

**GOBIERNO
FEDERAL**

SAGARPA



Vivir Mejor

Documento de Posición Institucional

de la Evaluación Específica de Desempeño 2008



**Programa de
Atención a Problemas
Estructurales
(Apoyos Compensatorios)**

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 ATENCIÓN A PROBLEMAS ESTRUCTURALES (APOYOS COMPENSATORIOS).

I.- Antecedentes

La 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 Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios)** forma parte de esta reagrupación, incluyendo, los componentes de Insumos Energéticos e Ingreso Objetivo y Apoyos a la Comercialización¹

Antes del 2008, los programas que entregaban éstos “Apoyos Compensatorios”, fueron: a) para el caso de los insumos energéticos, el Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción (PACOMP) y; b) para el caso del Ingreso Objetivo y Comercialización, el Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos.

El Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios), fue clasificado en 2008 como un programa nuevo, al ser su primer año de operación, y por cambiar sustancialmente el diseño de los programas de PACOMP y Apoyos Directos. De acuerdo a lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2008 emitido por la SHCP, SFP y CONEVAL, el programa realizó 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 (MIR) y en las Reglas de Operación (ROP) 2009 publicadas el 31 de diciembre del 2008.

Asimismo, el Programa Anual de Evaluación (PAE) 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”*.

Dentro de esta evaluación se 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 el Colegio de México a través del Sr. Antonio Yuñez Naude, coordinador de la evaluación.*

A continuación se describen los comentarios generales y específicos emitidos por parte de las Áreas Responsables y de la Coordinación General de Enlace y Operación, como unidad encargada de todo el proceso de evaluación externa de los Programas de la SAGARPA.

¹ El término componentes no se refiere al concepto de la Matriz de Indicadores, se refiere a los componentes que conforman la estructura programática-presupuestal, por lo que no son los mismos términos.

II.- Comentarios y Observaciones Generales

Si bien la Evaluación Específica de Desempeño se enmarca en el nuevo enfoque de una Gestión basada en Resultados, que permite vincular el proceso presupuestario con el de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, resulta difícil apreciar los 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 Evaluación Específica de Desempeño (EED).

Esta misma debilidad se continúa en la Evaluación de Desempeño del Programa de Atención a Problemas Estructurales 2008, realizada por el COLMEX y contratada directamente por CONEVAL, 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 el programa no cuenta con criterios suficientes para definir y cuantificar a la población potencial y objetivo y por otro lado en el apartado de fortalezas, se menciona que el problema cuenta con elementos básicos para definir y cuantificar a la población objetivo presentes en las Reglas de Operación (ROP).

Existe duplicidad en la redacción de los objetivos a nivel de componentes y actividades de la Matriz de Indicadores, situación que muestra un descuido en el manejo de la información ya que la MIR registrada en el sistema PASH de la SHCP en marzo de 2008, no contenía esta falta, lo que conlleva a un análisis erróneo y equívoco del informe.

De acuerdo a los Términos de Referencia de la EED, el alcance de dicha evaluación se limitó al ejercicio 2008, incluyendo las Reglas de Operación (ROP), informes trimestrales, evaluaciones externas e informes de cobertura; sin embargo, no se precisó la inclusión de información adicional para comprender de mejor manera el Programa, restringiendo el análisis por parte del evaluador.

Las consideraciones generales que realiza el evaluador externo, no adicionan información de lo que resultó de la evaluación de diseño, no hay un análisis adicional y 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 responsables del programa y sin poder corroborar la información en campo.

Por lo anterior, la pertinencia de la evaluación específica de desempeño, se discute y tiene poca utilidad práctica, dado que se muestra un desconocimiento del contexto de la operación del programa 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; al respecto 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 (ECR) o Evaluaciones de Diseño, para el ejercicio fiscal 2007 y que cuentan con presupuesto en 2008, por lo que no aplica para el Programa de Atención a Problemas Estructurales, ya que no tuvo Evaluación de Consistencia y Resultados en 2007.

No obstante, durante el proceso de la Evaluación Externa de Diseño (EED) 2008, se tomaron en cuenta las recomendaciones de la evaluación, las cuales se ven reflejadas en las mejoras de las Reglas de Operación (ROP) 2009, principalmente en el apartado de objetivo específico, población objetivo e indicadores.

En el apartado de **Fuentes de Información**, se menciona que se utilizaron la Matriz de Indicadores, la Matriz de Marco Lógico, la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2007, entre otros, siendo las dos primeras el mismo documento.

El marco normativo del Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios), por componente presupuestal, además de incluir las Reglas de Operación del Programa, considera: a) para el componente de energéticos agropecuarios, la Ley de Energía para el Campo y su Reglamento, el Decreto del Programa Especial de Energía para el Campo, el ACUERDO por el que se da a conocer el cálculo de la cuota energética para el diesel agropecuario y marino, y para la gasolina ribereña; b) para el Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización, diversos Lineamientos, avisos, Anexos y Acuerdos para la aplicación de los diversos tipos de apoyo, publicados en el Diario Oficial de la Federación entre el 29 de enero y el 19 de diciembre de 2008. Documentos que según se aprecia en las conclusiones y observaciones del evaluador no fueron tomados en cuenta.

IV. Conclusiones

Por último, en el apartado de **Conclusiones**, se expresa que el Programa no tiene una población objetivo definida, que hay una ausencia de impactos para conocer si el programa ha contribuido a resolver los problemas estructurales que atiende y que el ingreso objetivo es extremadamente regresivo al atender a sólo una pequeña proporción de los productores excedentarios de granos y oleaginosas, ya que afecta negativamente a los agricultores excluidos; lo que refleja la incomprensión del Programa, cuyo objetivo buscó en el año 2008: facilitar el acceso de los productores agropecuarios y pesqueros **a los energéticos a precios competitivos**; dar certidumbre a los productores de granos y oleaginosas elegibles comercializados **a precios de mercado**, garantizando un ingreso objetivo mínimo y ordenar el mercado de granos y oleaginosas elegibles con **transacciones comerciales** oportunas que den certidumbre a los productores y compradores en los mejores términos de mercado; objetivo que se ha cumplido.

Cabe mencionar, que la intervención gubernamental está orientada a que todas las transacciones se realicen a precios de mercado, que nos permita mantener la viabilidad de las cadenas productivas; por lo que el otorgamiento de los apoyos compensatorios son un complemento al ingreso del productor, para dar certidumbre a los productores y a todos los agentes económicos que participan en el sector, así como promover una mejor planeación en la selección de los cultivos o productos que mejor les convenga de acuerdo a sus condiciones de producción y comercialización.