

INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS

EVALUACIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA DE APOYO PARA ACCEDER AL SISTEMA FINANCIERO RURAL (PAASFIR)

**SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN**

Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios



RESPONSABLES:

MARIA DEL CARMEN GONZÁLEZ MARROQUÍN (COORDINADORA)

SILVESTRE CARRASCO ISLAS

MIGUEL GONZÁLEZ IBARRA

**FACULTAD DE ECONOMÍA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

MARZO 2008

Resumen Ejecutivo

El Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural surge ante la insuficiencia de financiamiento formal al medio rural, originada por los elevados riesgos crediticios de servir a este sector, mismos que se derivan de los altos costos de transacción por la dispersión de las unidades productivas, la escasez de entidades dispersoras de crédito y las características sociales de los productores identificadas por una escasa conciencia organizacional, insuficiente visión empresarial y la existencia de una arraigada cultura de no pago; por lo cual, coadyuvando a la canalización de un mayor flujo de crédito al campo, de manera que los productores tengan acceso formal al financiamiento, la creación de instrumentos que faciliten la administración del riesgo, el fomento a la capitalización del medio rural y su participación en la formación de IFR's, el Programa busca contribuir a mejorar el nivel de ingresos de dichos productores. En este sentido, el PAASFIR contribuye al logro de los objetivos de la SAGARPA y, por ende, a los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, en especial al objetivo que busca mejorar los ingresos de los productores.

La contribución mencionada del Programa se da, no obstante que no se cuenta con un diagnóstico actualizado del Programa, puesto que dicha problemática es vigente, así como la necesidad que justifica su existencia; por lo que se estima conveniente efectuar un análisis actual que permita precisar la situación existente en el sector, en cuanto a la suficiencia de financiamiento formal.

Por lo que respecta al Diseño del Programa, éste no resulta consistente, por lo que tanto su lógica vertical como horizontal no se validan en su totalidad; en la lógica vertical se hace necesario adicionar las actividades que resulten suficientes para producir cada uno de los componentes, readecuando éstos y adicionando los faltantes, de manera que se pueda plasmar con claridad los cuatro componentes que el Programa produce, con todas sus actividades, aún cuando algunas de ellas resulten repetitivas; además de que se requiere reformular el Propósito propuesto, así como el Fin.

De manera similar, por lo que toca a la lógica horizontal, es necesario reconsiderar los supuestos planteados y adicionar algunos indicadores en la medida que se realicen las

adecuaciones en los Componentes y Actividades; asimismo, se sugiere que los medios de verificación utilizados, en su mayoría, sean generados y/o mantenidos en el Sistema de Información de FINCAS (SIF), considerando la posibilidad de unificar la información generada por todos los operadores del Programa.

Por lo que respecta a la población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo, éstas no se encuentran claramente definidas, caracterizadas ni cuantificadas por el Programa, por lo que se señala como una actividad indispensable que deberá llevarse a cabo.

No obstante que la población potencial y objetivo no están cuantificadas por el Programa, la problemática existe y se encuentra justificada adecuadamente en la insuficiencia financiera de las unidades rurales de producción las cuales, entre otros factores, por falta de garantías líquidas, no pueden acceder al financiamiento.

Debido a que el diseño presentado en la matriz de indicadores no se valida en su totalidad, el diseño del Programa no se considera que está correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente, por lo que se sugieren realizar los cambios en la matriz arriba mencionados, de manera tal que se pueda observar una mayor congruencia entre la normatividad del Programa y su lógica interna.

Existen posibles complementariedades o sinergias del Programa con otros programas, en específico con los Programas que canalizan subsidios operados por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), especialmente con el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y con el Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales, operado por la Financiera Rural.

La duplicidad se puede observar sobre todo con el Programa de Apoyo para Facilitar el Acceso al Financiamiento Rural (PAFAFR), operado por Financiera Rural, dado que algunos componentes del PAASFIR resultan similares con los de este Programa.

Únicamente la complementariedad con el Programa Integral de la Financiera Rural se encuentra documentada, la posible duplicidad no está documentada por la unidad administrativa responsable del Programa.

