios financieros agropecuarios y rurales en México y la complementa con casos relevantes de la experiencia internacional.

3. En lo específico, cabe mencionar que forma parte de los sistemas de trabajo implantados por FIRA, la realización y actualización anual de análisis específicos por producto, con alcance local, estatal y regional. Estos análisis en los años recientes han adoptado el enfoque de redes de valor para visualizar, tanto los problemas como las oportunidades que ofrecen los mercados financieros rurales.

Así, en el plano local, estatal y regional específico por producto FIRA ha enriquecido su conocimiento de la realidad agropecuaria y rural realizando un esfuerzo notable de capacitación de su personal y de sus socios externos para identificar, caracterizar,

dimensionar y aprovechar las redes o cadenas de valor agroalimentarias y agroindustriales ya constituidas o con potencial de construirse en cada una de las regiones de México, reconociéndolas como una estrategia poderosa para desarrollar relaciones de negocios fuertes y sustentables que permitan competir con éxito a los diversos agentes rurales en la economía global. En este sentido, FIRA ha desarrollado gradual y progresivamente, una metodología de trabajo práctico generador de conocimiento, de bases de datos y de sistemas de información que le permiten conocer cada vez mejor, tanto a las personas físicas y morales, como a las organizaciones de productores agropecuarios y otros agentes rurales que participan en todas las fases y relaciones que vinculan a la producción con el consumo, con especial énfasis en las demandas de crédito y garantías y otros servicios financieros.

El conocimiento de cadenas, redes y agregados de valor por producto, actividad y servicios, constituye una fortaleza de FIRA porque dota a sus técnicos y especialistas de un gran conocimiento y sensibilidad para identificar y caracterizar los problemas y dificultades financieras que enfrentan los productores agropecuarios y otros agentes que intervienen en la economía rural a nivel local y regional.

a) Causas, efectos y características del problema

De manera más puntual, FIRA inició desde 2010 la implantación de la metodología de marco lógico para orientar sus programas cada vez hacia mejores resultados. Para avanzar en esta dirección, FIRA construyó un primer conjunto de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) con el fin de integrar y sintetizar en esta forma sus actuales cinco Programas Presupuesto. Cabe mencionar que todas estas MIR tienen una base conceptual común, parten de un mismo árbol de problemas y en la definición de su resumen narrativo cuentan con un FIN y un PROPÓSITO común.

En este contexto, ya se indicó en la respuesta a la pregunta 1 anterior, que el árbol de problemas que se tomó como referente para la presente evaluación de diseño, señala como problema o necesidad central a resolver la **“Dificultad de productores de bajos ingresos de los sectores agropecuario, pesquero y rural, para acceder a fuentes formales de financiamiento y apoyos para aumentar su competitividad”**. Las principales causas y efectos señalados son los siguientes:

CAUSAS:

Limitada oferta de productos y servicios financieros lo que se asocia a insuficientes intermediarios financieros por la falta de sucursales, percepción de alto riesgo en el sector rural por la volatilidad de precios e insumos e incertidumbre asociada a las variaciones climáticas y la carencia de garantías. En un segundo nivel se indica la dispersión de la población rural y su desconocimiento de los productos financieros y tecnológicos, así como la escasa oferta de asesoría técnica y empresarial para la configuración de proyectos viables. En el actual árbol de problemas no se observa el tema de la carencia de organización de los productores de bajos ingresos quienes por su tamaño, dispersión y condiciones socioculturales, no pueden acceder individualmente al crédito y a otros servicios financieros a menos que se agrupen para dar viabilidad a sus operaciones.

EFFECTOS:

Como consecuencia de lo anterior, los productores de bajos ingresos ante necesidades de financiamiento recurren a prestamistas locales lo que redundará en altos intereses que le dificultan su viabilidad económica, el aumento de su productividad e ingreso, lo que se traduce en mayores tasas de desempleo en el medio rural, migración y en general, el deterioro de su calidad de vida.

b y c) Cuantificación, caracterización y ubicación territorial de la población que presenta el problema.

De la revisión de la información disponible, puede concluirse que ni los estudios globales sobre los mercados financieros rurales realizados, ni los análisis específicos que se realizan anualmente con el enfoque de redes de valor, abordan el tema de la determinación cuantitativa de la población que presenta el problema o necesidad por atender (población potencial). En este sentido, la única fuente actualmente disponible para conocer una estimación de esta población es la 'Nota Técnica' realizada por FIRA en 2010, misma que a juicio de los evaluadores deberá ser revisada a la luz de los datos actualmente disponibles del 'Censo de Población y Vivienda 2010' y para tomar en cuenta que la estimación ofrecida es, en todo caso, el total de la población que presenta la necesidad de crédito, es decir, la

que deberá ser atendida por el conjunto de las instituciones crediticias que concurren al campo.

Conclusión

Se recomienda considerar la posibilidad de realizar un diagnóstico institucional, específico y actualizado del mercado financiero rural atendido por FIRA en el contexto de los sistemas financieros rurales que operan en México, con el propósito de identificar, caracterizar y explicar el o los problemas a que se enfrentan los fideicomisos del sistema FIRA, para incidir en los ingresos de los productores y en la competitividad agropecuaria y rural, procurando una clara identificación de las causas y efectos de esos problemas, además de proceder a la determinación y caracterización de la poblaciones potencial y objetivo que se estima deben ser atendidas por FIRA con crédito, garantías y otros instrumentos financieros y con apoyos de naturaleza tecnológica y financiera. En este sentido es relevante que el diagnóstico diferencie claramente los sectores de productores rurales en los que FIRA concentrará su atención para potenciar sus resultados, toda vez que existen otros programas institucionales que también atienden a los productores de más bajos ingresos. Este diagnóstico deberá esforzarse además por explicar y documentar las relaciones existentes entre los apoyos tecnológicos y los procesos de descuento y garantías que se otorgan, así como definir con mayor claridad el papel que se espera cumpla FIRA como banco de segundo piso en las próximas décadas, en el contexto de la economía nacional en general y en particular de la economía rural.

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

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 2 de los criterios indicados en el cuestionario CONEVAL. Esto significa que:

- 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 es consistente con el diagnóstico del problema.

FIRA cuenta con múltiples documentos y encuestas en donde se sustenta y justifica empíricamente el tipo de intervención que se promueve para que los productores agropecuarios y agentes rurales accedan regularmente al crédito y otros servicios financieros y tecnológicos, estos últimos sirven para que desarrollen sus capacidades, incrementen sus ingresos y disminuyan la incertidumbre en los resultados de sus procesos productivos. Específicamente, desde 2004 se han realizado evaluaciones anuales que han sido soportadas por encuestas para verificar y calificar los resultados e impactos logrados. Además entre 2001 y 2002 se levantó la 'Encuesta Nacional de Mercados Financieros Rurales' que ha servido de base para estudios del Banco Mundial que contribuyeron a la definición de políticas, programas y criterios de FIRA y en 2007 se formuló, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo un diagnóstico de los sistemas de financiamiento rural, en el que se muestran diversas experiencias internacionales de fomento al crédito y otros servicios financieros en las áreas rurales.

B. CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS NACIONALES Y A LOS SECTORIALES|

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

- a) Existen conceptos comunes entre el propósito y los objetivos del Programa sectorial, especial o institucional 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 o institucional.

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 2 de los criterios indicados en el Modelo de Términos de Referencia preparado por CONEVAL para la Evaluación de Diseño. Esto significa que:

- El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del Programa sectorial, especial o institucional, y,
- Es posible determinar vinculación con uno de los aspectos establecidos en la pregunta.

El enunciado actual del **PROPÓSITO** del Programa dice: “Los productores e intermediarios de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural reciben apoyos de fomento financiero y tecnológico para su fortalecimiento”. En este sentido el propósito del programa se vincula específicamente a los objetivos y estrategias del ‘Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012’ y se asocian de manera directa a los siguientes

Objetivos

- 2.2. Aumentar la penetración del Sistema Financiero, promoviendo que una mayor proporción de la población cuente con acceso a estos servicios.
- 2.8. Fortalecer y dar impulso a la Banca de Desarrollo.

Estrategias:

- 3.5. Reorientar la actuación de la Banca de Desarrollo.

En ambos casos, el Programa objeto de Evaluación promueve la penetración del crédito a la población agropecuaria y rural de bajos ingresos y el fortalecimiento de los sistemas de financiamiento rural.

El propósito del programa 017 se vincula también con las Estrategias 2, 3 y 4 del **Programa Institucional del FIRA 2007-2012** que indican:

- **Estrategia 2.** Fortalecer la estructuración y el acompañamiento de proyectos de inversión de los pequeños productores con servicios de capacitación y asistencia técnica.
- **Estrategia 3.** Ampliar los flujos de fondeo a través de intermediarios financieros privados rurales.
- **Estrategia 4.** Promover que los intermediarios financieros privados atiendan gradualmente con sus propios recursos a los productores que ya cuentan con historial crediticio.

Los apoyos financieros y tecnológicos evaluados están directamente vinculados con las estrategias institucionales arriba mencionadas al incluir apoyos para:

- a. Formación de sujetos de crédito
- b. Primas de garantías
- c. Coberturas de precios
- d. Subsidios en tasa de interés
- e. Capacitación empresarial y transferencia de tecnología
- f. Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI)
- g. Fortalecimiento de competencias
- h. Promoción al financiamiento y desarrollo tecnológico
- i. Fortalecimiento de las competencias de intermediarios financieros no bancarios y parafinancieras
- j. Expansión de estructuras de promoción de negocios con FIRA

V. ¿Con cuáles ejes temáticos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el programa?

RESPUESTA

El Programa F017 ‘Apoyos para el Fomento de los Sectores Agropecuario y Pesquero’, vinculados al fideicomiso FEGA se enmarca en diversos postulados contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, tanto en lo referente a los ejes rectores en que se divide, como a los objetivos y estrategias que contiene:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

Eje rector 2. Economía Competitiva y Generación de Empleos.

Este eje rector, en lo referente a crédito indica: “Contar con un sistema financiero profundo y eficiente que otorgue un retorno apropiado a los ahorradores, atienda a los sectores que no cuentan con un acceso adecuado y desarrollen nuevos productos y servicios”. Igualmente señala que: “elementos clave de la estrategia son la mayor competencia de los servicios financieros de la banca de desarrollo”¹. Asimismo, en este eje rector se puntualiza que un factor necesario para sostener a la economía es contar con recursos financieros suficientes para que la mayoría de los sectores económicos, sobre todo las medianas y pequeñas industrias y las familias de pocos recursos, puedan acceder a ellos, por lo que es necesario mejorar los conductos de acceso a estos recursos.

Objetivo 2. En este Objetivo el PND postula: “Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional”. A este objetivo se asocian lineamientos de estrategia que orientan las acciones institucionales de FIRA. Destacan:

Estrategia 2.2. “Promover la competencia en el sector financiero a través de la entrada de nuevos participantes, la promoción de una mayor diversidad de

¹ PND. Pág. 89

productos, vehículos y servicios financieros, enfatizando la información y la transparencia como medios para que los usuarios de la banca puedan tomar decisiones con toda la información necesaria, así como la promoción de la educación financiera de los segmentos de la población que han accedido más recientemente a los servicios bancarios”.

Estrategia 2.4.- “Enfocar las acciones de la Banca de Desarrollo a la atención de la población en sectores prioritarios que se encuentren desatendidos por el sector financiero privado”.

PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 2008-2012 (PRONAFIDE).

El programa se alinea a lo establecido en el PND 2007 - 2012 a través de los objetivos y estrategias contenidos en el Apartado V referido al Sistema Financiero:

Objetivo 2.2. “Aumentar la penetración del Sistema Financiero, promoviendo que una mayor proporción de la población cuente con acceso a estos servicios”.

Objetivo 2.8. “Fortalecer y dar impulso a la Banca de Desarrollo”

Estrategias 3.5. “Reorientar la actuación de la Banca de Desarrollo”.

PROGRAMA INSTITUCIONAL DEL FIRA 2007-2012.

Postula las siguientes **Estrategias**:

1. Enfocar la atención en pequeños productores rurales que no cuenten con acceso al crédito.
2. Fortalecer la estructuración y el acompañamiento de proyectos de inversión de los pequeños productores con servicios de capacitación y asistencia técnica.
3. Ampliar los flujos de fondeo a través de intermediarios financieros privados rurales.

4. Promover que los intermediarios financieros privados atiendan gradualmente con sus propios recursos a los productores que ya cuentan con historial crediticio .

REGLAS DE OPERACIÓN 2010 (ROP)

Consistentes con los documentos programáticos señalados, las ROP 2010 establecidas para el Programa F017 desarrollan y detallan los lineamientos de política, objetivos y estrategias generales establecidas, así como los criterios, requisitos y destinatarios de los apoyos financieros y tecnológicos que se otorgan por conducto de FIRA.

VI. ¿Cómo está vinculado el propósito del Programa con las Metas del Milenio?

No procede valoración cuantitativa referente a Tabla de Criterios CONEVAL.

RESPUESTA

INEXISTENTE. Los programas de apoyo financiero y tecnológico impulsados por FIRA, **NO TIENEN RELACION CON LAS METAS DEL MILENIO.**

C. POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

VII. 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
- d) Fuentes de información

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 1 de la tabla de criterios indicados en el cuestionario CONEVAL. Esto significa que:

- El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo). Y,
- Las definiciones no cumplen con las características establecidas.

La población objetivo de los apoyos financieros y tecnológicos de FIRA está definida en documentos oficiales, específicamente en las “Condiciones de Operación de los Apoyos Financieros y Tecnológicos de FIRA” (MN-ACR-SGA-01, Edición 2009. Documento confidencial clasificado el 20 de octubre de 2010 según Art. 14 Fracc. I, II y VI de la LFTAIPG y Art. 117 de la LIC., y en las ‘Reglas de Operación de los Programas de Apoyo FIRA 2010’. En ambos documentos se describen las poblaciones beneficiarias y elegibles de todos y cada uno de los apoyos que se otorgan para el objetivo general de promover el desarrollo de los productores del sector rural y pesquero a través de la asignación de recursos fiscales y patrimoniales. No se incluye en este apartado de la presente Evaluación, una definición detallada de todos los grupos de población objetivo por ser muy numerosos (20) y estar descritos en las ROP. Cabe señalar que las definiciones actualmente contenidas en los documentos señalados no cumplen con las características señaladas, es decir, no están cuantificadas, no se define una metodología de cuantificación, ni se indican las fuentes de información para hacerlo.

Por otra parte, en 2010 FIRA desarrolló una ‘Nota Técnica’ en la que se presenta una definición y una cuantificación preliminar de la Población Potencial y Objetivo, misma que no ha sido formalmente

incorporada en los documentos normativos y programáticos de FIRA. La primera se define como “aquella que podría ser sujeta de crédito con base en lo establecido en las Reglas de Operación de FIRA”. En este sentido se indica que se trata del “universo de la población rural, siempre y cuando sea mayor de edad y tenga un ingreso suficiente para enfrentar el costo del crédito”. Como población rural se define aquella que habita en localidades de menos de 50,000 habitantes.

Replicando lo señalado en los documentos normativos de FIRA, en la ‘Nota Técnica’ señalada se indica que los acreditados finales (Población Objetivo) de FIRA sujetos a financiarse, son las personas físicas o morales dedicadas a las actividades de producción primaria de los sectores agropecuario, forestal y pesquero; agroindustriales; de comercialización al mayoreo y relativas a la producción y proveeduría de bienes de capital, insumos y servicios para la producción primaria, agroindustrial y de comercialización, con ventas anuales comprobadas por empresa que no rebasen 30 millones de UDIS de saldo de financiamiento. Finalmente se dice que, en general, cualquier actividad económica que se desarrolle en localidades con población de hasta 50,000 habitantes, es sujeta de financiamiento.

La ‘Nota Técnica’ referida concluye que: “la población potencial es la que actualmente podría ser sujeta de financiamiento por FIRA por tener necesidad de crédito y la población objetivo, es la que a su vez cuenta con solvencia financiera para afrontar el costo del crédito.”

A partir de las definiciones anteriores y tomando como base el ‘Censo Agrícola, Ganadero y Forestal de 2007’ y la ‘Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo’ (ENOE) correspondiente al mismo año, concluye que la Población Potencial en el ámbito nacional de los programas y servicios FIRA en 2008 ascendió a 11.4 millones de personas y 0.5 millones de empresas.

Por otra parte, considerando que para ser sujetos de crédito las personas deben contar con un ingreso mínimo superior a la línea de pobreza de capacidades (rural y no rural) y suponiendo que todas las empresas cumplen con los requisitos para obtener crédito, concluye que en 2008 se contaba con 5.4 millones de personas en esta condición y 0.5 millones de empresas, con lo que la población objetivo se situaba en 5.9 millones de personas físicas y morales.

Debe observarse que las definiciones contenidas en la ‘Nota Técnica’ descrita, no son coincidentes con las señaladas en las ROP 2010 y en las Condiciones de Operación aplicadas actualmente por FIRA. Igualmente se destaca que en la estrategia 2.4 vinculada al Objetivo 2 del PND 2007 – 2012 se

indica explícitamente que es necesario “identificar más claramente la población objetivo y promover el eventual tránsito de los nuevos sujetos de crédito al sector financiero privado” y que “a la banca de desarrollo corresponderá conducir el incremento en el crédito hacia sectores estratégicos que aún tienen limitado acceso al financiamiento”, entre otros, “los productores rurales de ingresos medios y bajos”.

El equipo evaluador recomienda precisar las definiciones de Población Objetivo y reducir los grupos actualmente contenidos en las ROP 2010 y en las Condiciones de Operación en vigor para facilitar la focalización de los esfuerzos de FIRA. Igualmente recomienda actualizar las cuantificaciones de población potencial y objetivo nacionales y por estado aprovechando el ejercicio conceptual y cuantitativo elaborado previamente, revisando las cifras y los criterios de ingreso con los datos del ‘Censo de Población y Vivienda 2010’ ya disponibles. Asimismo se recomienda considerar que la estimación preliminar se refiere a la población total que presenta la necesidad (debe entenderse que de crédito y garantías) y por lo tanto la que debe ser atendida por el conjunto de las instituciones crediticias que concurren al campo y no solamente por FIRA. Esto significa que las cifras preliminares señaladas en la ‘Nota Técnica’ seguramente están sobre estimadas si se quiere señalar a la población potencial de FIRA.

