

**GOBIERNO
FEDERAL**

SAGARPA



Vivir Mejor

Documento de Posición Institucional

Evaluación Específica de Desempeño 2008



**Programa de
Adquisición de
Activos Productivos**

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

10 de Julio de 2009

DOCUMENTO DE POSICIÓN INSTITUCIONAL RESPECTO DE LOS HALLAZGOS, DEBILIDADES, FORTALEZAS, O CONCLUSIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN ESPECÍFICA DE DESEMPEÑO 2008 DEL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS.

I.- Antecedentes:

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en 2008, realizó un esfuerzo de reordenamiento de los subsidios que administra a través de la redefinición y simplificación de sus programas, procurando la especialización de los mismos al considerar componentes únicos e irrepetibles en cada uno ellos. Esta nueva estructura programática se compone de ocho programas, en donde el **Programa de Adquisición de Activos Productivos** (PAAP) forma parte de esta reagrupación; teniendo como objetivo *“incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros”*.

Antes del 2008, el programa que entregaba subsidios, aparte de capitalizar a las unidades económicas de los productores, fue el Programa de Alianza para el Campo, podría decirse que es el antecesor del PAAP.

El PAAP fue clasificado en 2008 como un programa nuevo, al ser su primer año de operación, y por cambiar sustancialmente el diseño y operación del programa de Alianza para el Campo. En este sentido y conforme a los lineamientos establecidos por el Programa Anual de Evaluación 2008 emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de la Función Pública (SFP) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se llevó a cabo la Evaluación de Diseño, la cual fue entregada a las instancias correspondientes antes del 31 de diciembre de 2008.

Dicha evaluación tuvo un enfoque metodológico con dos elementos principales: 1) Oportunidad de los resultados y 2) Carácter participativo con las áreas responsables. La oportunidad reviste la importancia de presentar en tiempo los productos de la evaluación para incorporarlos en las mejoras tanto del diseño como en adecuaciones a la normatividad del Programa para el ejercicio fiscal siguiente; las cuales fueron incorporadas en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y en las Reglas de Operación (ROP) 2009 publicadas el 31 de diciembre del 2008.

Asimismo, el Programa Anual de Evaluación 2008 establece la realización de la **Evaluación Específica de Desempeño (EED)** de los programas federales, coordinada directamente por CONEVAL, la cual tiene como objetivo general, *“identificar y valorar el desempeño de los programas federales, mediante criterios homogéneos, con el fin de contar con información sintética que contribuya a la toma de decisiones referente al avance en sus principales resultados de sus indicadores estratégicos y de gestión, y el avance en cobertura”*.

La EED tiene contemplado realizar, el documento de **Posicionamiento Institucional**, en el cual se considera la opinión de la dependencia, fundamentada respecto a los principales hallazgos, debilidades, fortalezas o conclusiones derivadas de la evaluación, la cual fue realizada por la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C, a través del Sr. Gerardo Lozano Dubernard, coordinador de la evaluación y contratada por CONEVAL.

A continuación se describen los comentarios generales y específicos siguientes:

II.- Comentarios y Observaciones Generales:

La Evaluación Específica de Desempeño, se enmarca en el nuevo enfoque de una Gestión basada en Resultados, que permite vincular el proceso presupuestario con la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, por lo que resulta difícil apreciar resultados concretos en su implementación.

El proceso de aprendizaje y apropiación de este nuevo enfoque tanto de los Funcionarios de las Dependencias como de las Entidades Evaluadoras, es incipiente. Derivado de ello, los resultados de las Evaluaciones Externas de Consistencia y Resultados como de Diseño de los programas de la SAGARPA, realizadas en 2007 y 2008, presentaron en algunos casos, carencias metodológicas y conceptuales, lo que implicó informes de evaluaciones débiles, aventurando que las afirmaciones vertidas en dichas evaluaciones se tomaran como verdaderas en la EED.

