

**GOBIERNO  
FEDERAL**

**SAGARPA**



**Vivir Mejor**

# Documento de Posición Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2008



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

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

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 INDUCCIÓN Y DESARROLLO DEL FINANCIAMIENTO AL MEDIO RURAL (PIDEFIMER).

### I.- Antecedentes:

En 2008, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 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, dentro de los cuales se encuentra el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER), cuyo fin es “Ampliar y profundizar el acceso a los servicios financieros en el medio rural”.

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

Estos apoyos se dirigían prioritariamente a facilitar el acceso al financiamiento formal; así como para incrementar y consolidar la capacidad de crédito formal de los productores y/o sus organizaciones económicas, con el fin de reactivar el financiamiento y la capitalización tanto de los productores como de sus unidades productivas; y ofrecerles a los intermediarios financieros acreditantes un mayor nivel de confianza para la recuperación de los créditos que otorgan al sector rural.

El Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER), en 2008 fue clasificado como un programa nuevo, debido a que fue su primer año de operación. Es importante comentar que el PIDEFIMER modificó el diseño del PAASFIR, en primer lugar, porque se hizo un esfuerzo metodológico por identificar la población objetivo tomando como criterio fundamental la proporción de la población rural que es susceptible de recibir crédito formal.

En el 2008, primer año de operación de operación del PIDEFIMER, se realizó una Evaluación de Diseño del Programa de acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación Externa de los Programas Federales de la Administración Pública 2007, y observando el Programa Anual de Evaluación 2008, ambos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Esta evaluación la realizó la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y fue entregada a las instancias legales legalmente facultadas antes del 31 de diciembre de 2008.

Dicha Evaluación se realizó con base en dos elementos fundamentales: 1) La oportunidad en la entrega de los resultados encontrados; y 2) El carácter participativo con las áreas responsables de la normatividad, seguimiento y control del Programa. La importancia de la oportunidad radica en la entrega a tiempo de los resultados encontrados por la evaluación, a efecto de incorporarlos en las acciones de mejora tanto en materia de diseño como en las adecuaciones a la normatividad del Programa para el Ejercicio Fiscal 2009. Tales acciones de mejora fueron incorporadas en las Reglas de Operación (ROP) de la SAGARPA 2009, publicadas el 31 de diciembre del 2008 y en el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2009.

Para seguir avanzando en el mejoramiento del diseño y en el desempeño con enfoque a resultados de los programas institucionales de la SAGARPA, en el marco del Programa Anual de Evaluación 2009, se tiene establecido realizar la **Evaluación Específica de Desempeño (EED)** de los programas federales, coordinada directamente por CONEVAL. Esta evaluación tiene como objetivo general, *“identificar y valorar el desempeño de los programas federales, mediante criterios homogéneos, con el fin de contar con información concisa y sintetizada que contribuya a la toma de*

decisiones referente al avance en sus principales resultados, sus indicadores estratégicos y de gestión, y el avance en cobertura”.

La EED tiene contemplado realizar, el documento de **Posicionamiento Institucional**, en el cual se considera la opinión de la Dependencia, con fundamento en los principales hallazgos, debilidades, fortalezas o conclusiones que hayan sido identificadas en esta evaluación.

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

A continuación se presentan los siguientes comentarios generales y específicos de la Unidad Responsable, así como, observaciones realizadas por la Coordinación General de Enlace y Operación, en torno a la Evaluación Específica de Desempeño del PIDEFIMER:

## II.- Comentarios y Observaciones Generales:

La Evaluación Específica de Desempeño tiene como marco de referencia una Gestión basada en Resultados, la cual permite vincular el proceso presupuestario con el de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Este enfoque dificulta la obtención de resultados concretos de su implementación, en el corto y mediano plazos, por lo que dichos resultados e impactos deben buscarse en una perspectiva de tiempo más larga, como es el caso específico de la contribución del PIDEFIMER en el incremento del nivel de ingresos de los productores.

El proceso de aprendizaje y apropiación de conocimiento de este nuevo enfoque por parte de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal y las Entidades Evaluadoras, es incipiente, en razón del reciente período de aplicación y observancia de esta metodología, sobre todo si se toma en cuenta que en realidad no existía una metodología claramente definida y consensuada por las instancias responsables para su diseño y ejecución. Por lo anterior, los resultados de las Evaluaciones Externas de Consistencia y Resultados y de Diseño de los Programas de la SAGARPA, realizadas en 2007 y 2008, presentaron algunas carencias metodológicas y conceptuales, en virtud de lo cual los informes de evaluación presentan algunas debilidades y omisiones de carácter metodológico.

Observamos de igual manera que sigue existiendo una debilidad en la EED del Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) 2008, realizada por la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C., en la que se aprecia que llegaron prácticamente a las mismas conclusiones que se plasmaron en la Evaluación de Diseño 2008, lo cual era de esperarse ya que se realizó con la información disponible en el PASH, por lo que tampoco aporta elementos nuevos y contundente para mejorar el desempeño del Programa.

Los Términos de Referencia de la EED comprenden la evaluación de los resultados del programa a partir de la valoración de los indicadores estratégicos y de gestión al cierre 2008, tomando como base las matrices de indicadores registradas en el Sistema del Portal Aplicativo (PASH) de la SHCP en marzo del 2008. Sin embargo dicha matriz fue evaluada por CONEVAL como una matriz con muchas áreas de mejora y en la evaluación de diseño, su lógica vertical no fue totalmente validada por la instancia evaluadora. Es por ello que la pertinencia de la EED, se cuestiona, dado que toma como base para llevar a cabo la evaluación, una información que de inicio fue valorada como deficiente.

En general se observa que en la EED hay una carencia de mecanismos que lleven a la mejora adicional que permita avanzar en la consecución de los objetivos del programa, ya que son los mismos que se plantean en la Evaluación de Diseño y de Funcionamiento y Operación; además de que dichas recomendaciones ya fueron incorporadas en las ROP 2009 y en los indicadores de la MIR 2009.

Por lo anteriormente mencionado, es posible inferir que el evaluador externo no utilizó ni documentó todas las fuentes de información internas y externas de las que depende el programa, lo cual limitó el alcance de sus conclusiones y la visualización del mismo.

## III. Comentarios Específicos

Como un entregable más de la evaluación de Diseño 2009, se integrará el **Diagnóstico del Sistema Financiero Rural en México**, el cual deberá contener cifras estadísticas y criterios metodológicos para avanzar tanto en la

identificación como en la cuantificación de la población objetivo, lo cual permitirá conocer el contexto de los servicios financieros en el medio rural y la pertinencia de focalizar con mayor rigor los apoyos del PIDEFIMER.

Metodológicamente se sugiere clarificar el procedimiento mediante el cual se calculó el valor 2008 de la meta Porcentaje de cumplimiento (%), debido a que no queda claro cómo se realiza dicha estimación, por lo que habría que buscar la forma de que se plasmen tanto la meta como lo alcanzado. Es decir, el numerador contra el denominador con el fin de que el lector ubique con el menor grado de dificultad lo que refleja dicho indicador.

Finalmente, como se comentó en párrafos anteriores ya se realizaron las correcciones a los indicadores de la MIR, mismas que aparecen en la MIR 2009, por lo que los comentarios vertidos por el evaluador externo han sido superados, tanto en la nueva MIR 2009, como en las ROP actualmente en vigor del PIDEFIMER.