VIII. 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) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

RESPUESTA

Sí. La información de los beneficiarios cumple con cuatro de las características establecidas en la tabla de criterios de CONEVAL, lo que significa que:

- Incluye las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- Incluye el tipo de apoyo otorgado
- Está sistematizada.
- Cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización

Esta respuesta tiene como fundamento la disposición de integrar un padrón de beneficiarios para cada programa-presupuestario en los términos establecidos por el artículo 177 del Reglamento de la LFPRH, el cual, una vez integrado y validado, formará parte del 'Sistema Integral de Información de los Padrones (de Beneficiarios) de los Programas Gubernamentales'. En el ámbito institucional interno de FIRA, actualmente los datos de los beneficiarios de los apoyos financieros quedan registrados en el 'Sistema Informático Integral de las operaciones de FIRA' (SIIOF). Los beneficiarios de los apoyos tecnológicos se registran en el 'Sistema de Administración de Subsidios' (SAS).

La depuración y actualización de la información socio económica de los beneficiarios está normada por el procedimiento para la gestión de apoyos tecnológicos, que es un documento interno el cual establece la cédula de elegibilidad. La información se recaba cada vez que se presenta una solicitud de apoyo.

IX. 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 procede valoración cuantitativa).

RESPUESTA

Los datos y características socio económicas de los beneficiarios que se capturan en el 'Sistema de Administración de Subsidios' (SAS) son los siguientes: 1. Edad a través de la fecha de nacimiento; 2. Sexo; 3. Nivel de ingreso con la clasificación FIRA (PD1, PD2 y PD3); y 4. En otros se captura localidad y municipio para conocer si se trata de un municipio o localidad catalogado como de alta o muy alta marginación.

La depuración y actualización de la información socio económica de los beneficiarios está normada por el procedimiento para la gestión de apoyos tecnológicos, que es un documento interno el cual establece la cédula de elegibilidad. Asimismo en otro formato de este mismo procedimiento se incluye la relación de beneficiarios que debe contener los siguientes datos: nombre, sexo, dirección, clave CURP y RFC. La información de estas variables se recaba cada vez que se presenta una solicitud de apoyo.

No se recolecta información de no beneficiarios con fines de comparación.

D. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR)

D.1. De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados

X. 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.

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 4 de la Tabla de Criterios señalados por los Términos de Referencia establecidos por CONEVAL para las Evaluaciones de Diseño. Esto significa que:

- Del 85 al 100% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

En el resumen narrativo de la MIR se describen solo dos Actividades (Despachos calificados y Técnicos habilitados para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural) que cuentan con una redacción clara, sin duplicidad ni ambigüedades cuyo ordenamiento en términos cronológicos es indistinto pues no afecta los resultados finales. Se considera que ambas actividades son necesarias para el logro del objetivo del nivel inmediato superior, sin embargo, no son suficientes para que el único componente contenido en el resumen narrativo pueda asegurar su cumplimiento, pues además de lo indicado, se requiere entre otras acciones o procesos de la organización de los productores, de capacidades creadas en las diferentes regiones para la gestión bancaria y la preparación y evaluación de proyectos de inversión de mayor cobertura territorial de las instituciones de banca de primer piso y de las intermediarias no financieras, y otras acciones de similar importancia. Adicionalmente, se observa que la variedad de apoyos financieros y tecnológicos descritos en las

ROP 2010 no están debidamente reflejados en la identificación y caracterización de las actividades. En cuanto a los supuestos considerados en el nivel de actividades, es solo uno y de carácter muy general: **“Existen los recursos presupuestales suficientes”**. Estas primeras observaciones traen consigo la recomendación de sumar nuevas Actividades que permitan asegurar que las acciones y procesos en ellas descritas favorecerán el cumplimiento del objetivo del nivel inmediato superior, es decir del o los Componentes. En la respuesta a la pregunta 20 de este cuestionario se proponen los cambios o adecuaciones a las actuales actividades de la MIR.

XI. 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.

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 2 de la Tabla de Criterios señalados en los Términos de Referencia establecidos por CONEVAL para las Evaluaciones de Diseño. Esto significa que:

- Del 50 al 69% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Se muestra un solo componente en la MIR cuya expresión está actualmente definida como: “**Apoyos de fomento financiero y tecnológico otorgados**”, que son efectivamente los productos y servicios que genera el programa. En este sentido su redacción es sintética y directa; sin embargo, su expresión es demasiado general y globaliza todos los apoyos previstos en los documentos normativos lo que podría ser mejorado para lograr mayor claridad, sobre todo, si se toma en cuenta que en las actuales Reglas de Operación 2010, se mencionan 10 programas de apoyo, de los cuales 6 se refieren a Fomento Tecnológico y 4 a Fomento Financiero, lo que sugiere la necesidad de complementar el componente actual con otros que permitan abarcar y diferenciar los apoyos que se otorgan. Por lo anterior, se recomienda revisar y en su caso complementar el componente actual con otros que trabajando en sinergia, garanticen que se podrá alcanzar el siguiente nivel de objetivos, es decir el propósito, en cuyo caso, se observa que tiene un gran parecido o similitud con la redacción del único componente que presenta la MIR 2010, lo que puede generar confusión. Adicionalmente, se llama la atención sobre el supuesto de este nivel, que es el mismo que se menciona en el de actividades y que a la letra dice: “**Existen los recursos presupuestales suficientes**”, para adecuarlo a los requerimientos de una redefinición de componentes.

Tomando en cuenta lo anterior, se recomienda revisar el componente actual para darle un contenido más específico e incorporar uno o más componentes que permitan asegurar que con su ejecución y logro se alcanza el objetivo del nivel superior (propósito). Además es pertinente revisar el supuesto del nivel de componente cuidando de no repetir el ya incluido como condición de las actividades.

En la respuesta a la pregunta 20 de este cuestionario, se presenta una propuesta de modificación a la estructura de la MIR en su nivel de componentes y en los otros niveles.

XII. 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.

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 2 de la Tabla de Criterios señalada en los Términos de Referencia establecidos por CONEVAL para las Evaluaciones de Diseño. Esto significa que:

- El Propósito cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.

El Propósito de la MIR actual definido como: **“Los productores e intermediarios de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural reciben apoyos de fomento financiero y tecnológico para su fortalecimiento”** cumple cabalmente con tres de las cinco características contenidas en la presente pregunta y en dos casos cumple solo parcialmente. Cabalmente en lo siguiente: i) El propósito es único, es decir incluye un solo objetivo; ii) Está redactado como una situación alcanzada (Los productores e intermediarios reciben apoyos para su fortalecimiento); Y iii) Su logro no está controlado por los responsables del programa ya que existe normatividad y procedimientos para su ejecución. Cumple parcialmente en lo correspondiente a la inclusión de la población objetivo, porque sí bien se incluye el señalamiento genérico de la población objetivo, un examen cuidadoso muestra que también puede interpretarse como población potencial, en tanto puede representar el universo total de la población que presenta la necesidad (Ver respuesta a la pregunta VII de este cuestionario). Por otra parte, el propósito no es la consecuencia directa de los Componentes y de los supuestos de ese nivel de objetivo, pues como ya se observó faltan Componentes y los supuestos se repiten.

En virtud de lo anterior, en la respuesta a la pregunta XX de este cuestionario, se presenta una propuesta de modificación al Propósito de la MIR original.

XIII. 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.

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 4 de la Tabla de Criterios señalados en los Términos de Referencia establecidos por CONEVAL para las Evaluaciones de Diseño. Esto significa que:

- El Fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

El FIN contenido en la MIR se describe como: **“Contribuir a democratizar el sistema financiero a través del financiamiento y servicios integrales de apoyo, para el fomento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural”**. En una primera valoración parecería que cumple con las cinco características descritas en la presente pregunta, en tanto: i) No existe ambigüedad en su redacción ya que es clara y tiene vinculación directa con el Propósito; ii) Se trata de un objetivo superior al que el Programa F017 contribuye sin esperar que por la sola ejecución del Programa se alcance plenamente dicho FIN; iii) Su logro no está controlado por los responsables del Programa, ya que existe normatividad y procedimientos para su ejecución; iv) Su objetivo es uno solo, como lo establece la metodología para la construcción de la MIR; Y v) Tiene una vinculación con el ‘Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012’, a través del objetivo que señala: “Fortalecer y dar impulso a la ‘Banca de Desarrollo’ y a la estrategia asociada: “Reorientar la actuación de la Banca de Desarrollo”. También tiene vinculación directa con el objetivo estratégico de la dependencia ejecutora, en este caso FIRA que indica: “Enfocar la atención en pequeños productores rurales que no cuentan con acceso al crédito y fortalecer la estructuración y el acompañamiento de proyectos de inversión de pequeños productores rurales con servicios de capacitación y asistencia técnica”. Sin embargo, de la discusión sostenida entre los evaluadores y los ejecutores del programa se consideró

conveniente cambiar la orientación actual del FIN para sustituir la acción “democratizar” por otra más tangible y cercana al contenido real y sentido de los apoyos financieros y tecnológicos que administra FIRA para el campo y el medio rural.

En la respuesta a la pregunta XX de este cuestionario y derivado de la revisión y complementación de los contenidos de componentes, actividades y propósito, se presenta una propuesta de modificación al FIN de la MIR original sin cambiar en lo sustancial su sentido y alcance.

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

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 4 de la Tabla de Criterios señalada en los Términos de Referencia establecidos por CONEVAL para las Evaluaciones de Diseño. Esto significa que:

- Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del Programa.

Sin embargo, se recomienda que todos los objetivos actualmente definidos en el resumen narrativo de la MIR 2010 sean reformulados para darles mayor claridad y consistencia y para facilitar su manejo como instrumento de gestión directiva y operativa. En un ejercicio posterior, es pertinente adecuar las ROP para que exista una mayor coherencia entre normatividad y operación.

Las ROP 2010 de los denominados “Programas que Canalizan Apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural” a través de los Fideicomisos que integran FIRA y específicamente a través del denominado FEGA, hacen referencia a la MIR, aunque no incorporan todos sus contenidos, ni la estructura de las ROP responde a la estructura de la MIR o viceversa. Es decir, no existe una total correspondencia y consistencia entre las ROP y la MIR correspondientes a 2010. Esto se explica porque las ROP son un reflejo de condiciones y procedimientos de operación establecidos para normar y regular la aplicación de los apoyos. Condiciones y procedimientos que han evolucionado gradualmente incorporando las lecciones aprendidas de la operación. Por su parte, la construcción de la MIR es una experiencia reciente en FIRA que ha sido motivada inicialmente por la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos asociados al ejercicio de los recursos presupuestales que cada año le son asignados por el Gobierno Federal para soportar sus actividades de fomento financiero y tecnológico.

Una primera referencia a la MIR en las ROP 2010 se encuentra en su introducción, en donde se indica que los Programas incluidos en las Reglas tienen como finalidad “Contribuir a subsanar la dificultad que enfrentan un gran número de productores de bajos ingresos para acceder a fuentes

formales de financiamiento, así como a apoyos financieros y tecnológicos para aumentar su competitividad”. Una segunda referencia se encuentra en el anexo 1, referido a indicadores en donde se expresa lo mismo a través de una Matriz de marco lógico incluida, cuyo resumen narrativo simplificado es coincidente con la MIR tomada como referencia para la presente Evaluación. El resto de los contenidos de las ROP 2010 hacen referencia a 10 programas de apoyo al fomento financiero y tecnológico, sin enmarcarlos específicamente en el contexto de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Por otra parte, es pertinente destacar que FIRA ha desarrollado un documento denominado Matriz de Indicadores y Metodología del Marco Lógico para FIRA 2010, en donde, apoyándose en un árbol general de problemas y de su contraparte de objetivos, desarrolla cinco matrices, una para cada uno de los programas presupuestales que están vinculados con los cuatro fideicomisos que sustentan todas las actuaciones de FIRA en el campo financiero y tecnológico para el cumplimiento de su misión y su visión, partiendo de un FIN y un Propósito comunes para dichas matrices. Estas cinco matrices están referidas en la forma de programas a los fideicomisos que conforman el sistema FIRA: FONDO, FEFA, FOPESCA, FEGA y FEGA (017) y constituyen una valiosa aportación a la tarea de sentar bases firmes para orientar los Programas a resultados y fortalecer los procesos de gestión directiva y operativa.

En este contexto, con base en las observaciones resultantes, tanto del examen de la documentación puesta a la disposición de los evaluadores como de las entrevistas sostenidas con los directivos y profesionales de FIRA, los evaluadores recomiendan redefinir todos los objetivos contenidos en el resumen narrativo de la MIR actual para lograr mayor coherencia en su estructura, que refleje mejor los contenidos y alcances de las acciones que promueve FIRA para el logro de sus cometidos y un mejor diseño conceptual del Programa de Apoyos Financieros y Tecnológicos, lo que puede traducirse en una Matriz de Indicadores que sea un instrumento eficaz para orientar la gestión a resultados.

En este contexto, se ha concluido que la MIR 2010 todavía no se reconoce como un instrumento útil para la gestión directiva y para orientar las acciones hacia mejores resultados y como consecuencia, el uso y aplicación de la metodología de marco lógico todavía no forma parte de los sistemas generales de trabajo de la institución. Así, por la utilidad que representa para dar respuesta a los requerimientos del Sistema de Evaluación del Desempeño, del Presupuesto basado en Resultados y en general del Sistema de Gestión para Resultados, se recomienda que FIRA considere la posibilidad

de implementar un programa específico de capacitación interna para socializar los conceptos, objetivos y alcances de la metodología de marco lógico y de la MIR y en su caso nuevas ROP que resulten de las revisiones en curso.

D.2. De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados

XV. 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 y e) Adecuados.

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 2 de la Tabla de Criterios señalada en los Términos de Referencia establecidos por CONEVAL para las Evaluaciones de Diseño. Esto significa que:

- Del 70% al 84 % de los indicadores del Programa tienen las características establecidas.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) proporcionada, Sí cuenta, para cada nivel de objetivos descritos en el resumen narrativo, al menos con un indicador y, con excepción del indicador correspondiente al FIN, en todos los casos los indicadores son claros en su expresión, económicos y monitoreables en relación a las fórmulas utilizadas para su construcción, porque miden lo realizado respecto a lo programado cada año, partiendo de informes y registros internos ya sistematizados en donde se captura la información que alimenta su expresión cuantitativa.

Cabe mencionar que para todos los indicadores existen fichas técnicas en las que se explicita la Definición, Unidad de Medida, Frecuencia de Medición, Línea Base, Metas y Comportamiento.

Sin embargo, el conjunto de indicadores actuales, no necesariamente son relevantes o adecuados (ver Anexo 4), por las siguientes razones:

- i. El indicador de FIN no es claro en su planteamiento y su monitoreo puede verse afectado por el mecanismo de medición. Hace referencia al crecimiento del ingreso de los productores agropecuarios, lo que representa una variable mayormente asociada con el nivel de vida de los beneficiarios que no refleja la naturaleza de los apoyos o la misión de la institución, ni se asocia al contenido del propio Fin, en donde la prioridad está referida al “fomento de los

sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural”, a través de un sistema financiero; luego entonces, la relación existente entre el ingreso de productor y las acciones de “fomento” o con los “sectores” está muy distante y difícilmente podría establecerse una relación directa. Cabe destacar que el indicador actual se propone obtener la medición de su objeto (el ingreso de los productores) respecto de un “grupo de control de beneficiarios estadísticamente comparable”.

- ii. El indicador de propósito, hace referencia al **“Porcentaje de productores con apoyos de fomento financiero y tecnológico respecto a los productores apoyados con crédito”** (en relación al número de productores), lo cual sugiere la existencia de una relación directa entre ambas poblaciones de beneficiarios. Esto no necesariamente coincide con la realidad, en donde sólo a ciertos segmentos de la población objetivo definida para los programas de crédito o garantías, les resultan fundamentales los apoyos tecnológicos (interesa solamente a los que buscan darle mayor viabilidad a sus proyectos). Cabe precisar que si bien el origen y sentido de los apoyos financieros y tecnológicos es fortalecer los proyectos con crédito, las cifras de resultados parecen indicar que no están relacionados directamente. Es decir, existen beneficiarios que reciben apoyos tecnológicos, como la capacitación por ejemplo, que no necesariamente son parte de la población objetivo de los programas de crédito o garantía. Esto se debe entre otros factores a que existe un desfase entre la entrega de los apoyos tecnológicos a un productor y su conversión a sujeto de crédito; este desfase es más prolongado entre menor sea el nivel de ingreso del productor. En estos términos, de existir una correlación entre productores que reciben apoyo financiero y tecnológico y los que reciben crédito, esta se mostrará con un desfase de varios años difícil sino imposible de estimar. Cabe aclarar que las dificultades para establecer la correlación señalada, no invalida la necesidad que tienen los productores de recibir apoyos financieros y tecnológicos para hacer viables sus proyectos y unidades de producción, reforzar las redes agroalimentarias de valor y por esta vía contribuir a mejorar la competitividad sectorial y rural.
- iii. En el caso del indicador de nivel de Componente, hace mención al **“Porcentaje de apoyos de fomento financiero y tecnológico otorgados por el sistema FIRA respecto a su programa anual”** (en relación a los montos asignados), lo que implica un seguimiento y contraste de lo otorgado respecto a lo planeado, lo cual, para este indicador y en este nivel parece razonable, pero también parece muy alejado de la medición de los apoyos en relación a su aplicación efectiva.

- iv. En el caso del nivel de Actividad, los indicadores también están formulados con la lógica de contrastar lo realizado contra lo programado, es decir, la cantidad de Despachos (**Porcentaje de despachos calificados respecto a su programa anual**) y Técnicos (**Porcentaje de técnicos habilitados por FIRA respecto a su programa anual**) en relación a lo programado tomando en cuenta el crecimiento de las correspondientes unidades, sin embargo, no es relevante la cuantificación mostrada con el indicador en tanto no está relacionada de manera directa con el volumen total de apoyos. Obsérvese que bastará con programar la incorporación de un par de Despachos o la habilitación de dos o tres Técnicos y que estas modestas metas se logren para que los resultados sean excelentes, pero seguiremos sin saber si el Programa está avanzando en la consecución de sus objetivos a la velocidad adecuada.