Esta misma debilidad se continúa en la EED del Programa de Adquisición de Activos Productivos 2008, dado que se aprecia que tomaron textualmente los resultados de la evaluación de diseño 2008 sin un análisis previo,

presentándose inconsistencias entre los temas que forman parte del informe, como por ejemplo: en el apartado de resultados de evaluaciones externas se menciona que no existen indicadores adecuados para cuantificar resultados intermedios y de impacto del programa y, por otro lado, en el apartado de fortalezas, se menciona que el problema que atiende el programa es relevante porque posibilita incrementar el ingreso de los productores, teniendo un indicador de ingreso a nivel de fin de la matriz de indicadores del programa.

Los Términos de Referencia de la EED comprenden la valoración los resultados del programa a partir de los indicadores estratégicos y de gestión al cierre 2008; tomando como base las matrices de indicadores registrada en el Sistema del Portal Aplicativo (PASH) de la SHCP en marzo del 2008; sin embargo, dicha matriz fue evaluada en ese mismo año por CONEVAL como una matriz de baja calidad y con muchas áreas de mejora en su lógica vertical y horizontal, reflejándose también en el informe de la Evaluación Externa de Diseño 2008, realizada por la FAO-ILPES.

El alcance de la EED se limitó al ejercicio 2008, restringiendo el análisis por parte de los Evaluadores Externos, principalmente en el seguimiento de las recomendaciones por parte del programa.

Las consideraciones generales que realiza el evaluador externo, no adicionan información de lo que resultó de la evaluación de diseño, no hay un análisis profundo sobre el desempeño del programa. Esto es reflejo del alcance de la evaluación, ya que consideró información solamente de gabinete sin tener interlocución con los evaluados y áreas responsables y sin poder corroborar la información en campo.

Por lo anterior, la pertinencia de la evaluación específica de desempeño, se discute, dado que toma como base una información que de inicio fue valorada como deficiente y el aporte esencial se circunscribe al señalamiento de conclusiones y recomendaciones de la evaluación de diseño 2008, no aportando elementos nuevos que den pauta para la evolución y mejora del programa.

III. Comentarios Específicos:

En el tema de **Resultados Relevantes de las Evaluaciones Externas**, se menciona que el programa no presenta aún mecanismos para documentar resultados finales provenientes de evaluaciones externas de impacto o de resultados de los beneficiarios; esta afirmación evidencia el desconocimiento del contexto en que inicia la operación del programa derivada de la reagrupación programática de la SAGARPA en 2008 y su clasificación con un programa nuevo, por lo que en ese mismo año no podía tener una evaluación externa que documente resultados e impactos. No obstante y derivado de los indicadores establecidos en la matriz 2008, la SAGARPA está realizando la línea base para obtener información que nos permita medir posteriormente los resultados e impactos.

En el caso de los **Aspectos y Acciones de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas**, se menciona que el programa no definió acciones de mejora a partir del Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivado de los Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales 2008, emitido por la SHCP, SFP y CONEVAL; sin embargo y de acuerdo a lo establecido en dicho mecanismo, se menciona que son de observancia obligatoria para los programas Federales que tuvieron Evaluaciones de Consistencia y Resultados o Evaluaciones de Diseño, para el ejercicio fiscal 2007 y que cuentan con presupuesto en 2008, por lo que no aplicaba para el Programa de Activos, ya que no tuvo evaluación de consistencia y resultados en 2007, por ser programa nuevo en 2008.

No obstante, durante el proceso de la evaluación externa de diseño 2008, se tomaron en cuenta las recomendaciones de la evaluación, las cuales **se ven reflejadas en las mejoras de las ROP 2009, principalmente en el apartado de objetivo específico e indicadores.**

Adicionalmente, se enviaron los comentarios al informe preliminar por parte de las áreas responsables y que no fueron tomadas en cuenta por no reflejarse en el informe final.

En este sentido, también se hizo el señalamiento de que los resultados preliminares (que son de gabinete) carecían de visitas de campo para que esta evaluación refleje los impactos generados como son la capitalización de las unidades de producción; así como, la mejoría de los ingresos de cada uno de los usuarios de los recursos apoyados como resultado de la inversión, y que a su vez, permitieran medir el grado de satisfacción de la población objetivo beneficiada por el programa, y por ende, que esta evaluación sea útil y objetiva y sobre todo proponga particularmente las acciones de mejora en beneficio del sector agropecuario y pesquero.