En el Anexo 4, Indicadores Actuales, se muestra un cuadro analítico de cada uno de los indicadores contenidos en la MIR actual.

XVI. 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 ó nominal).

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 3 de la Tabla de Criterios señalada en los Términos de Referencia establecida por CONEVAL para las Evaluaciones de Diseño. Eso significa que:

- Del 70 % al 84 % de las Fichas Técnicas de los indicadores del Programa tienen las características establecidas.

En definitiva las fichas técnicas están expresadas según formato completo de indicadores, en las cuales se aprecia el nombre, la definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas y comportamiento.

Sin embargo, de su revisión se desprende una serie de observaciones y recomendaciones que pueden ser útiles para la definición más clara y concreta de los indicadores:

- i. Se recomienda usar para las fichas técnicas, un formato que permita dar lectura fluida al diseño del indicador. Tomar en cuenta que en el formato actual, en donde se explicita el nombre del “archivo” y de las “hojas” los títulos no permiten identificar claramente sus contenidos. Lo mismo aplica para el formato de la MIR que está sobrecargado y la información relevante no se aprecia de manera prioritaria.

- ii. Los indicadores de nivel Propósito, Componente y Actividad tienen como línea base 0, por su forma de medición actual.
- iii. En el indicador de nivel Fin (*“Crecimiento relativo del ingreso de productores agropecuarios, forestales, pesqueros y rurales de bajos ingresos”*) en donde se indica que *“este indicador mostrará el cambio en el ingreso de los beneficiarios del Programa respecto a un grupo de control de no beneficiarios”* (‘Propensity Score Matching’), hace falta adjuntar un archivo metodológico describiendo su mecanismo de medición, en el que se especifique el procedimiento, la muestra, los criterios de selección, etc.
- iv. Al especificar las fuentes de medición o información disponibles, se deberá ser más concreto y señalar la base de datos, sistema de información u otro medio por el que se obtendrán los datos.
- v. Es recomendable mostrar gráficamente los avances del monitoreo en algún documento anexo.
- vi. A nivel de Fin, la frecuencia de medición actual es anual y para Propósito y Componente trimestral esto parece no ser muy razonable, pero a nivel de Actividad, donde el monitoreo debe ser más corto, la frecuencia elegida es semestral, lo que parece un plazo muy amplio que habrá de reducirse o hacerlo consistente con los niveles superiores.
- vii. La MIR cuenta con 5 indicadores, pero solo existen 4 fichas técnicas de indicadores, lo que señala que falta una ficha técnica o desglosar la cuarta ficha en dos partes.

Como consecuencia de analizar los 5 indicadores, es razonable preguntarse si realmente están midiendo y ofreciendo una idea clara de la importancia y efectividad que tienen los apoyos financieros y tecnológicos aplicados por FIRA en relación al desarrollo rural o el “desarrollo del campo mexicano” como se indica en la misión y visión de FIRA.

XVII. 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.

RESPUESTA

Sí. NIVEL 2 de la Tabla de Criterios señalados en los Términos de Referencia establecidos por CONEVAL para las Evaluaciones de Diseño. Esto significa que:

- Del 50 % al 69 % de las metas de los indicadores del Programa tienen las características establecidas.

Sí. En general las metas cuentan con una unidad de medida aunque su expresión es porcentual.

Los cinco indicadores contenidos en las fichas técnicas de la MIR objeto de esta Evaluación de Diseño, tienen metas establecidas denominadas relativas. Al no orientarse a impulsar el desempeño se consideran perfectibles, pues al comparar lo efectivamente ejecutado contra lo programado se incluye un sesgo que conduce a una valoración subjetiva que no necesariamente está asociada al problema central que se pretende resolver o atender, orientándose más bien a las determinaciones de la autoridad, pues bastará con fijar metas poco ambiciosas o variar los presupuestos disponibles para alterar los resultados finales.

Por ejemplo, el indicador de “Propósito” compara la cantidad de productores que reciben apoyos respecto de los que tienen crédito, donde las definiciones de Población Objetivo son diferentes entre sí y en donde el objetivo de los apoyos no es actualmente llegar a todos los productores que tienen créditos.

Otro ejemplo es el nivel de Componente, donde la meta está establecida conforme a los montos otorgados respecto a lo programado; lo cual, no indica el nivel de profundidad o alcance logrado por

el Componente y solo se muestra el gasto ejercido, lo que se traduce en que el objetivo impulsa a gastar todo el presupuesto, pero no al logro del Componente o Propósito.

Como último ejemplo se muestra el nivel de Actividad, donde ya se ha señalado la ambigüedad de las 2 Actividades planteadas, pero sobre todo se define que no son suficientes para lograr el Componente. En este caso, el indicador (que debería expresarse en dos fichas técnicas y no en una), mide lo realizado entre lo programado lo que en este nivel resulta adecuado, aunque siempre se tienda a cubrir el 100%.

Del análisis de conjunto, se concluye que las metas no están orientadas a impulsar el desempeño sino más bien a reportar avances programáticos. En este sentido, se observa que desde luego las metas son factibles de alcanzar considerando los plazos y recursos disponibles y que las metas son definidas internamente, sin considerar la demanda de la población objetivo, o de los sectores de atención o territorio de actuación (“campo mexicano”).

En el Anexo 4 se presenta un cuadro con las características de las metas.

XVIII. 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.

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 1 de la Tabla de Criterios señalada en los Términos de Referencia establecidos por CONEVAL para las Evaluaciones de Diseño. Esto significa que:

- Del 0% al 49% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

En general los indicadores incluidos en la MIR SÍ tienen especificados los medios de verificación en términos de la redacción y de la opción a seleccionar en el sistema de captura de las MIRs de la SHCP, sin embargo, la forma de expresarlo es muy ambigua pues se refiere a “informes y registros internos”, lo cual dificulta conocer a qué medio o fuente de información se puede recurrir.

En el caso específico del FIN la fuente de verificación del indicador actual es un poco más precisa porque hace alusión a las evaluaciones externas que se han realizado año tras año para FIRA.

En general, se recomienda que las fuentes de verificación se refieran a los sistemas de información, bases de datos, registros específicos y otros similares, evitando expresiones genéricas a menos que la información contenida en esos medios se encuentre clasificada. Asimismo al señalar las fuentes de verificación se deberían incluir datos claros y precisos sobre las tablas, carpetas o registros particulares y variables o campos que se deben consultar para realizar el cálculo del indicador, qué áreas o personas tienen la responsabilidad de capturar los datos que le sirven de soporte y en qué archivos o bases se almacenan dichos datos.

XIX. 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.

RESPUESTA

SÍ. NIVEL 4 de la Tabla de Criterios señalada en los Términos de Referencia establecidos por CONEVAL para las Evaluaciones de Diseño. Esto significa que:

- Todos los conjuntos ‘Objetivo-Indicadores-Medios de Verificación’ del Programa tienen las características establecidas, en tanto en las condiciones de diseño actual, ninguno de los indicadores es prescindible, los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores y miden indirectamente los objetivos de cada nivel.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que, como se mencionó en las respuestas XV a XVIII, en general los medios de verificación no están especificados o su redacción es ambigua lo que impide ubicarlos o identificarlos.

Los indicadores miden de manera parcial el objetivo a nivel de Propósito, además de que su expresión en el nivel de Componente refieren a una medición poco efectiva en este nivel, en tanto compara lo programado contra lo ejecutado, lo cual muestra el resultado al final del período pero no el avance en la consecución del objetivo a este nivel. En el renglón de Actividad se refieren a la cuantificación de dos actores que participan en los apoyos pero no miden el desempeño de la actividad, lo que se suma a que las Actividades no son suficientes para alcanzar el Componente.

XX. 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. (No procede valoración cuantitativa).

RESPUESTA

Los objetivos indicados en el resumen narrativo actual no son consistentes con la naturaleza de los apoyos, con la actuación institucional y con la normatividad señalada en la ROP y en otros importantes documentos internos como son las condiciones de operación de los Programas de fomento FIRA.

Una nueva estructura de la MIR se propone y se detalla en el anexo 6 de este informe final.

E. COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES

XXI. ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el Programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias? (No procede valoración cuantitativa).

RESPUESTA

Existe una gran diversidad de Programas que promueven el desarrollo del campo y de los productores agropecuarios, forestales, pesqueros y rurales. En este Informe de Evaluación de Diseño, para identificar las posibles complementariedades y coincidencias entre los programas de apoyo financiero y tecnológico de FIRA y los otros programas federales, se recurrió a los estudios previos realizados tanto por la FAO como por FIRA y expresados en el 'Análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México', Volumen 1, desarrollado por la FAO para la SAGARPA en 2009 y publicado en marzo de 2010, en el marco del 'Proyecto de Evaluación y Análisis de Políticas' que lleva a cabo la FAO en México. Esta línea de trabajo permitió crear una práctica herramienta para la gestión que permite analizar el tipo de relaciones existentes entre los programas y proyectos gubernamentales relacionados con el sector agropecuario, forestal, pesquero y rural, incluidos los de FIRA que puede ser consultado en internet (<http://www.smye.info/mapeo/>). Este sistema ha permitido mejorar el trabajo institucional del Gobierno mexicano y en particular de la SAGARPA, evitando duplicidades y potenciando los impactos en los objetivos de desarrollo aprovechando las coincidencias entre programas. Cabe aclarar que tanto el estudio como el Sistema de Consulta fueron elaborados para SAGARPA y por esta razón toman como pivote los programas que le son propios. En este contexto, la Evaluación que aquí se presenta hace alusión sólo a los programas alusivos a FIRA. Otro soporte documental importante fue el documento elaborado por FIRA denominado 'Una Propuesta de Consolidación de Programas Públicos de Apoyo al Sector Rural' fechado en 2011, en el que se obtienen conclusiones relevantes sobre el mismo tema.

Conclusiones y recomendaciones sobre complementariedades y coincidencias de los estudios previos de FAO.

De los análisis previos de la FAO destacan las siguientes conclusiones y recomendaciones vinculadas a los Programas de Apoyo Financiero y Tecnológico de FIRA:

1. Conclusiones y recomendaciones generales:

- i. “Gran parte de las duplicidades que se identificaron en el análisis (1ª fase) tienen como origen la forma en que se encuentra definida la población objetivo en cada programa”. “La forma tan genérica en que se describe a la población objetivo en las respectivas reglas de operación de cada programa, hace que prácticamente cualquier habitante del medio rural sea elegible para recibir apoyos de diversos programas. Esta circunstancia obstaculiza la focalización de los recursos hacia la población que más los necesita y, en consecuencia, se da una redundancia en los espacios de incidencia que puede tener cada programa”.
- ii. También se observó que “las complementariedades que se dan (entre los programas federales que inciden en el campo), no son consecuencia de una planeación concurrente o de una instrumentación coordinada de los programas. Más bien estas complementariedades son causales y de ninguna forma existe, como referente, un objetivo compartido entre programas:”
- iii. Por otra parte, se concluyó que “existe una diversidad de programas federales que concurren al campo que, “simultáneamente pueden otorgar el mismo tipo de apoyo al mismo tipo de población”.
- iv. Sin embargo, también se concluyó que “existe un conjunto de áreas de oportunidad para potenciar los efectos de los programas públicos por medio de la complementariedad entre ellos”.
- v. Para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la provisión de financiamiento para el desarrollo de las actividades productivas del sector rural, el estudio previo de la FAO recomendó: “que sean las instituciones financieras, a través de la banca de primer y segundo piso, las que se encarguen de fomentar la ampliación y profundización del financiamiento orientado al desarrollo de las actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas; esto incluye los apoyos para el fortalecimiento institucional de los intermediarios financieros, para la capitalización financiera de los intermediarios, así como par la constitución de garantías líquidas. Esto implica que la SAGARPA se abstenga de otorgar subsidios en los rubros aquí mencionados y se

concentre en la entrega de subsidios directos para la realización de actividades productivas”

2. Conclusiones y recomendaciones específicas previamente expresadas por FAO, en relación a los programas FIRA:

- i. “Se pueden generar sinergias entre el Programa de Fomento Financiero Apoyo en Tasa de Interés de FIRA y el Programa para la adquisición de Activos Productivos para potenciar la capitalización de las unidades económicas rurales de SAGARPA. Esto puede ser mediante el acceso al crédito refaccionario a tasas de interés preferencial, como el que otorga el programa de FIRA, con el que se pueden realizar inversiones adicionales en bienes de capital estratégicos”. “En el caso de productores de bajos recursos, el acceso al crédito es fundamental para adquirir un bien de capital por medio del Programa para la adquisición de activos productivos. Por tal motivo, es importante que para este tipo de productores ambos programas operen de manera coordinada”.
- ii. “Se pueden generar sinergias entre el Programa de Fomento Tecnológico, Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico de FIRA y el PIDEFIMER de la SAGARPA para potenciar el acceso a los servicios financieros en el medio rural mediante la participación de las instancias del PIDEFIMER en los eventos promovidos por el FIRA para la difusión de los programas y los servicios financieros y tecnológicos de los intermediarios financieros, y otras entidades que atienden a la población objetivo de FIRA”.
- iii. “Con el objeto de potenciar el financiamiento orientado al desarrollo de actividades productivas del sector rural, es necesario que los programas de financiamiento promuevan, de manera coordinada, una cultura financiera entre productores del medio rural, incorporando en las pláticas de educación financiera, así como en folletos y eventos, los temas relacionados con las formas de acceder a los instrumentos financieros que ofrecen las diferentes instituciones de financiamiento, se trate de la banca de desarrollo y/o de los programas de micro financiamiento que ofrece la Secretaría de Economía”.
- iv. “Aquellos programas federales que se orientan a fortalecer las capacidades de los intermediarios financieros, por medio de apoyos para el pago de los servicios

profesionales para el diseño e implantación de procesos de crédito, y la generación de información de análisis de mercados y análisis de riesgos, deberían ser operados de manera coordinada entre las instituciones de financiamiento, para hacer un uso más eficiente de los recursos otorgados por las diferentes programas para la capitalización financiera”

- v. Entre el Programa Soporte de la SAGARPA y el Programa de Fomento Tecnológico ‘Apoyos de Capacitación Empresarial y Transferencia de Tecnología’ de FIRA puede existir alguna duplicidad, “porque ambos entregan apoyos para cubrir gastos de participación y asistencia a eventos relacionados con actividades del sector, como talleres de capacitación, viajes de observación y eventos de demostración; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo”.
- vi. Por otra parte, al “igual que el Programa Soporte de la SAGARPA, el Programa de Fomento Tecnológico, Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI) apoya con subsidios para asesoría técnica, en este caso para la formación y operación de unidades de negocio, implementación de acciones de mejora de la productividad y/o competitividad, y para la generación de esquemas de negocio y proyectos de inversión. Esto se traduce en apoyos para la gestión técnica y económica de las actividades del medio rural.”
- vii. “El Programa de Fomento Tecnológico, Fortalecimiento de Competencias a Empresas, Organizaciones Económicas, Empresas de Servicios Especializados y Organizaciones de Productores, de FIRA, entrega apoyos para la contratación de asesoría técnica, consultoría y otros servicios profesionales. Estos rubros también pueden ser subsidiados por el Programa Soporte de la SAGARPA, por lo que ambos inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades del medio rural”.
- viii. El Programa de Fomento Tecnológico, Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico de FIRA, al igual que el Programa de Soporte de la SAGARPA, apoya para cubrir gastos de los participantes por asistir a eventos relacionados con actividades del sector, en los rubros de alimentación, hospedaje y transportación. Esto se traduce en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades del medio rural”.

A partir de la identificación de posibles coincidencias y complementariedades entre diferentes programas federales, la FAO recomendó, en 2009, analizar de manera colegiada interinstitucional las opciones para combatir diversas causas de los problemas que enfrentan los productores agropecuarios, para inducir que cada programa se oriente a la atención de una sola causa de los problemas, con el fin de evitar francas duplicidades en la asignación de los recursos públicos. También recomendó avanzar con gradualidad y previa realización de un diagnóstico sectorial, para evitar dejar de atender a importantes núcleos de población. La presente Evaluación de Diseño hace énfasis en la importancia de definir mejor y en lo posible diferenciar las poblaciones objetivo de los diferentes programas agropecuarios y prestar atención a la coordinación interinstitucional en las regiones en que opera.

3. Conclusiones y recomendaciones específicas previamente expresadas por FIRA, en relación a la necesidad de apoyar la complementariedad entre programas.

Como ya se indicó, FIRA a través de su Dirección de Análisis Económico y Consultoría realizó un examen detallado de los 15 principales programas gubernamentales de fomento productivo que actúan en el sector agropecuario, forestal, pesquero y rural con los que, los programas de apoyo financiero y tecnológico de FIRA pueden tener complementariedades, coincidencias y sinergias para potenciar sus resultados. Estos 15 programas fueron clasificados en impulso a la productividad, respaldo financiero e impulso al financiamiento. Al respecto se obtuvieron las siguientes conclusiones generales y específicas:

3.1. Conclusiones y recomendaciones generales

- i. Si bien los programas de fomento productivo tienen bien identificada la problemática y los objetivos que persiguen, estos programas tienen poca penetración, requieren mejorar la cuantificación de su población objetivo y por lo tanto, reorientarse a fin de elevar su nivel de impacto socioeconómico.
- ii. Existen experiencias en la operación interinstitucional que aseguran que la operación complementaria entre programas detona un mayor flujo de recursos y amplían su penetración e impacto.

- iii. En estos casos, el elemento aglutinador es una estructura que guía o norma la cooperación interinstitucional lo que permite la consolidación y crecimiento en operaciones de todos los programas. Pero, sobre todo, la coordinación y cooperación logran impactar en la estructura productiva de las poblaciones en condición de marginalidad.

3.2. Conclusiones y recomendaciones específicas por grupo de programas:

i. Programas de Impulso a la Productividad

“Los recursos de los componentes que otorgan apoyos a la capacitación, transferencia de tecnología, asistencia técnica, desarrollo de competencias de las organizaciones, desarrollo de intermediarios financieros y desarrollo de empresas especializadas en asesoría y capacitación de productores deberán ser administrados de acuerdo a las normas y procedimientos de cada institución. La forma de alinearlos será mediante la validación de que los apoyos generen un proyecto de inversión. Asimismo, es recomendable integrar los padrones de beneficiarios y generar un directorio de empresas especializadas en otorgar servicios de capacitación, consultoría, asesoría y transferencia de tecnología”.

ii. Programas de Respaldo Financiero

“Los componentes que otorgan apoyos directos a la adquisición de insumos, de bienes de capital y/o para la constitución de garantías líquidas podrán ser ejercidos por anticipado o mediante la constitución de un ‘Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural’ (FINCA). La alineación de estos recursos se concretará mediante la operación de un esquema de financiamiento respaldado por un convenio de colaboración interinstitucional o por las reglas de operación de los programas involucrados. Se respetarán los procesos de autorización, asignación y entrega de los recursos pero la administración de los recursos otorgados se realizará de acuerdo al esquema de financiamiento. Al convertir los apoyos para la adquisición en respaldo para el financiamiento, estos deberán provocar la capitalización de los apoyos con el correspondiente proyecto de inversión que respaldará la viabilidad técnico-financiera. Lo anterior, implica la recuperación parcial de recursos, mismos que deberán regresarse a la

institución responsable del programa de origen, a fin de que se destinen a ampliar la base de beneficiarios”.

iii. **Programas de Impulso al Financiamiento**

“Los componentes de fortalecimiento de intermediarios financieros, parten de la compensación a los costos operativos que implica atender a pequeños proyectos, a través de la aplicación del Fondo de Garantías y el fondeo, que buscan integrar a los pequeños productores en el sistema financiero a fin de asegurar el flujo de financiamiento. En este caso, los recursos serán autorizados y asignados siguiendo la mecánica de cada programa y, a excepción de los fondos de garantía, serán entregados a cada intermediario financiero quienes los administrarán en su calidad de beneficiario del apoyo. En los casos de los fondos de garantía, se buscará la optimización de los recursos mediante la instrumentación de los recursos del FONAGA como segundo respaldo”.

Como se observa, son muchos y variados los programas gubernamentales federales que inciden en el campo mexicano, razón por la cual, la tarea que deberá desarrollar FIRA y el resto de las dependencias y entidades con programas públicos para evitar duplicidades y potenciar las complementariedades es enorme y probablemente será de larga duración, toda vez que será necesario avanzar más en la implementación de las iniciativas y procesos de Gestión para Resultados, en el Presupuesto basado en Resultados y en el Sistema de Evaluación del Desempeño, que impulsan desde hace algunos años las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, para lograr la armonía entre programas y los impactos deseados en el campo. Asimismo, será necesario construir mejores sistemas de información, pero sobre todo, es indispensable consolidar las evaluaciones de diseño, consistencia y resultados de todos y cada uno de los programas que concurren en el campo. Como resultado de las evaluaciones, será necesario mejorar las definiciones y cuantificaciones de las poblaciones potencial y objetivo de cada programa y soportar cada programa con una mejor definición del problema y/o necesidad que se pretende resolver o atender.

En el caso de los Programas de Apoyo Financiero y Tecnológico de FIRA que son objeto de la presente Evaluación, ya se recomendó la reestructura de su Matriz de Indicadores para lograr una más clara definición de sus objetivos en los diversos niveles de su resumen narrativo. Igualmente ya se recomendó la realización de un diagnóstico específico que justifique el sentido y contenido de cada

programa. Este diagnóstico deberá tomar en cuenta entre otras cosas, las complementariedades y/o coincidencias que han sido señaladas en esta Evaluación y en documentos previos.

V ALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

EL PROBLEMA A RESOLVER O NECESIDAD POR ATENDER

Si bien no se cuenta con un documento específico que identifique y analice el problema o necesidad prioritaria que se busca resolver y en el que se defina la población por atender, sí se dispuso de un árbol de problemas en el que se define como problema central: **“La dificultad de los productores de bajos ingresos de los sectores agropecuario, pesquero y rural, para acceder a fuentes formales de financiamiento y apoyos para aumentar su competitividad”**.

La definición del problema es congruente con la Misión y Visión de FIRA. Sin embargo, es pertinente reconsiderar la expresión “para aumentar la competitividad”, tomando en cuenta que tener acceso a financiamiento formal y contar con ciertos apoyos financieros y tecnológicos, no es suficiente para que los productores rurales incrementen su competitividad.

Por otra parte, de la revisión de muy diversos documentos de soporte entregados por FIRA a los evaluadores, se desprende que la razón de ser y el sentido primario de los apoyos tecnológicos otorgados por FIRA es, por un lado *“la organización y el fortalecimiento de las empresas de los productores rurales que no cuentan con acceso al crédito”* (Véase Tablero Estratégico 2010), y por otro, *“la creación de capacidades en las instituciones financieras y no financieras para promover e integrar proyectos viables que puedan respaldarse con los créditos, garantías y otros productos financieros de FIRA”*. En ambos casos se trata de cuestiones sustantivas ligadas de manera directa al problema que se trata de resolver y que deberían resaltarse en el árbol de problemas y eventualmente considerarlas en la definición del propósito.

En virtud de lo anterior, se recomienda reformular la definición del problema para expresarlo como sigue:

Situación Problema:

Las personas físicas y morales de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, especialmente los productores de más bajos ingresos, **tienen dificultad para acceder al financiamiento formal de sus actividades, lo que se traduce en mayor incertidumbre en los ingresos resultantes** de sus actividades y procesos productivos, comerciales, de transformación y/o de servicios.

Justificación de la creación y diseño del Programa

El Programa forma parte sustantiva de las acciones que llevan a cabo los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) para fomentar el desarrollo de los productores agropecuarios, forestales, pesqueros y rurales del país, a través del otorgamiento de créditos, garantías y otros servicios financieros y tecnológicos que, con precios y tasas preferenciales, facilitan el crecimiento y consolidación de sus unidades productivas y de negocio y con ello el de sus ingresos, lo cual a su vez, disminuye la incertidumbre sobre los resultados de sus procesos productivos.

El Programa se justifica en su estructura y alcances por atender primordialmente a los productores de bajos ingresos quienes por sus características de tamaño, ubicación, dispersión, características socio económicas y conocimiento limitado de los procesos financieros, comerciales y tecnológicos, necesitan apoyo y acompañamiento técnico para el desarrollo de las competencias necesarias para acceder, tanto a fuentes formales de financiamiento como a la tecnología que permite para incrementar su productividad.

Por su naturaleza y mandato, FIRA opera como un Banco de Desarrollo de Segundo Piso y por ello, sus apoyos tienen que ser canalizados a sus destinatarios finales a través de Bancos, diversos Intermediarios Financieros y de otros Intermediarios No bancarios que participan, previa acreditación de sus capacidades y competencias, como Agentes habilitados para realizar las funciones de promoción, integración de proyectos y expedientes, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos de inversión y como unidades de transferencia de beneficios a favor de sus destinatarios finales, con lo que se logran efectos multiplicadores y de articulación de redes de valor que contribuyen a mejorar los ingresos de los productores y al fortalecimiento de las economías regionales rurales.

Contribución a los objetivos nacionales y sectoriales

El diseño del Programa es congruente y se encuentra alineado con los Objetivos y Estrategias nacionales, sectoriales e institucionales, como se constata en los diversos documentos revisados en los que se basan los juicios emitidos por los evaluadores.

Población Potencial y Población Objetivo

El Programa no cuenta con una cuantificación formal de las poblaciones potenciales y objetivo que orienten la consecución de las metas institucionales y programáticas. Sin embargo una estimación preliminar elaborada internamente en FIRA en el 2010, señala que la población potencial es de 11.4 millones de personas y 0.5 millones de empresas y la población objetivo es de 5,4 millones de personas y 0.5 millones de empresas. Estas cuantificaciones requieren ser revisadas toda vez que se refieren al total de la población que presenta la necesidad de acceder al crédito y otros servicios financieros, es decir, la población que debe ser atendida por el conjunto de las instituciones financieras que fomentan el desarrollo agropecuario y rural.

Matriz de Indicadores para Resultados

La Matriz de Indicadores que sirvió como punto de partida para la Evaluación de Diseño presenta oportunidades de mejora para adecuar su consistencia vertical y horizontal. En cuanto al resumen narrativo, la evaluación recomienda modificar la estructura de la Matriz, redefiniendo el número y contenido de las actividades y componentes actuales y para asegurarse que su cumplimiento permita lograr los objetivos de cada nivel inmediato superior. El propósito y el fin requieren mayor claridad.

Por otra parte, la consistencia horizontal de la MIR actual exige redefinir los supuestos enfatizando en los riesgos con probabilidad de ocurrencia que pueden impedir el cumplimiento del objetivo de un nivel inmediato superior. En este caso, también deberá evitarse no repetir supuestos innecesariamente.

Al ajustar el resumen narrativo y los supuestos se deberá trabajar en la redefinición de los indicadores y de sus métodos de cálculo y medios para su integración.

Complementariedades y coincidencias con otros programas

En el ámbito institucional nacional existen otros programas con los que el Programa evaluado puede tener coincidencias y complementariedades. En este Informe se identifican esos programas con base en estudios previos realizados tanto por la FAO como por FIRA.

C ONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

- i. El diseño del Programa evaluado expresado en la MIR deberá ser reformulado, superando la actual dispersión de objetivos específicos y poblaciones objetivo descritas en sus Reglas de Operación. Igualmente deberá superarse la referencia a múltiples programas, adecuando conceptos y depurando los objetivos a diversos niveles, agrupando todos los apoyos de fomento financiero y tecnológico del FEGA en un solo Programa.
- ii. Para fundamentar la razón de ser y justificar mejor los apoyos financieros y tecnológicos, se requiere actualizar y aprovechar el amplio pero disperso conocimiento con que cuenta FIRA, tanto sobre los mercados agropecuarios regionales y locales, como de las necesidades de los productores de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, para integrar un nuevo y actualizado diagnóstico de los problemas y necesidades que atiende FIRA, otorgando prioridad a la descripción, análisis e interpretación de las relaciones existentes entre los apoyos financieros y tecnológicos que otorga y el volumen de crédito y otros servicios y productos financieros que otorga y administra, así como sobre su impacto en la productividad y en el ingreso de los productores de bajos ingresos.
- iii. El Programa tiene que mejorar sus definiciones de Población Potencial y Objetivo y precisar los métodos para su cuantificación, tomando en cuenta la necesidad de orientar mejor los esfuerzos de FIRA hacia segmentos de población mejor focalizados, haciendo un esfuerzo mayor para conciliar las necesidades de los productores de bajos ingresos con los que tienen un mayor potencial de desarrollo. En la determinación de la población potencial se deberán tomar en cuenta los ejercicios previos de cuantificación realizados, actualizando los datos de referencia censal y ajustando las cifras totales por corresponder a la población potencial total que presenta el problema de dificultad para acceder al crédito formal y que tiene la necesidad de apoyos financieros y tecnológicos, tanto por su tamaño como por su dispersión territorial, falta de organización y carencia de capacidades empresariales. Este universo de población deberá ser atendido por el conjunto de las instituciones que concurren al campo y por lo tanto, no es la población potencial de FIRA y mucho menos de sus apoyos financieros y tecnológicos subsidiados.
- iv. Es necesario profundizar la discusión entre el cuerpo directivo de FIRA sobre la orientación y fines superiores que tiene y deberán tener los programas de la institución a mediano y largo plazo para facilitar y potenciar sus resultados.

- v. Actualmente no es reconocida con suficiencia la utilidad de la metodología de marco lógico en general y de la MIR en particular, como un instrumento eficaz para llevar a cabo las labores de dirección estratégica y para orientar la gestión a resultados, razón por la cual, se requiere reforzar la capacitación para lograr la plena aceptación y manejo de sus conceptos, terminología y alcances entre el personal directivo y de mandos medios de FIRA, para lograr en un plazo razonable un mejor sistema de gestión orientado a resultados más eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

I. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS 2010

- 1) Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y Metodología de Marco Lógico (MML) para FIRA 2010.- Presentación elaborada por FIRA en Power Point. S/Fecha de elaboración).
- 2) MIR general de Apoyos de Fomento Financiero y Tecnológico de FIRA. (Versión parcial, S/Fecha de elaboración).
- 3) MIR 2010.- F012.- Programa presupuestario de Créditos preferenciales para el fomento del sector agropecuario; integrado en el **FONDO** (Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura) de FIRA.
- 4) MIR 2010.- F013. Programa presupuestario de Créditos preferenciales para el fomento de los sectores agropecuario y pesquero; Integrado en el **FEFA** (Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios) de FIRA.
- 5) MIR 2010.- F015. Programa presupuestario de Créditos preferenciales para el fomento del sector pesquero; Integrado en **FOPESCA** (Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras) de FIRA.
- 6) MIR 2010.- F016. Programa presupuestario de Garantías para el fomento de los sectores agropecuario y pesquero; Integrado en **FEGA** (Fondo Espacial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios) de FIRA.
- 7) MIR 2010.- F017. Programa presupuestario de Apoyos para el fomento de los sectores agropecuario y pesquero; Integrado en **FEGA** (Fondo Espacial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios) de FIRA.

II. INDICADORES

- 8) Indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividad de la MIR 2010 del F012. Programa presupuestario de Créditos Preferenciales para el Fomento del Sector Agropecuario; Integrado en el FONDO.
- 9) Indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividad de la MIR 2010 del F013. Programa presupuestario de Créditos preferenciales para el fomento de los sectores agropecuario y pesquero; Integrado en el FEFA.
- 10) Indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividad de la MIR 2010 del F015. Programa presupuestario de Créditos preferenciales para el fomento del sector pesquero; Integrado en FOPESCA.

- 11) Indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividad de la MIR 2010 del F016. Programa presupuestario de Garantías para el fomento de los sectores agropecuario y pesquero; Integrado en FEGA.
- 12) Indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividad de la MIR 2010 del F017. Programa presupuestario de Apoyos para el fomento de los sectores agropecuario y pesquero; Integrado en FEGA.

III. DOCUMENTOS NORMATIVOS; CONTRATOS DE FIDEICOMISO, REGLAS DE OPERACIÓN Y MANUALES DE OPERACIÓN

- 13) Contrato de Fideicomiso del Fondo Especial para el Financiamiento Agropecuario (FEFA). SHCP-Banco de México. 26 de agosto de 1965.
- 14) Contrato de Fideicomiso del Fondo Especial de Asistencia técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA). SHCP-Banco de México. 30 de octubre de 1972.
- 15) Contrato de Fideicomiso del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO). SHCP-Banco de México. 31 de diciembre de 1954.
- 16) Contrato de Fideicomiso del Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPECA). SHCO-SPP-Banco de México. 28 de julio de 1981.
- 17) Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y avicultura (FONDO). Diario Oficial de la Federación del jueves 12 de mayo de 2005.
- 18) REGLAS DE OPERACIÓN 2010 (ROP 2010) de los programas que canalizan apoyos para el fomento financiero y tecnológico a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural a través de los fideicomisos que integran FIRA. Publicadas en el D.O.F. el día 3 de septiembre de 2010.
- 19) Reglas de Operación de los Programas que Canalizan Apoyos para el fomento de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural a través de los fideicomisos que integran FIRA. Documento preliminar sujeto a revisión. FIRA. Julio de 2011.
- 20) Proyecto de nuevas Reglas de Operación de los Programas que Canalizan Apoyos para el fomento a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural a través de los fideicomisos que integran FIRA. Presentación en Power Point. Documento preliminar sujeto a revisión. FIRA. Sin fecha (2011).

- 21) Condiciones de Operación de los Apoyos Financieros y Tecnológicos de FIRA. MN-ACR-SGA-001. Edición 002. FIRA.- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. 20 de octubre de 2010.
- 22) Condiciones de Operación del Servicio del Servicio de Garantía entre FEGA y los Intermediarios Financieros. MN-ACR-SGA-004. Edición 007. FIRA.- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. 21 de diciembre de 2010.
- 23) Condiciones de Operación del Servicio de Fondeo entre FIRA y los Intermediarios Financieros. MN-ACR-SAB-001. Edición Num. 16. FIRA.- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. 22 de diciembre de 2010.
- 24) 4.4.1 Procedimientos de Contratación. Subdirección Jurídica de Asuntos Financieros. FIRA – Banco de México. 23 de marzo de 2007.
- 25) B.4 Procedimiento de Calificación de Agentes de Cambio. Subdirección de Centros de Desarrollo Tecnológico. FIRA – Banco de México. 31 de marzo de 2010.
- 26) B.3.1 Procedimiento para Habilitar a Proveedores de Servicios en Agronegocios. Dirección de Consultoría y Desarrollo Tecnológico. FIRA – Banco de México. 1 de julio de 2010.
- 27) Procedimiento de Generación de la CURP. Subdirección de Mesa de Control de Crédito. FIRA – Banco de México. 24 de agosto de 2007.
- 28) A.9.1 Procedimiento para la Supervisión de Créditos con Garantías Pagadas. Subdirección de Supervisión. FIRA – Banco de México. 1 de diciembre de 2010.
- 29) A.2.1 Procedimiento de Evaluación. Dirección de Crédito. FIRA – Banco de México. 7 de diciembre de 2009.
- 30) B.2 Procedimiento para la Captación en Agronegocios y Servicios Relacionados. Subdirección de Centros de Desarrollo Tecnológico. FIRA – Banco de México. 12 de noviembre de 2009.
- 31) A.1.2 Procedimiento para la Gestión de Apoyos Tecnológicos. Subdirección de Integración y Desarrollo de Productores. FIRA – Banco de México. 21 de octubre de 2010.
- 32) A.3.1 Procedimiento de Autorización. Dirección de Crédito. FIRA – Banco de México. 7 de diciembre de 2009.
- 33) B.1 Procedimiento de Consultoría. Subdirección de Consultoría en Agronegocios. FIRA – Banco de México. 7 de agosto de 2007.

- 34) Proceso de Crédito. FIRA.
- 35) Proceso de Evaluación. FIRA.
- 36) Sistema de Negocio. FIRA.
- 37) Modelo de Gestión Directiva. FIRA.

IV. DOCUMENTOS DE DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIA

- 38) Nuevos Esquemas de Financiamiento para la Empresa Agropecuaria en México. Presentación elaborada por FIRA en Power Point. 17 de mayo de 2011.
- 39) Mercados Financieros Rurales: Restricciones de Acceso a Servicios Financieros, Inversión y Competitividad. Propuesta de Investigación. FIRA y The World Bank, septiembre 2001. Presentación en Power Point.
- 40) Financial Development and the Distribution of Bank Branches, Loans, and Deposits in Mexico. Maria Soledad Martínez Peria, Susana M. Sánchez, Juan Miguel Crivelli, and Ivanna Vladkova-Hollar. December 2003.
- 41) Mercados Financieros y la Economía Rural en México. Presentación elaborada por FIRA con base en el estudio: Mexico's Financial Markets and the Rural Economy, la cual fue preparada para Banco de México en su carácter de fiduciario de los fideicomisos FEFA y FONDO (Receptor) de acuerdo con el Convenio de Servicios de Asesoría firmado entre Banco de México y Banco Mundial. El estudio fue elaborado por Susana M. Sánchez, Pablo Fajnzylber, Inessa Love, y Maria Soledad Martinez Peria. Senior Financial Economist, Economist, Economist, y Senior Economist, respectivamente en el Banco Mundial. 2002.
- 42) México: Estudio de los Mercados Financieros en el Sector Agroalimentario Rural. FIRA y The World Bank, abril 2004. Presentación en Power Point.
- 43) Estrategias y oportunidades para FIRA derivadas de la Encuesta Nacional de Mercados Financieros Rurales (ENAMFIR). FIRA 2004. Presentación en Power Point.
- 44) Credit Constraints and Investment Behavior in Mexico's Rural Economy. Inessa Love and Susana M. Sánchez. December, 2003.
- 45) Mexico's Financial Markets and the Rural Economy. Volume I – Main Report. Susana M. Sánchez, Pablo Fajnzylber, Inessa Love, and Maria Soledad Martinez Peria. December 2003.

- 46) Mexico's Financial Markets and the Rural Economy. Volume II – Annexes. Susana M. Sánchez, Pablo Fajnzylber, Inessa Love, and Maria Soledad Martinez Peria. December 2003.
- 47) Análisis de los Instrumentos de Política Agropecuaria, Rural y Pesquera en México: Volumen I. FAO, SAGARPA. Marzo 2010.
- 48) Mayores Oportunidades de Financiamiento, Capacitación y Asistencia Técnica para Pequeños Productores. FIRA.- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. Presentación en Power Point. Sin fecha.
- 49) Árbol de Problemas y Objetivos de FIRA y sus fideicomisos. FIRA Presentación en Power Point. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 50) Financiera Rural en el Financiamiento para el Desarrollo Rural del País. Presentación en la 39 Asamblea General Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo, ALIDE. Financiera Rural, 19 y 20 de mayo de 2009, Curazao, Antillas Holandesas.
- 51) Servicios Financieros Rurales en México. Banco Interamericano de Desarrollo. Informe de Consultoría. 20 de septiembre de 2007.
- 52) Mercados e Instituciones Financieras Rurales: Una nueva arquitectura financiera para México. Universidad Autónoma de Chapingo. Centro de Investigaciones Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial. Chapingo, México 2002.
- 53) Sistema FIRA-Chapingo. Presentación en Power Point. S/fecha.
- 54) La reorientación de FIRA en la nueva política para el medio rural. Caso Organizacional, Premio Nacional de Calidad 2008. FIRA s/fecha.

IV. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

- 55) Estructura Orgánica de FIRA. Actualizado 2011.

V. EVALUACIONES DE FIRA PREVIAS A LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DE FAO.

- 56) Evaluación Integral de los Programas FIRA que Canalizan Subsidio. Realizada por Grupo de Economistas y Asociados GEA. Período Enero-Diciembre de 2003.
- 57) Evaluación Integral de los Programas FIRA que Canalizan Subsidio. Realizada por Grupo de Economistas y Asociados GEA. Período Enero-Diciembre de 2005.

- 58) Evaluación de Beneficios por Programa y Resultados Globales de los Programas FIRA que Canalizan Subsidio. Realizada para el FIRA por Analítica Consultores. 2005.
- 59) Evaluación Integral de los Programas FIRA que Canalizan Subsidio. Realizada por Grupo de Economistas y Asociados GEA. Período Enero-Diciembre de 2006.
- 60) Evaluación Integral de los Programas FIRA que Canalizan Subsidio. Realizada por Grupo de Economistas y Asociados GEA. Período Enero-Diciembre de 2007.
- 61) Evaluación de los Programas FIRA que Canalizan Apoyos 2008. Realizada por Grupo de Economistas y Asociados GEA. Período Enero-Diciembre de 2008.
- 62) Evaluación de los Programas FIRA que Canalizan Apoyos 2009. Realizada por UNICEDER.
- 63) Estudio para el H. Congreso de la Unión en Cumplimiento del Artículo 55 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito. Preparado para el FIRA. Universidad Autónoma de Chapingo. 7 de abril de 2011.

VI. EVALUACIONES PREVIAS DE PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS A FIRA.

- 64) Evaluación Externa del Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural 2008 de la SAGARPA. Informe Final de Evaluación, Tema Diseño. Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México. Diciembre de 2008.
- 65) Documento de Posición Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PEDEFIMER). SAGARPA. Julio 2010.
- 66) Informe Ejecutivo de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Valorización de la Información Contendida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER). CONEVAL s/fecha.
- 67) Documento de Opinión de la Dependencia de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER). SAGARPA. Junio de 2011.
- 68) Fondo de Contingencias y Autoseguro. AGROASEMEX, S.A. CONEVAL, Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010.
- 69) Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE) ECONOMÍA. CONEVAL, Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010.

- 70) Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural. SAGARPA. CONEVAL, Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010.
- 71) Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario. AGROASEMEX, S.A. CONEVAL, Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010.

VII. INFORMES DE ACTIVIDADES FIRA

- 72) Informe de Actividades 2009. FIRA.- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.
- 73) Informe de Actividades 2010. FIRA.- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.

VII. PLANEACIÓN NACIONAL Y SECTORIAL

- 74) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.
- 75) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2008-2012.
- 76) FIRA. Programa Institucional de Desarrollo 2007 - 2012 .

VIII. DOCUMENTOS DE METODOLOGÍA

- 77) Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño 2011. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL).
- 78) Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública. DOF del 30 de marzo de 2007.
- 79) Metodología para la Elaboración de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestales de la Administración Pública Federal. CONEVAL. Anexos al oficio Circular 307-A-1593.
- 80) Instructivo para Llenado de Ficha Técnica del Indicador. CONEVAL. Anexos al oficio Circular 307-A-1593.
- 81) Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados 2010. SHCP-SFP-CONEVAL.
- 82) Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos. Junio de 2010. SHCP-SFP-CONEVAL.
- 83) Oficio para la Emisión del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño. CONEVAL. 15 de abril de 2011.

- 84) Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Manual 42. Santiago de Chile, Julio de 2005.
- 85) Programa Anual de Evaluación 2010 de los Programas Federales de la Administración Pública. SHCP-SFP-CONEVAL. 14 de diciembre de 2009.
- 86) Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2010 de los Programas Federales de la Administración Pública.- SHCP, SFP, CONEVAL. 14 de diciembre de 2009.
- 87) Programa Anual de Evaluación 2011 de los Programas Federales de la Administración Pública. SHCP-SFP-CONEVAL. 15 de diciembre de 2010.
- 88) Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2011 de los Programas Federales de la Administración Pública.- SHCP, SFP, CONEVAL. 15 de diciembre de 2010.

IX. PRESUPUESTOS

- 89) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.- Cámara de Diputados.- DO del 7 de diciembre de 2010.
- 90) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.- Cámara de Diputados.- DO del 7 de diciembre de 2009.
- 91) Distribución de recursos asignados al patrimonio de FEGA por 800 millones de pesos. FIRA, Memorándum de enero de 2011.

X. BASES DE DATOS E INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

- 92) Bases de apoyos 2009. Subsidio en prima. Cuadro FIRA con 9418 registros. Entregado a FAO el 14 julio 2011.
- 93) Bases de apoyos 2009. Subsidio en tasa. Cuadro FIRA con 26,788 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 94) Bases de apoyos 2009. Subsidio SIEBAN. Cuadro FIRA con 8186 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 95) Bases de apoyos 2010. Apoyo en prima por servicio de garantía. Cuadro FIRA con 21701 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.

- 96) Bases de apoyos 2010. Apoyos de Subsidio en tasa. Cuadro FIRA con 30912 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 97) Bases de apoyos 2010. Apoyo de Subsidio SIEBAN. Cuadro FIRA con 10525 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 98) Bases de apoyos 2010 (1). Apoyo de fomento tecnológico. Cuadro FIRA con 65000 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 99) Bases de apoyos 2010 (2). Apoyo de fomento tecnológico. Cuadro FIRA con 65000 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 100) Bases de apoyos 2010 (3). Apoyo de fomento tecnológico. Cuadro FIRA con 12070 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 101) Bases de apoyos 2010 (4). Apoyo de fomento tecnológico. Cuadro FIRA con 65000 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 102) Base de datos 2009. Informe SAS Avance por Solicitud con fecha desde 01012009 al 31122009, con 4569 registros. FIRA, Dirección General Adjunta de Promoción de Negocios. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 103) Base de datos 2010. Cierre 2010 tecnológicos procesada el 4 de enero de 2011, Informe SAS Avance por Solicitud con fecha desde 01012010 al 31122010. FIRA, Dirección General Adjunta de Promoción de Negocios. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 104) Bases tecnológicas 2009. Pagado acumulado 2009 (1). Cuadro FIRA con 65000 registros (dos hojas). Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 105) Base tecnológicas 2009. Pagado acumulado 2009 (2). Cuadro FIRA con 65000 registros (tres hojas). Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 106) Beneficiarios tecnológicos. CURP 2010. Cuadro FIRA con 65000 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 107) Tablas EPCA 2009. Descuento Fideicomiso-Actividad. Cuadro FIRA con 4 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 108) Tablas EPCA 2009. Descuento Fideicomiso-Actividad-Cadena. Cuadro FIRA con 146 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.

- 109) Tablas EPCA 2009. Descuento Fideicomiso-Actividad-Clase. Cuadro FIRA con 5 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 110) Tablas EPCA 2009. Descuento Fideicomiso-Cadena-Rama-Sub rama-Actividad. Cuadro FIRA con 628 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 111) Tablas EPCA 2009. Descuento Fideicomiso-estrato-Clase. Cuadro FIRA con 14 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 112) Tablas EPCA 2009. Descuento Fideicomiso-Moneda. Cuadro FIRA con 5 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 113) Tablas EPCA 2009. Descuento Fideicomiso-Rama-Actividad. Cuadro FIRA con 32 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 114) Tablas EPCA 2009. Descuento y Socios-Estrato-Clase. Cuadro FIRA con 14 registros. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 115) Tablas EPCA 2009. Programa reformulado de descuentos 2009. Cuadro FIRA. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 116) Tablas EPCA 2009. Tablas para actualizar EPCS 2009. Cuadro FIRA (8 hojas). Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 117) Evaluación FIRA Congreso, Sección 2. Estructura de los fideicomisos, Plan estratégico de FIRA 2007-2012, Apoyos financieros y tecnológicos de FIRA. Presentación Power Point (3 laminas). Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 118) Evaluación FIRA Congreso. Sección 3, Caracterización de la Cartera. Presentación en Excel. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 119) Evaluación FIRA Congreso. Sección 4, Caracterización de la cartera de personas físicas. Presentación en Excel. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 120) Evaluación FIRA Congreso. Sección 5, Canalización a Intermediarios Privados Garantías. Presentación en Excel. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 121) Evaluación FIRA Congreso. Sección 5, Canalización a Intermediarios Privados Garantías. Presentación en Power Point. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 122) Evaluación FIRA Congreso. Sección 6. Canalización a Intermediarios Privados Apoyos 2010. Presentación en Excel. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.

- 123) Evaluación FIRA Congreso. Sección 7. Armonización con actividades del sector público. Presentación en Power Point. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 124) Evaluación FIRA Congreso. Sección 7. Armonización con actividades del sector público. Presentación en Excel. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 125) Evaluación FIRA Congreso. Sección 8. Estimación de la Población Potencial. Presentación en dos laminas de Power Point. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 126) Evaluación FIRA Congreso. Sección 8. Estimación de la Población Potencial. Presentación en Excel. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 127) Evaluación FIRA Congreso. Anexos. Beneficiarios de descuento y de garantías sin fondeo. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 128) Cuadro de apoyos financieros y tecnológicos 2010-2011. FIRA Presentación en Excel. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.

XI. POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

- 129) Población potencial y objetivo. FIRA con información del Censo Agropecuario y la ENOE para 2008, 2009 y 2010. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 130) Población objetivo y contribución de FIRA. Proporcionado por FIRA con información del Censo Agropecuario y la ENOE para 2008, 2009 y 2010. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.

XII. TABLEROS DE CONTROL E INDICADORES DE DESEMPEÑO

- 131) Tablero estratégico 2010. FIRA Presentación en Excel. Entregado a FAO el 14 de julio de 2011.
- 132) Indicadores para la Evaluación de Desempeño 2010. FIRA. Anexo SERPRO 2010.
- 133) Indicadores de Evaluación del Desempeño 2011. Aviso SEO y SERPRO. FIRA, Dirección de Administración. S/fecha.
- 134) Anexo A. Matriz de correspondencia entre el manual del Sistema de Gestión Directiva y los Modelos que Integra. FIRA. S/fecha.
- 135) Tablero de control SIGUE en FIRA. Documento explicativo de tres cuartillas. FIRA. S/fecha.

- 136) Formato de metas de SIGUE en FIRA. Presentación en Excel con diversas hojas, Nacional y por regiones. FIRA. S/fecha.
- 137) Guía de Evaluación del Desempeño del Personal de Promoción en Oficinas Foráneas (SERPRO). Indicadores enero-noviembre 2010. FIRA. S/fecha.
- 138) Indicadores de desempeño. Diciembre Real 2004 Reformulado sin Banrural. Cuadros en Excel. FIRA. S/fecha.
- 139) Indicadores de desempeño. Diciembre Real 2005 sin Banrural. Cuadros en Excel. FIRA. S/fecha.
- 140) Indicadores de desempeño. Diciembre Real 2007 Valor INPC. Cuadros en Excel. FIRA. S/fecha.
- 141) Indicadores de desempeño. Diciembre Real Reformulado 2006 sin Banrural. Cuadros en Excel. FIRA. S/fecha.
- 142) Indicadores de desempeño. Diciembre Real 2003 Valor. Cuadros en Excel. FIRA. S/fecha.
- 143) Indicadores de desempeño. Diciembre 2008 (INPC DEF. VALORI. Cuadros en Excel. FIRA. S/fecha.
- 144) Indicadores de desempeño. Diciembre 2009 (INPC DEF. VALORI. Cuadros en Excel. FIRA. S/fecha.
- 145) Indicadores de desempeño. Diciembre 2010 VALOR. Cuadros en Excel. FIRA. S/fecha.
- 146) Indicadores de desempeño. Junio de 2011 VALOR. Cuadros en Excel. FIRA. S/fecha.

XIII. PLANEACIÓN OPERATIVA

- 147) Plan Estratégico 2011. FIRA, Agencia Uruapan, Mich. Febrero 2011.
- 148) Redes de Valor. Mapeos de redes de agro negocios para la identificación e implementación de oportunidades de agro negocios. FIRA Subdirección de Análisis Económicos y Redes de Negocio. Presentación en Power point. s/fecha.
- 149) Redes de Valor. Mapeos de redes de agro negocios para la identificación de agro negocios y desarrollo de proveedores. FIRA Subdirección de Análisis Económicos y Redes de Negocio. Presentación en Power point. Morelia Mich. 8 de julio de 2011.

- 150) Redes de valor. Apoyos Tecnológicos para la Integración de Redes de Valor. FIRA Dirección General Adjunta de Inteligencia Sectorial. Presentación en Power point. Morelia Mich. 8 de julio de 2011.
- 151) Redes de Valor. Mapeos de redes de agro negocios. FIRA Subdirección de Análisis Económicos y Redes de Negocio. Presentación en Power point. Morelia Mich. 8 de julio de 2011.
- 152) Redes de valor. Elección de Redes. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 153) Redes de Valor. Analisis del Entorno. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 154) Redes de Valor. Levantamiento de Información de Campo. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 155) Redes de Valor. La Encuesta a Productores. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 156) Redes de Valor. El Análisis de la Encuesta a Productores. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 157) Redes de Valor. El Arbol de Problemas. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 158) Redes de Valor. Mapeo de Agronegocios. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 159) Redes de Valor. El Sistema de Valor. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 160) Redes de Valor. Mapeo de Empresas. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 161) Redes de Valor. Análisis de Brecha, Mapeo de Redes. FIRA. Morelia, Mich, 10 julio 2011.
- 162) Redes de Valor. Mapeo de Empresas, Mapeo de Redes. FIRA. Morelia, Mich, 10 julio 2011.

- 163) Redes de Valor. El Análisis de Posición de los Intermediarios Financieros. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 164) Redes de Valor. Prospección de Agronegocios. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 165) Redes de Valor. Elección de Alternativas de Negocios. FIRA, Ing. A. Angel López Ibarra. . Presentación en Power point. s/fecha.
- 166) Esquemas de Financiamiento Estructurado. Financiamiento del cultivo de trigo por conducto de Grupo la Moderna. Ejemplo de Operación a través de Fideicomiso. FIRA presentación en Power Point. S/fecha.
- 167) Mapas de inclusión financiera. FIRA. Presentación en Excel con diversas hojas. FIRA. S/fecha.

XIV. OTROS DOCUMENTOS

- 168) Glosario de Términos. FIRA.
- 169) Apoyos Financieros y Tecnológicos para Impulsar el Sector Agroalimentario y Rural de México.- Tríptico FIRA s/fecha de elaboración.
- 170) Catálogo de Servicios TIC de FIRA. DGA de Sistemas y Operaciones. Cuadro en presentación Excel. S/fecha.
- 171) Claves diversas utilizada por FIRA en su operación. FIRA. Cuadro en presentación Excel. S/fecha.
- 172) Manual del Sistema de Gestión Directiva. MN-DIG-SCP-001. Edición No. 15. FIRA 004/2010.
- 173) Anexo B. Alcance de los procesos y procedimientos integrados en la certificación bajo la norma ISO 9001:2008. FIRA. S/fecha
- 174) Captura del Certificado de Depósito de Títulos de Crédito. Guía de llenado de formato. FIRA. S/fecha.
- 175) Registro de documento técnico en SIIOF. Guía de llenado de formato. FIRA. S/fecha.
- 176) Sistemas Informáticos de FIRA. Catálogo de Sistemas Automatizados de FIRA. Noviembre de 2010.

A

NEXOS

Anexo 1

DESCRIPCION GENERAL DEL PROGRAMA OBJETO DE EVALUACIÓN DE DISEÑO

IDENTIFICACION DEL PROGRAMA: El programa actualmente² se denomina: “Programas que canalizan Apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural”, mismo que corresponde al Fideicomiso FEGA (Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios) agrupado en FIRA junto con otros fideicomisos. El presupuesto de Egresos de la Federación identifica a este Programa con la partida presupuestal F017. El Programa inició operaciones a la par de la constitución del Fideicomiso FEGA, el 30 de octubre de 1972 a través de un contrato de fideicomiso que firmó el Gobierno Federal en su calidad de fideicomitente representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México en su calidad de Fiduciario. El 20 de febrero de 1980 se celebró un primer convenio modificadorio y el 31 de octubre del 2002 se realizó un segundo convenio modificadorio. El programa forma parte de los cuatro fideicomisos que integran el FIRA (Fideicomisos Integrados en Relación con la Agricultura) que incluyen actualmente además del FEGA, el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

PROBLEMA O NECESIDAD QUE PRETENDE ATENDER: De acuerdo al árbol de problemas entregado al equipo evaluador el problema se describe como: “Dificultad de productores de bajos ingresos de los sectores agropecuario, rural y pesquero para acceder a fuentes formales de financiamiento y apoyos para aumentar su competitividad”.

OBJETIVOS NACIONALES Y SECTORIALES A LOS QUE SE VINCULA: El programa postula como propósito de su actuación: “Los productores e intermediarios de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural reciben apoyos de fomento financiero y tecnológico para su fortalecimiento”. Respecto a los Ejes Temáticos, Objetivos Nacionales y Estrategias plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, el programa 017 se vincula con:

² Al 30 de Julio de 2011

Eje rector 2. “Contar con un sistema financiero profundo y eficiente que otorgue un retorno apropiado a los ahorradores, atienda a los sectores que no cuentan con un acceso adecuado, y desarrollen nuevos productos y servicios”.

Objetivo 2. “Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional”.

Estrategia 2.2. “Promover la competencia en el sector financiero a través de la entrada de nuevos participantes, la promoción de una mayor diversidad de productos, vehículos y servicios financieros, enfatizando la información y la transparencia como medios para que los usuarios de la banca puedan tomar decisiones con toda la información necesaria, así como la promoción de la educación financiera de los segmentos de la población que han accedido más recientemente a los servicios bancarios”

Estrategia 2.4. “Enfocar las acciones de la Banca de Desarrollo a la atención de la población en sectores que se encuentran desatendidos por el sector financiero privado”

La asociación a los objetivos del ‘Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012’ se desarrolla a través de los siguientes Objetivos:

Objetivo 2.2. “Aumentar la penetración del Sistema Financiero, promoviendo que una mayor proporción de la población cuente con acceso a estos servicios”, y

Objetivo 2.8. “Fortalecer y dar impulso a la Banca de Desarrollo”. También existe vinculación estrecha con la **Estrategia 3.5:** “Reorientar la actuación de la banca de desarrollo”.

En lo que respecta al Programa institucional del FIRA 2007-2010, el programa 017 se vincula con las siguientes estrategias:

Estrategia 1. “Enfocar la atención en pequeños productores rurales que no cuentan con acceso al crédito”

Estrategia 2. “Fortalecer la estructuración y el acompañamiento de proyectos de inversión de los pequeños productores con servicios de capacitación y asistencia técnica”

Estrategia 3. Ampliar los flujos de fondeo a través de intermediarios financieros privados rurales; y,

Estrategia 4. Promover que los intermediarios financieros privados atiendan gradualmente con sus propios recursos a los productores que ya cuentan con historial crediticio.

DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA, ASÍ COMO LOS BIENES Y/O SERVICIOS QUE OFRECE:

El otorgamiento de los apoyos financieros y tecnológicos comprendidos en el Programa objeto de Evaluación buscan cumplir el siguiente **objetivo general**: “Promover el desarrollo de los productores del sector rural y pesquero a través de la asignación de recursos fiscales y patrimoniales mediante (diversos) apoyos financieros y tecnológicos” conforme lo indican las “Condiciones de Operación de los Apoyos Financieros y Tecnológicos de FIRA”. (Documento MN-ACR-SGA-001 Edición 002).

Los apoyos o bienes y servicios que ofrece el Programa son los siguientes:

a) De Fomento Financiero:

- 1) Apoyo para la Formación de sujetos de crédito (SIEBAN)
- 2) Apoyos a tasa de interés,
- 3) Apoyo al Precio del Servicio de Garantía, y,
- 4) Apoyo para la Adquisición de Coberturas de Precios.

b) De Fomento Tecnológico:

- 1) para Capacitación empresarial y transferencia de tecnología,
- 2) para Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI),
- 3) para Fortalecimiento de competencias,
- 4) para Promoción al financiamiento y desarrollo tecnológico,
- 5) para Fortalecimiento de las competencias de intermediarios financieros no bancarios y parafinancieras; y,

6) para Expansión de estructuras de promoción de negocios con FIRA.

IDENTIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA

La población objetivo de los apoyos financieros y tecnológicos de FIRA está definida en documentos oficiales; específicamente en las “Condiciones de Operación de los Apoyos Financieros y Tecnológicos de FIRA” (MN-ACR-SGA-01, Edición 002 de 2009. Documento confidencial clasificado el 20 de octubre de 2010 según Art. 14 Fracc. I, II y VI de la LFTAIPG y Art. 117 de la LIC.) y en las Reglas de Operación de los Programas de Apoyo FIRA 2010. En ambos documentos se describen las poblaciones beneficiarias y elegibles de todos y cada uno de los apoyos que se otorgan para el objetivo general de promover el desarrollo de los productores del sector rural y pesquero a través de la asignación de recursos fiscales y patrimoniales. Específicamente la población objetivo se clasifica en 20 categorías que incluyen: Productores PD1, PD2 y PD3; Personas físicas y morales; Intermediarios Financieros; Prestadores de servicios especializados; Procesadoras y comercializadoras; Organizaciones de productores; Organizaciones económicas; Empresas; Técnicos; Empresas de productores primarios; Jóvenes; y estudiantes. El programa NO cuantifica la Población Objetivo.

En lo que se refiere a la Población Potencial, el esfuerzo más significativo para su cuantificación lo realizó FIRA en 2010 (Nota Técnica 2010). En esta Evaluación se especifica que la población potencial es “el universo de la población rural, siempre y cuando sea mayor de edad y tenga un ingreso suficiente para enfrentar el costo del crédito”. Como población rural se define aquella que habita en localidades de menos de 50,000 habitantes. En esta ‘Nota Técnica’ se concluye que “la población potencial es la que actualmente podría ser sujeta de financiamiento por FIRA por tener necesidad de crédito, y la población objetivo, es la que a su vez cuenta con solvencia financiera para afrontar el costo del crédito.” De acuerdo con estas definiciones, la Población Potencial estimada en la Evaluación 2010 asciende a 11.4 millones de personas y 0.5 millones de empresas y la población objetivo a 5.4 millones de personas y 0.5 millones de empresas. Debe tomarse en cuenta que estas cuantificaciones corresponderían al total por atender por todas las instituciones financieras que concurren al financiamiento rural y no a las poblaciones potencial y objetivo de FIRA.

En cuanto a la población atendida, el programa en 2010 tuvo 120,476 beneficiados con apoyos tecnológicos.

COBERTURA Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN. El Programa tiene carácter nacional y focaliza su intervención a productores de bajos ingresos a los que clasifica como PD1 y PD2, así como a productores que cuentan con mayores ingresos denominados PD3, conforme las siguientes definiciones establecidas en las Reglas de Operación:

Productores PD1.- Productores en desarrollo cuyo ingreso neto anual no rebase 1,000 veces el salario mínimo diario en la zona en la que se realizarán las inversiones.

Productores PD2.- Productores en desarrollo cuyo ingreso neto anual es mayor a 1,000 y hasta 3,000 veces el salario mínimo diario en la zona en la que se realizarán las inversiones.

Productores PD3.- Productores en desarrollo cuyo ingreso neto anual supero 3,000 veces el salario mínimo diario de la zona en la que se realizan las inversiones

PRESUPUESTO APROBADO. El presupuesto aprobado al Programa F017 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio fiscal 2010 fue de: 800 millones de pesos, y el presupuesto ejercido fue de 622.642 millones de pesos, de los cuales, se invirtieron 242.359 millones de pesos en apoyos de fomento financiero y 380.283 millones de pesos en apoyos de fomento tecnológico.

PRINCIPALES METAS DE FIN, PROPÓSITO Y COMPONENTES. No disponible

Anexo 2

ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

'NOTA TÉCNICA' DESARROLLADA POR FIRA. ABRIL 7 DE 2011

ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL

En esta NOTA se caracteriza a la población potencial de FIRA con apoyo en la 'Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo' (ENOE) que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con periodicidad trimestral y el 'Censo Agropecuario 2007'. Este análisis sirve de base para una estimación preliminar de la población potencial. En este sentido, se busca cuantificar y caracterizar a la población que podría ser sujeta a financiamiento, con base en lo establecido en las Reglas de Operación de FIRA e identificar la proporción de la población que actualmente es cubierta y la proporción de la población que no es atendida y pudiera ser cubierta.

FIRA fondea intermediarios financieros para atender a personas físicas o morales, dedicadas a las actividades del sector primario y que reúnan los requisitos definidos por el intermediario financiero acreditante para beneficiarse y obligarse por el crédito. En este estudio, se cuantifica el universo de la población del sector rural que pudiera ser parte de la oferta de crédito generada por FIRA. La población rural es definida como la población que habita en localidades de menos de 50 mil habitantes, sin embargo no toda la población rural es parte de la población potencial de FIRA. Esto, debido a que se considera que una persona puede recibir un crédito siempre y cuando sea mayor de edad y tenga un ingreso suficiente para enfrentar el costo del crédito.

De acuerdo a la normativa de FIRA, además de habitar en localidades de menos de 50 mil habitantes, los acreditados finales de FIRA sujetos a financiarse son las personas físicas o morales dedicadas a las siguientes actividades³:

1. Producción primaria de los sectores agropecuario, forestal y pesquero.
2. Agroindustriales.

³ FIRA: Condiciones de operación del servicio de Fondeo entre FIRA y los Intermediarios Financieros, 2010.

3. Comercialización al mayoreo de productos del sector agropecuario, forestal, pesquero y los derivados de la actividad agroindustrial elegible.
4. La producción y proveeduría de bienes de capital, insumos y servicios para la producción primaria, así como para las actividades ya señaladas en los puntos 2 y 3 por el monto equivalente al valor de las ventas anuales comprobadas por empresa, sin rebasar 30 millones de UDIS de saldo de financiamiento.

En general, cualquier actividad económica que se desarrolle en localidades con población de hasta 50,000 habitantes de acuerdo a los límites y normativa establecidos en el 'Esquema de Financiamiento Rural' es sujeta a financiamiento. A continuación se procede a caracterizar a la población según el tamaño de la localidad en la que habita por actividad económica, nivel de ingreso, etc.

A grandes rasgos FIRA establece que su población potencial es aquella que desarrolle las actividades antes mencionadas en localidades de 50 mil habitantes. Para objeto de este estudio se establecen dos condiciones adicionales para estimar la población potencial de FIRA: edad (se consideran sujetos de crédito las personas mayores de 18 años) e ingreso (se considera población potencial únicamente a las personas que cuentan con un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades).

POBLACIÓN POTENCIAL

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) establece que la población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. Adicionalmente, el CONEVAL define a la población objetivo a aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.

Por lo tanto, la población potencial es la que actualmente podría ser sujeta a ser financiada por FIRA por tener necesidad de crédito y la población objetivo la que a la vez cuente con suficiente solvencia financiera para afrontar el costo de un crédito.

Para cuantificar la población potencial y objetivo de los programas que operó se toman como referencia las definiciones de CONEVAL y dos instrumentos de información: el 'Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007' y la 'Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo' (ENOE).

Por lo que se refiere al número de personas, para definir a la población potencial primero se obtiene la población que habita localidades de hasta 50 mil habitantes, con lo cual se obtiene a la población rural. Posteriormente, se identifica la dependencia en los miembros de la familia, diferenciando a quienes son jefas y jefes de familia. Enseguida, se identifica a las personas mayores de 18 años de edad. Adicionalmente, esta población se segmenta en dos grupos: quienes son ocupados en actividades productivas agropecuarias y quienes son ocupadas en actividades distintas a las agropecuarias. Por último, se identifica a quienes tienen ingresos por encima y por debajo de la línea de bienestar⁴.

De acuerdo con CONEVAL para identificar a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requieren, se definen la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo. La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

Cabe destacar que la línea de bienestar definida por CONEVAL hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. De esta manera, se considera que para adquirir un crédito de FIRA, la población debe tener al menos ingreso suficiente para cubrir sus necesidades. A continuación se ilustra el ejercicio para el año 2008.

Así, se concluye que la población potencial es de 11.3 millones de personas de las cuales 8.0 millones se ocupan en sectores diferentes al sector agropecuario.

Sin embargo, es necesario recordar que el mandato de FIRA incluye la posibilidad de financiar empresas, mismas que no están consideradas en este ejercicio. Para ello, se realizó una estimación

⁴ La línea de bienestar establecida por CONEVAL al tercer trimestre de 2010 fue de 1,330.20 pesos mensuales per cápita en el ámbito rural y de 2,116.09 pesos mensuales per cápita en el ámbito urbano.

con base en el 'Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007'. Con base en la información disponible, se identificó primeramente que en México se contabilizaron un total de 5.5 millones de unidades de producción. Del total, sólo 4.1 millones de unidades se identificaron con actividad. En seguida se identificaron aquellas unidades con actividad agropecuaria, forestal, pesca y caza, resultando que 3.9 millones de unidades corresponden al sector primario. Es decir, la población potencial del sector primario es el número de unidades de producción dedicadas exclusivamente a actividades agrícolas, pecuarias, forestal, pesca y caza.

Considerando esta población potencial de unidades de producción, tomado en consideración que de acuerdo a la ENOE existen 3.4 millones de personas mayores de edad, jefes de familia que se dedican a la actividad primaria y asumiendo que cada una de estas personas es una unidad de producción, se estima existen también 518 mil empresas que forman parte de la población potencial de atención (todas ellas también población objetivo pues aquí no aplica el criterio de pobreza).

De esta forma, de acuerdo con la información disponible, la población potencial de los programas y servicios FIRA en 2008 ascendió a 11.4 millones de personas y 0.5 millones de empresas.

De acuerdo con la información disponible en la ENOE, el 'Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007' y la información de FIRA, a continuación se presenta un concentrado de la información población potencial, población objetivo y población atendida por los programas que operó FIRA entre 2008 y 2010.

Cabe aclarar que la población objetivo se estima considerando que para ser sujetos de crédito, las personas deben contar con un ingreso mínimo superior a la línea de pobreza de capacidades (rural y no rural) y que todas las empresas cumplen con los requisitos para obtener crédito. Así por ejemplo en 2008 se tienen 5.4 millones de personas en esta condición y 0.5 millones de empresas con lo que la población objetivo se ubica en 5.9 millones de personas.

En 2009 la población potencial fue de 10.2 millones y de 12.3 en 2010. La población objetivo pasó de 5 millones en 2009 a 5.9 millones en 2010. El aumento en la población objetivo fue mayor que el aumento en el número de productores beneficiados por FIRA por lo que la cobertura pasó de 31.9% en 2009 a 27.7% en 2010.

Anexo 3

PROCEDIMIENTO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE DATOS DE BENEFICIARIOS

La depuración y actualización de la información socio económica de los beneficiarios está normada por el procedimiento para la gestión de apoyos tecnológicos, que es un documento interno, el cual establece la cédula de elegibilidad. La información se recaba cada vez que se presenta una solicitud de apoyo.

Anexo 4 Formato de Indicadores

Nombre del Programa: Programas que canalizan Apoyos de Fomento financieros y tecnológicos
Modalidad:
Dependencia/Entidad: FIRA
Unidad Responsable: Dirección General Adjunta de Inteligencia Sectorial
Tipo de Evaluación: Diseño
Año de la Evaluación: 2010

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Definición	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Línea base	Metas	Comportamiento del indicador
Fin	Crecimiento relativo del ingreso de productores agropecuarios, forestales, pesqueros y rurales de bajos ingresos	$((\text{Ingreso porcentual de beneficiarios en el año reportado} / \text{Ingreso porcentual de núm. de beneficiarios en el año reportado}) - 1) * 100$	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Propósito	Porcentaje de productores con apoyos de fomento financiero y tecnológico respecto a los productores apoyados con crédito.	$(\text{Número de productores que reciben apoyos de fomento financiero y tecnológico al período que se reporta} / \text{Número de productores apoyados con crédito al período que se reporta}) * 100$	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	ND	SI	SI

Compo- nente	Porcentaje de apoyos de fomento financiero y tecnológico otorgados por el sistema FIRA respecto a su programa anual.	(Monto otorgado de apoyos de fomento financiero y tecnológico del sistema FIRA al periodo que se reporta / Monto otorgado de apoyos de fomento financiero y tecnológicos del programa anual)*100.	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	ND	SI	SI
Activida- des	Porcentaje de despachos calificados respecto a su programa anual.	(Número de despachos calificados por FIRA en el periodo reportado / Número de despachos calificados del programa anual)*100.	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	ND	SI	SI
	Porcentaje de técnicos habilitados por FIRA respecto a su programa anual.	(Número de técnicos habilitados por FIRA en el periodo reportado / Número de técnicos habilitados por FIRA programados anual)*100.	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	ND	SI	SI

Anexo 5 Metas del Programa

Nombre del Programa: 017. Programas que canalizan apoyos para el fomento financiero y tecnológico a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.

Modalidad:

Dependencia/Entidad FIRA

Unidad Responsable: Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios

Tipo de Evaluación: Diseño

Año de Evaluación: 2010

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Meta	Unidad de Medida	Justificación	Orientada a Impulsar el Desempeño	Justificación	Factible	Justificación	Propuesta de Mejora de la Meta
Fin	Crecimiento relativo del ingreso de productores agropecuarios, rurales y pesqueros de bajos ingresos.	Relativa	Si	n.d	No	n.d	Si	Depende del comportamiento de la economía.	Si
Propósito	Porcentaje de productores con apoyos de fomento financiero y tecnológico respecto a los productores apoyados con crédito	Relativa	Si	n.d.	No	n.d.	Si	Sujeto a la canalización de apoyos hacia adiestramiento y fortalecimiento de empresas	Si
Componente	Porcentaje de apoyos de fomento otorgados por el sistema FIRA	Relativa	Si	n.d.	No	n.d.	Si	Estrategia de apoyos de fomento	Si
Actividad 1	Porcentaje de Despachos calificados	Relativa	Si	n.d.	No	n.d.	Si	Meta viable en función de los Despachos calificados en años anteriores	Si

Actividad 2	Porcentaje de técnicos habilitados por FIRA respecto a su Programa anual.	Relativa	Si	n.d.	No	n.d.	Si	n.d.	Si
-------------	---	----------	----	------	----	------	----	------	----

Anexo 6

MATRIZ DE INDICADORES:

Programa de Apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural (F017)

MATRIZ DE INDICADORES: Programa de apoyos para el fomento financiero y tecnológico a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural (F017)	
Datos de Identificación del programa	
Ramo:	Hacienda y Crédito Público
Unidad Responsable:	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.
Clasificación de Grupos y Modalidades de los Programas Presupuestarios:	F Promoción y fomento
Denominación del Programa Presupuestario:	017 Programas que canalizan apoyos para el fomento financiero y tecnológico a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.
Nombre de la Matriz:	Programa de apoyos para el fomento financiero y tecnológico de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.
Ciclo Presupuestario:	2010
Alineación del PND y sus programas	
Eje de Política Pública:	Economía Competitiva y Generadora de Empleos
Objetivo Nacional:	Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
Grupo Tema:	Economía y Finanzas Públicas
Tema:	Sistema Financiero Eficiente
Objetivo de Eje de Política Pública:	Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.
Estrategia del Objetivo de Eje de Política Pública :	Estrategia 2.2 Promover la competencia en el sector financiero a través de la entrada de nuevos participantes, la promoción de una mayor diversidad de productos, vehículos y servicios financieros, enfatizando la información y la transparencia como medios para que los usuarios de la banca puedan tomar decisiones con toda la información necesaria, así como la promoción de la educación financiera de los segmentos de la población que han accedido más recientemente a los servicios bancarios.
Tipo de Programa:	Sectorial
Programa:	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012
Objetivo del Programa:	Fortalecer y dar impulso a la banca de desarrollo.
Estrategia del Programa Sectorial:	Reorientar la actuación de la banca de desarrollo
Objetivo Estratégico de la Dependencia ó Entidad:	Enfocar la atención en pequeños productores rurales que no cuentan con acceso al crédito y fortalecer la estructuración y el acompañamiento de proyectos de inversión de pequeños productores rurales con servicios de capacitación y asistencia técnica.

Matriz de Indicadores del Programa de Apoyos para el fomento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural (FEGA F017)					
Resumen narrativo	Indicadores		Fuentes y medios de verificación		Supuestos
	Nombre Indicador	Forma de calculo	Nombre de la Variable	Medios de verificación	
FIN: Contribuir a mejorar y ampliar los servicios financieros que se prestan a los productores de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, mediante acciones de fomento financiero y tecnológico.	Participación de FIRA en el sistema financiero rural nacional	$((\text{Monto de los créditos y garantías otorgados por FIRA}) / (\text{Total de créditos y garantías otorgados por el sistema financiero rural nacional en el año reportado})) * 100$	Créditos y garantías otorgados por FIRA y por el Sistema Financiero Rural	Informes y registros de FIRA y del Banco de México.	Los mercados financieros se mantienen estables y mejoran los niveles de crecimiento económico en el país.
Propósito: Los Productores de bajos ingresos y en general, las personas físicas y morales elegibles de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, mejoran sus competencias para acceder al crédito y sostener su presencia activa en el sector financiero rural.	Crecimiento de la cartera de clientes y beneficiarios de los servicios de FIRA	$((\text{Cartera de clientes FIRA} + \text{cartera de beneficiarios FIRA}) \text{ en el año de referencia}) / ((\text{Cartera de clientes FIRA} + \text{cartera de beneficiarios FIRA}) \text{ en el año de referencia} - 1) * 100$	Cartera de crédito y beneficiarios FIRA. NOTA: Se denomina beneficiarios FIRA a los receptores de los apoyos financieros y tecnológicos que aun no solicitan un crédito pero son potencialmente acreditados.	Informes y registros FIRA	La política pública de fomento financiero y tecnológico dirigida a los productores de bajos ingresos se mantiene.
Componente 1: Apoyos de fomento para productores de bajos ingresos y empresas afines entregados.	Indice de crecimiento anual de los productores de bajos ingresos que reciben apoyos de fomento	$((\text{No de productores de bajos ingresos beneficiados en el periodo con apoyos de fomento}) / (\text{No de productores de bajos ingresos beneficiados en el año base con apoyos de fomento})) * 100$ NOTA: Año base = 2010	Productores beneficiados de bajos ingresos (PD1, PD2 y PD3)	Informes y registros internos SIOF.	Los productores de bajos ingresos se organizan y desarrollan capacidades para acceder a los servicios financieros formales que se consolidan en el medio rural
	Indice de crecimiento anual de las empresas afines a los productores de bajos ingresos que reciben apoyos de fomento	$((\text{No de empresas afines a los productores de bajos ingresos beneficiados en el periodo con apoyos de fomento}) / (\text{No de empresas afines a los productores de bajos ingresos beneficiados en el año base con apoyos de fomento})) * 100$ NOTA: Año base = 2010	Empresas afines a los productores de bajos ingresos (PD1, PD2 y PD3)	Informes y registros internos SIOF.	
	Indice de crecimiento anual de los intermediarios financieros afines a los productores de bajos ingresos que reciben apoyos de fomento	$((\text{Monto de los apoyos de fomento ejercidos en el periodo por los intermediarios financieros afines a los productores de bajos ingresos}) / (\text{Monto de los apoyos de fomento ejercidos en el año base por los intermediarios financieros afines a los productores de bajos ingresos})) * 100$ NOTA: Año base = 2010	Intermediarios financieros afines a los productores de bajos ingresos (PD1, PD2 y PD3)	Informes y registros internos SIOF.	
Componente 2: Apoyos de fomento para intermediarios financieros y empresas de servicios especializados entregados.	Indice de crecimiento anual de la capacidad instalada y competencias de los intermediarios financieros y empresas de servicios especializados que reciben apoyos de fomento	$((\text{Monto de los apoyos de fomento ejercidos en el periodo por los intermediarios financieros y empresas de servicios especializados}) / (\text{Monto de los apoyos de fomento ejercidos en el año base por los intermediarios financieros y empresas de servicios especializados})) * 100$ NOTA: Año base = 2010	Intermediarios financieros y empresas de servicios especializados	Informes y registros internos SIOF.	Los intermediarios financieros y empresas de servicios especializados, actuales y potenciales, responden a los estímulos para expandir los servicios financieros en el medio rural y fortalecer sus competencias.
Componente 3: Apoyos para mejorar el medio ambiente y para mitigación y restauración productiva entregados.	Porcentaje de productores beneficiados con apoyos para mejoramiento del medio ambiente.	$((\text{Productores beneficiados con apoyos para mejoramiento del medio ambiente en el periodo}) / (\text{Productores con proyectos viables para mejoramiento del medio ambiente en el periodo})) * 100$	Padrón de beneficiarios	Informes y registros internos SIOF.	Se desarrollan proyectos innovadores viables que contribuyen a la protección del medio ambiente.
	Porcentaje de productores beneficiados con apoyos para mitigación y restauración productiva.	$((\text{Productores beneficiados con apoyos para mitigación y restauración productiva en el periodo}) / (\text{Productores con necesidades de apoyo para mitigación y restauración productiva en el periodo})) * 100$	Padrón de beneficiarios	Informes y registros internos SIOF.	Se producen alteraciones en las condiciones productivas por afectación de fenómenos hidroclimáticos extremos.
Actividad 1.1: Capacitación empresarial y transferencia tecnológica.	Porcentaje de servicios de capacitación y transferencia de tecnología atendidos con apoyo presupuestal.	$((\text{Monto de recursos presupuestales ejercidos en servicios de capacitación y tecnología en el periodo}) / (\text{Monto de recursos presupuestales solicitados para servicios de capacitación y tecnología en el periodo})) * 100$	Servicios de capacitación y transferencia de tecnología.	Informes y registros internos SIOF.	Se desarrollan los mercados de servicios de capacitación y transferencia de tecnología en el medio rural.
Actividad 1.2: Servicios de asistencia técnica integral (SATI).	Porcentaje de servicios de asesoría y consultoría atendidos con apoyo presupuestal.	$((\text{Monto de recursos presupuestales ejercidos en servicios de asesoría y consultoría en el periodo}) / (\text{Monto de recursos presupuestales solicitados para servicios de asesoría y consultoría en el periodo})) * 100$	Servicios de asesoría y consultoría	Informes y registros internos SIOF.	Se desarrollan los mercados de servicios de asesoría y consultoría en el medio rural.

Actividad 1.3: Fortalecimiento de competencias empresariales de los participantes en esquemas de desarrollo de proveedores, redes de valor y mercado de carbono.	Porcentaje de servicios de fortalecimiento de competencias atendidos con apoyo presupuestal.	((Monto de recursos presupuestales ejercidos en servicios de fortalecimiento de competencias en el período)/ Monto de recursos presupuestales solicitados para servicios de fortalecimiento de competencias en el período)) X 100	Servicios de fortalecimiento de competencias	Informes y registros internos SIOF.	Los productores se organizan e involucran en el desarrollo de redes de valor, de los proveedores y del mercado de carbono.
Actividad 1.4: Promoción al financiamiento y desarrollo tecnológico.	Porcentaje de servicios de promoción atendidos con apoyos presupuestal	((Monto de recursos presupuestales programados en servicios de promoción en el período)/ Monto de recursos presupuestales ejercidos para servicios de promoción en el período)) X 100	Servicios de promoción	Informes y registros internos SIOF.	Se mejora el conocimiento y comprensión del papel que desempeña FIRA en el fomento de los mercados financieros rurales; de sus programas y servicios.
Actividad 1.5: Respaldo en tasas de interés para financiamientos en condiciones preferenciales.	Porcentaje de subsidio otorgado en financiamientos en condiciones preferenciales.	((Monto de subsidio otorgado en financiamientos en condiciones preferenciales en el período) / (Monto de financiamientos totales otorgados en condiciones preferenciales en el período)) X 100	Cartera de beneficiarios con apoyos en tasa de interés.	Informes y registros internos SIOF.	Las tasas de interés de mercado para financiamientos a los sectores agropecuario y rural son elevadas.
Actividad 1.6: Promoción de coberturas de precios para disminuir riesgos.	Porcentaje de reembolsos por coberturas de precios.	((Monto de los reembolsos directos por coberturas de precios otorgados en el período)/(Monto total de los Créditos y/o garantías otorgados a los receptores de los reembolsos en el período)) X 100	Recursos presupuestales	Informes y registros internos SIOF.	Existen variaciones en los precios internacionales de los productos agropecuarios.
Actividad 1.7: Respaldo al precio del servicio de garantía en regiones y tipos de crédito prioritarios.	Porcentaje de recursos presupuestales aplicados al precio del servicio de garantía en regiones y tipos de crédito prioritarios.	((Presupuesto programado en el periodo para aplicarse al precio del servicio de garantía en regiones y tipos de crédito prioritarios)/(Presupuesto ejercido en el periodo aplicado al precio del servicio de garantía en regiones y tipos de crédito prioritarios)) X 100	Recursos presupuestales	Informes y registros internos del SIOF	Existen productores con proyectos viables en regiones prioritarias que demandan respaldo al precio del servicio de garantía.
Actividad 2.1: Fortalecimiento de competencias de los intermediarios financieros no bancarios y empresas parafinancieras.	Porcentaje de apoyos otorgados para fortalecimiento de competencias.	((Monto de apoyos otorgados para fortalecimiento de competencias en el período)/ (Monto total de los descuentos gestionados ante FIRA en el período por los intermediarios financieros con apoyo para fortalecimiento)) X 100	Créditos descontados con FIRA por los intermediarios financieros	Informes y registros internos del SIOF	Los intermediarios financieros No bancarios y empresas parafinancieras acreditadas fortalecen sus competencias para atender la demanda de servicios financieros de los productores de bajos ingresos.
Actividad 2.2: Expansión de estructuras de promoción de negocios con FIRA para mejorar el desempeño de los intermediarios financieros.	Incremento en las operaciones de crédito adicional en los estratos PD1 y PD2.	((Monto de créditos adicionales descontados con FIRA para estratos PD1 y PD2 en el período)/(Monto total de créditos descontados por FIRA para estratos PD1 y PD2 en el período)) X 100	Créditos descontados con FIRA para estratos PD1 y PD2	Informes y registros internos SIOF.	Existe demanda viable por servicios financieros en los estratos de productores PD1 y PD2.
Actividad 2.3: Formación de sujetos de crédito (SIEBAN)	Porcentaje de cuotas de apoyo para formación de sujetos de crédito.	((Monto total de las cuotas de apoyo otorgadas en el período para formación de sujetos de crédito)/(Monto total de los créditos otorgados en el período para la formación de sujetos de crédito)) X 100	Cartera de beneficiarios con apoyos para la formación de sujetos de crédito	Informes y registros internos SIOF.	Los intermediarios financieros acreditados responden al estímulo para la formación de sujetos de crédito.
Actividad 3.1: Protección y mejoramiento al medio ambiente.	Porcentaje de recursos presupuestales aplicados al fomento de proyectos de protección al medio ambiente.	((Presupuesto aplicado al fomento de proyectos de protección al medio ambiente en el período)/(Presupuesto total ejercido en el período)) X 100	Recursos presupuestales	Informes y registros internos del SIOF	Los productores se interesan en desarrollar proyectos de protección al medio ambiente.
3.2: Mitigación y restauración de condiciones productivas en zonas afectadas por fenómenos hidrolimnológicos extremos.	Porcentaje de recursos presupuestales aplicados para restauración de condiciones productivas en zonas afectadas.	((Presupuesto aplicado en zonas productivas afectadas por fenómenos hidrolimnológicos extremos en el período)/(Presupuesto total ejercido en el período)) X 100	Recursos presupuestales	Informes y registros internos del SIOF	Se asignan recursos presupuestales extraordinarios para atender casos de mitigación y restauración productiva.

Anexo 7

Nombre del Programa: Programas de apoyo financiero y tecnológico de FIRA

Modalidad: Promoción y Fomento

Dependencia/Entidad: FIRA Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

Unidad Responsable: Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios

Tipo de Evaluación: Diseño

Año de la Evaluación: 2010

Nombre del programa	Modalidad	Dependencia / Entidad	Propósito	Población Objetivo	Tipo de apoyo	Cobertura Geográfica	Fuentes de Información	¿Con cuales programas federales coincide?	¿Con cuales programas federales se complementa?	Justificación
Programa de Fomento Financiero Apoyo en tasa de Interés	Promoción y fomento	FIRA	Que los productores elegibles en los Programas Especiales autorizados por FIRA tengan acceso a financiamientos en condiciones preferenciales.	Productores PD1 del Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero del país que sean sujetos de crédito para créditos de avío y/o capital de trabajo y para conceptos de refaccionario.	Subsidio en tasas de interés	Nacional	Análisis de los instrumentos de política agropecuaria rural y pesquera en México. SAGARPA-FAO. ROP 2010 FIRA. Una Propuesta de Consolidación de Programas Públicos de Apoyo al Sector Rural" fechado en 2011	-	Programa para la adquisición de Activos Productivos para potenciar la capitalización de las unidades económicas rurales de SAGARPA	Alcanzar los objetivos propuestos en las ROP
Programa de Fomento Tecnológico Promoción al Financiamiento y desarrollo Tecnológico	Promoción y fomento	FIRA	Incrementar la difusión de los programas y servicios financieros y tecnológicos de FIRA, de los intermediarios financieros y otras entidades que atienden a la población objetivo de FIRA	Productores del Sector Agropecuario Forestal, Pesquero y Rural, que asistan a los eventos de promoción al financiamiento y desarrollo tecnológico, realizados por iniciativa de FIRA	Actividades de difusión de los programas y servicios financieros y tecnológicos de FIRA	Nacional	Análisis de los instrumentos de política agropecuaria rural y pesquera en México. SAGARPA-FAO. ROP 2010 FIRA. Una Propuesta de Consolidación de Programas Públicos de Apoyo al Sector Rural" fechado en 2011	-	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural PIDEFIMER de la SAGARPA	Alcanzar los objetivos propuestos en las ROP

Nombre del programa	Modalidad	Dependencia / Entidad	Propósito	Población Objetivo	Tipo de apoyo	Cobertura Geográfica	Fuentes de Información	¿Con cuales programas federales coincide?	¿Con cuales programas federales se complementa?	Justificación
Programa de Fomento Tecnológico Apoyos de Capacitación Empresarial y Transferencia de Tecnología de FIRA	Promoción y fomento	FIRA	Atender las necesidades y demandas de capacitación y transferencia de tecnología de la población objetivo, para el desarrollo de habilidades y fortalecer sus competencias para incrementar productividad y competitividad	Productores PD1 y PD2 productores PD3 con ventas anuales de hasta 17 millones de UDI que participen en programas de interés para FIRA	Hasta el 70% de los gastos directos totales hasta por un monto máximo de un millón de UDI, con la obligación del beneficiario a complementar el porcentaje restante.	Nacional	Análisis de los instrumentos de política agropecuaria rural y pesquera en México. SAGARPA-FAO. ROP 2010 FIRA. Una Propuesta de Consolidación de Programas Públicos de Apoyo al Sector Rural” fechado en 2011	Programa Soporte de la SAGARPA	-	Alcanzar los objetivos propuestos en las ROP
Programa de Fomento Tecnológico, Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI)	Promoción y fomento	FIRA	Fomentar y promover que los productores contraten servicios de asesoría y consultoría a fin de incidir en sus niveles de rentabilidad y competitividad	Productores PD1, PD2; así como productores PD3 con ventas anuales de hasta 17 millones de UDI que realizan alguna de las siguientes actividades: producción, acopio, comercialización o industrialización de bienes y/o servicios del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural	Durante los primeros 5 años se podrá apoyar hasta el 70% del costo sin rebasar 100 mil UDI por solicitante por año calendario, contando a partir del primer apoyo que haya obtenido desde 2007.	Nacional	Análisis de los instrumentos de política agropecuaria rural y pesquera en México. SAGARPA-FAO. ROP 2010 FIRA. Una Propuesta de Consolidación de Programas Públicos de Apoyo al Sector Rural” fechado en 2011	-	Programa Soporte de la SAGARPA	Alcanzar los objetivos propuestos en las ROP

Nombre del programa	Modalidad	Dependencia / Entidad	Propósito	Población Objetivo	Tipo de apoyo	Cobertura Geográfica	Fuentes de Información	¿Con cuales programas federales coincide?	¿Con cuales programas federales se complementa?	Justificación
Programa de Fomento Tecnológico, Fortalecimiento de Competencias a Empresas, Organizaciones Económicas, Empresas de Servicios Especializados y Organizaciones de Productores de FIRA	Promoción y fomento	FIRA	Fortalecer las competencias productiva, tecnológica, financiera y empresarial para la integración de las empresas y organizaciones a las redes de valor en que participan	Organizaciones Económicas, Empresas de Servicios Especializados y Organizaciones de Productores	Hasta el 50% del costo por la contratación de consultoría y otros servicios profesionales sin rebasar 200,000 UDI por año calendario, debiendo el beneficiario aportar el 50% restante, y pudiendo incluir el diagnóstico como parte de la aportación	Nacional	Análisis de los instrumentos de política agropecuaria rural y pesquera en México. SAGARPA-FAO. ROP 2010 FIRA. Una Propuesta de Consolidación de Programas Públicos de Apoyo al Sector Rural" fechado en 2011	Programa Soporte de la SAGARPA	-	Alcanzar los objetivos propuestos en las ROP
Programa de Fomento Tecnológico, Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico	Promoción y fomento	FIRA	Incrementar la difusión de los programas y servicios financieros y tecnológicos de FIRA, de los intermediarios financieros y otras entidades que atienden a la población objetivo de FIRA	Productores del Sector Agropecuario Forestal, Pesquero y Rural, Empresas de Servicios Especializados e Intermediarios Financieros que asistan a los eventos de promoción al financiamiento y desarrollo tecnológico, realizados por iniciativa de FIRA	Hasta el 70% de los gastos directos totales, hasta por un monto máximo de un millón de UDI, con la obligación del beneficiario a complementar el porcentaje restante.	Nacional	Análisis de los instrumentos de política agropecuaria rural y pesquera en México. SAGARPA-FAO. ROP 2010 FIRA. Una Propuesta de Consolidación de Programas Públicos de Apoyo al Sector Rural" fechado en 2011	-	Programa Soporte de la SAGARPA	Alcanzar los objetivos propuestos en las ROP

Anexo 8 Principales Fortalezas, Retos, y Recomendaciones”

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Diseño	Fortaleza: Vocación institucional acorde con su naturaleza de banca de desarrollo , y misión respaldada en sus documentos constitutivos y en los principales documentos programáticos como el PND 2007-2012 y el PRONAFIDE 2008-2012.	(4, 5 y 7)	NO APLICA
Diseño	Fortaleza: El conocimiento de cadenas, redes y agregados de valor por producto, actividad, región y servicios, dota a los directivos y técnicos de FIRA de un gran conocimiento para identificar y caracterizar los problemas y dificultades financieras que enfrentan los productores agropecuarios y otros agentes que intervienen en la economía rural a nivel local y regional.	(2)	
Diseño	Fortaleza: FIRA actúa en colaboración con otras instituciones relacionadas en programas de subsidios orientados al campo en cuyo contexto goza de prestigio y respetabilidad.	(21)	
Diseño	Fortaleza: FIRA cuenta con sólidos sistemas de información y bases de datos que le permiten establecer controles; dar seguimiento detallado y realizar análisis diversos de sus programas y del mercado en que desarrolla sus actividades.	(Anexo 10)	
Diseño	Oportunidad: Existen necesidades no atendidas, tanto de financiamiento y otros servicios financieros, como de servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología y por otra parte, la oferta de servicios financieros en el medio rural es limitada.	(2)	

Debilidad o Amenaza			
Diseño	Debilidad: Ausencia de un diagnóstico completo y actualizado que explique el problema central que atiende FIRA y las relaciones existentes entre apoyos y servicios financieros y el impacto que producen unos y otros en los ingresos de los productores y/o en la competitividad agropecuaria y rural..	(1,2 y 3)	Realización de un diagnóstico de la problemática que enfrenta FIRA como Banco de Desarrollo y para el cumplimiento de los fines explícitos en sus documentos constitutivos. Definir con mayor claridad cuál es y deberá ser su orientación principal y su papel en la promoción y fomento del desarrollo agropecuario y rural.(Ver primera recomendación)
Diseño	Debilidad: No existe una definición y una cuantificación precisa de la población potencial y objetivo que se propone atender FIRA con sus programas de financiamiento y de fomento. Al existir alrededor de 20 grupos identificados en las ROP, se hace muy difícil focalizar los apoyos. .	(7)	Realizar una definición conceptual y una cuantificación más acabada de la población potencial y objetivo y utilizarlas como elementos de orientación de los diversos programas FIRA y para la evaluación de sus resultados.
Diseño	Debilidad: Los objetivos indicados en el resumen narrativo actual no son consistentes con la naturaleza de los apoyos, con la actuación institucional y con la normativa señalada en las ROP y en otros documentos internos.	(10,14 y 20)	Construir y adoptar una nueva MIR que responda en los objetivos y supuestos a la estructura de apoyos y productos financieros y tecnológicos que promueve y administra FIRA y <i>verificar la estructura de las ROP para hacer una MIR consistente con las mismas o viceversa. Diseñar objetivos asociados a la lógica de los apoyos. Un solo componente es insuficiente. Las dos actividades planteadas no responden al logro del componente. Omitir el término "democratizar" en el Fin. No repetir los supuestos entre los niveles.</i>
Diseño	Debilidad: En las ROP se denominan 10 programas que se corresponden con los apoyos, los cuáles no están incluidos en la MIR en su totalidad, ni deberían tener la categoría de programas por tratarse de actividades o instrumentos de fomento.	(20)	Reservar el término programa para el conjunto de acciones estructuradas en relación a un fin común de orden superior, de tal forma que en lugar de tener un conjunto de "programas de apoyo al fomento financiero y tecnológico", se tenga "un programa de apoyos de fomento", a la "productividad", "competitividad", "incremento en los ingresos de los productores rurales" ó "desarrollo de los sectores agropecuario y rural", etc. (lo que se resuelva de acuerdo al enfoque que en definitiva se adopte).
Diseño	Debilidad: La Matriz de Indicadores todavía no es reconocida como un instrumento útil para la gestión estratégica de los programas de la institución.	(20)	Desarrollar un programa amplio y sostenido de capacitación interna sobre la metodología de marco lógico y socializar el conocimiento de la estructura y alcances de la MIR mediante ejercicios y mesas de trabajo colaborativo entre las diferentes áreas de FIRA. Cuando se adopte una MIR más acabada darle un estatus estratégico, al colocar sus objetivos e

			indicadores en los tableros de control estratégico de la institución.
Diseño	<p>Amenaza: FIRA pudiera no estar atendiendo de manera eficaz las necesidades de crédito, garantías y servicios de asistencia técnica y tecnología de la población de bajos ingresos, lo que podría exponerla a críticas de sectores políticos especialmente en el contexto de un cambio de gobierno en puerta.</p>	(1 y 2)	<p>Definir potenciar la orientación y enfoque de la institución en relación a su ámbito de actuación, oferta de servicios y alcance de sus fines a mediano y largo plazo (ejemplo: ¿FIRA debe concentrar sus esfuerzos en la mejora general del ingreso agropecuario, o en el fomento de la productividad, o de la competitividad? ¿Cuál es el segmento de productores en donde debe concentrar FIRA sus recursos y atención para potenciar sus resultados?).</p>

Anexo 9 Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Evaluado

Matriz de Indicadores del Programa de Apoyos para el Fomento de los sectores Agropecuario y Pesquero FEGA (F017)				
Resumen narrativo	Indicadores de desempleo		Fuentes y medios de verificación	Supuestos
	Nombre Indicador :	Forma de cálculo	Medios de verificación	
FIN: Contribuir a democratizar el sistema financiero a través del financiamiento y servicios integrales de apoyo, para el fomento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.	Crecimiento relativo del ingreso de productores agropecuarios, forestales, pesqueros y rurales de bajos ingresos	$((\text{Ingreso porcentual de beneficiarios en el año reportado} / \text{Ingreso porcentual de Num de beneficiarios en el año reportado}) - 1) * 100$	Evaluación externa.	La economía nacional no entra en un periodo recesivo.
PROPOSITO: Los productores e intermediarios de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural reciben apoyos de fomento financiero y tecnológico para su fortalecimiento.	Porcentaje de productores con apoyos de fomento financiero y tecnológico respecto a los productores apoyados con crédito.	$(\text{Número de productores que reciben apoyos de fomento financiero y tecnológico al periodo que se reporta} / \text{Número de productores apoyados con crédito al periodo que se reporta}) * 100$	Informes y registros internos.	Existen los recursos presupuestales suficientes.
COMPONENTE: Apoyos de fomento financiero y tecnológico otorgados.	Porcentaje de apoyos de fomento financiero y tecnológico otorgados por el sistema FIRA respecto a su programa anual.	$(\text{Monto otorgado de apoyos de fomento financiero y tecnológico del sistema FIRA al periodo que se reporta} / \text{Monto otorgado de apoyos de fomento financiero y tecnológicos del programa anual}) * 100.$	Informes y registros internos.	Existen los recursos presupuestales suficientes.
ACTIVIDAD 1: Despachos calificados para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.	Porcentaje de despachos calificados respecto a su programa anual.	$(\text{Número de despachos calificados por FIRA en el periodo reportado} / \text{Número de despachos calificados del programa anual}) * 100.$	Informes y registros internos.	Existen los recursos presupuestales suficientes.
ACTIVIDAD 2: Técnicos habilitados para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.	Porcentaje de técnicos habilitados por FIRA respecto a su programa anual.	$(\text{Número de técnicos habilitados por FIRA en el periodo reportado} / \text{Número de técnicos habilitados por FIRA programados anual}) * 100.$	Informes y registros internos.	Existen los recursos presupuestales suficientes

Anexo 10

Fuentes de Información

FIRA cuenta con un conjunto de sistemas de información y bases de datos que constituyen una fortaleza para la construcción de indicadores y para orientar su sistema de gestión directiva y operativa hacia resultados. Por su naturaleza, estructura y nivel de servicio destacan los siguientes:

SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y BASES DE DATOS RELEVANTES

1. **Sistema Informático Integral de las Operaciones de FIRA (SIIOF).** Es un Sistema Informático Transaccional, habilitado para Internet (Web-enable), construido bajo una arquitectura de tres capas, con funcionalidades de Captura en Línea (On-line) y Operación en Lotes (Batch). Las operaciones registradas y autorizadas en un horario preestablecido son procesadas en Batch para su aplicación posterior en procesos de cierre.
2. **Sistema de Evaluación por Resultados de Promoción (SERPRO).** Es un sistema que permite evaluar de forma objetiva el desempeño laboral del personal de promoción, bajo el principio de verificación del grado de cumplimiento de metas.
3. **Sistema SAP R/3 (Sistema Integra).** Este sistema permite la mejora de procesos, la reducción de costos y la disminución de riesgos operativos. Se ha logrado una cobertura funcional amplia en FIRA con este sistema por lo que es la aplicación principal en cuanto a la automatización de las funciones administrativas.
4. **Sistema de Inteligencia del Negocio (EBIS).** Es un conjunto de herramientas integradas para la extracción, transformación, carga y consulta de la información institucional. La solución consolida la información de los sistemas transaccionales en un repositorio central para facilitar la toma de decisiones mediante las herramientas de usuario.
5. **Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).** Es un sistema que permite al titular de la oficina evaluar el desempeño del personal basado en objetivos que se traducen en indicadores, los cuales están fijados en un mínimo, meta y máximo desempeño para cada indicador, lo que le permitirá evaluar al personal en forma clara, transparente.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y BASES DE DATOS COMPLEMENTARIAS

Además de los descritos en primer término, FIRA ha construido y administra otros sistemas de información y bases de datos complementarias que brindan servicios e información relevante para la operación cotidiana de la institución. Estos sistemas y bases son los siguientes:

1. **Sistema de Control de Correspondencia.** Permite el envío y seguimiento de comunicados digitalizados entre las oficinas FIRA. Permite el control de los asuntos a delegar a colaboradores.
2. **Sistema de organización y conservación de archivos electrónicos.** Permite la creación de expedientes electrónicos y el archivado de documentos electrónicos para las oficinas FIRA que lo necesiten.
3. **Sistema Capital Humano.** Sistema que integra información de los empleados de FIRA como: clave de empleado, Fecha de ingreso, Puesto, Adscripción, Sede, Escolaridad, Teléfonos e Información confidencial, la información se accede mediante un esquema de roles.
4. **Sistema de Cartera de Exempleados.** Sirve para la administración de los adeudos a cargo de los ex empleados y que se consideran como cartera de crédito. Calcula los pagos mensuales correspondientes a cada crédito considerando los abonos realizados, administra el capital en cartera vigente o vencida según corresponda.
5. **Sistema Portafolios.** Registro, liquidación, cálculo de intereses, valuación, valorización y flujo de efectivo de operaciones de mercado de dinero y derivados. Ciclo de vida completo de las operaciones: Compra, venta, compensación, cancelación, cortes de cupón (en las operaciones que corresponden). Administración completa del portafolio de la tesorería.
6. **Sistema SISWAPS.** Utilizado para la administración de Swaps: registro y consulta de SWAPS IRS y CCS, generación de ticket inicial, generación de reporte por contraparte, generación de reporte de posición a una fecha futura, generación de reporte de nocionales por corte de cupón, generación de interfaz para el SIAC, flujo de trabajo para verificar la adecuada recepción de la carta confirmación del SWAP, resguardo de carta confirmación del SWAP, etc.
7. **Sistema Carpetas Digitales.** Difusión de documentos en carpetas digitales con base en roles y perfiles. Búsqueda de documentos almacenados en carpetas digitales. Creación de carpetas y subcarpetas con base a roles y perfiles. Administración de los documentos de las carpetas digitales, que permite publicar los documentos o retirarlos con base en roles y perfiles.
8. **Sistema INTRANET.** Difusión de páginas y aplicaciones WEB que apoyan los procesos administrativos de la Institución. La difusión de las páginas y aplicaciones WEB se realiza con base en roles y perfiles. Difusión de carpetas compartidas que permite la actualización y difusión de contenido en base a roles y perfiles. Difusión y administración de Foros con base en roles y perfiles.
9. **Sistema Service Desk.** Registro y seguimiento de requerimientos de los servicios y productos que la Institución ofrece a los intermediarios financieros, despachos de consultores, productores del sector rural, ciudadanía y a los empleados, pensionados y jubilados de FIRA.

10. **Automatización de Producción Aplicativa (Control-M).** La herramienta de Control-M permite ejecutar y dar seguimiento a la producción diaria de los diferentes sistemas habilitados en el ambiente de producción de FIRA. Esta herramienta es un Job Scheduling
11. **Correo Electrónico Institucional (MS Exchange Server).** El servicio de correo electrónico institucional está soportado por la solución de MS Exchange Server 2007, la cual proporciona el servicio tanto para los clientes de MS Outlook 2007 como web a través del Internet Explorer. Tiene habilitados los protocolos de seguridad que permiten la comunicación confidencial de los procesos de identificación y autenticación de los usuarios.
12. **Administración de Cambios (CA AllFusion Harvest Change Management Workbench).** Como soporte al Proceso de Administración de Versiones y de Cambios, se tiene implantada la herramienta de Computer Associates AllFusion Harvest Change Management, por medio de la cual se lleva el control de los componentes de software liberado a producción de toda la plataforma aplicativa de FIRA.
13. **Productivity Pack.** Es una herramienta que permite a los usuarios compartir conocimiento, aumentar la productividad y reducir costos para la administración de cursos.
14. **Agrocostos.** Permite el cálculo de costos de producción para cultivos agrícolas.
15. **Sistema PORTAL.** Difusión de páginas y aplicaciones WEB que apoyan el plan de mercadotecnia institucional y el cumplimiento de disposiciones legales en materia de difusión de información pública (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Federal y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental).
16. **Sistema DECIMALES.** Sistema de posturas electrónicas para realizar operaciones de compra venta de títulos en los mercados financieros y de la concertación de operaciones financieras derivadas, con apego al Manual de Normas y Políticas para la Administración de Recursos Financieros.
17. **Sistema MEI.** Sistema de posturas electrónicas para realizar operaciones de compra venta de títulos en los mercados financieros y de la concertación de operaciones financieras derivadas, con apego al Manual de Normas y Políticas para la Administración de Recursos Financieros.
18. **Sistema SIPO.** Sistema de posturas electrónicas para realizar operaciones de compra venta de títulos en los mercados financieros y de la concertación de operaciones financieras derivadas, con apego al Manual de Normas y Políticas para la Administración de Recursos Financieros.

Fuente: Catálogo de Sistemas Automatizados de FIRA, 2010.

Anexo 11

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora y costo de la Evaluación

Nombre de la instancia evaluadora:

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Nombre del coordinador de la Evaluación:

Guillermo Chávez Zárate

Nombre de los principales colaboradores:

María Teresa Salmerón de la Cruz

Gaspar Ballesteros Linares

Ismael Sánchez Valdés

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la Evaluación:

Dirección de Análisis Económico y Consultoría

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la Evaluación:

Edgar Torres Galindo

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Mediante convenio celebrado entre el FIRA y la FAO firmado el 14 de abril de 2011

NOTAS

NOTAS