Desde el punto de vista de la planeación estratégica del Programa, no obstante no contar con un diagnóstico actualizado, el Programa cuenta con el PND, el Programa Sectorial de la SAGARPA 2007 - 2012, el PEC, el POA y los Planes de Trabajo y Anexos Técnicos diseñados por los operadores de los Componentes del Programa, los cuales establecen con claridad, tanto los resultados que se busca alcanzar, como los indicadores, con metas y plazos específicos para lograrlos; no obstante, a este respecto, se estima conveniente considerar la propuesta de indicadores de la Matriz elaborada por la Entidad Evaluadora.

En cuanto a las evaluaciones que se han efectuado del Programa, cabe señalar que de junio de 2003 (fecha de inicio del Programa) a diciembre de 2006 se han realizado tres evaluaciones que han buscado analizar y evaluar tanto el diseño conceptual, la gestión, operación y resultados, así como el impacto del Programa en el Sistema Financiero Rural, y cuyos resultados y recomendaciones han sido implementadas parcialmente por el Programa; una de las mejoras más importantes derivadas de estas evaluaciones, ha sido la propia modificación de las Reglas de Operación en febrero de 2007 y utilizadas para operar el Programa durante ese año fiscal.

Por lo que toca a la cobertura y focalización del Programa, como ya se señaló, el Programa no cuenta con una cuantificación ni caracterización claras de su población potencial ni objetivo, ni existe actualmente un método que permita realizar esa actividad indispensable, por lo cual se sugiere considerar la determinación de la población potencial, a través de un sistema de encuestas o censo, dentro del cual se tendrá que identificar aquella población con actividad económica que es susceptible de recibir el apoyo (Población Potencial) y dentro de ésta a aquella que demanda y que no tiene acceso al financiamiento o éste resulta insuficiente y no oportuno (Población Objetivo).

No obstante lo anterior, el Programa ha focalizado su atención en los productores que cumplen sus requisitos básicos establecidos en la ROP, por lo que, si se tiene en cuenta el avance histórico observado por el Programa, la cobertura alcanzada de 725,787 beneficiarios

en 2007, se considera adecuada para su Fin y Propósito, puesto que se ha logrado llegar a la población que se deseaba atender.

Respecto a la operación del Programa, de acuerdo con los procedimientos que se estipulan tanto en sus ROP, como en la Mecánica de operación, ejecutados bajo la norma de la SFA – SAGARPA, tanto para la recepción, procesamiento de solicitudes, selección de proyectos y beneficiarios se siguen puntualmente los criterios ahí establecidos, autorizados por la Comisión de Regulación y Seguimiento (CRyS) correspondiente.

En cuanto a la gestión y organización, el Programa cuenta con una estructura organizacional, tanto en la entidad rectora (SFA-SAGARPA) como en las instituciones operadoras del Programa (FIRCO, Financiera Rural y FIRA), que le permite producir los Componentes y alcanzar el Propósito; además, se observó la utilización de prácticas adecuadas para la administración física y financiera del Programa, en donde los diferentes operadores llevan un sistema de información que incluye el registro detallado de las solicitudes atendidas y apoyadas, los montos comprometidos y ejercidos por trimestre, para cada uno de los apoyos, las organizaciones y productores beneficiarios apoyados, el desistimiento por parte de las organizaciones y el reintegro de los recursos, con base en lo cual, se realizan informes de avance trimestrales periódicos y final del Ejercicio Fiscal, que son enviados a la SFA quien, después de integrarlos en un Sistema de Información de FINCAS, y analizarlos, elabora el Avance Físico y Financiero global del Programa que le permite una mejor toma de decisiones. Sin embargo, aún cuando la operación ha sido acorde con lo establecido en su normatividad, el desempeño del Programa se vería fortalecido si se establecieran métodos para cuantificar los costos unitarios de los apoyos, así como los costos de efectividad de la ejecución.

Respecto a la eficacia observada por el Programa, éste cuenta básicamente con un indicador establecido a nivel presupuestal para medir tal fin, denominado “Índice de crédito detonado PAASFIR”, el cual, para el 2007 alcanzó la cifra de \$ 10,489.0 millones de pesos, 187.3% arriba de la meta original establecida de \$5,600.0 millones de pesos.

En cuanto al presupuesto ejercido, en el Ejercicio Fiscal de 2007 se tuvo un presupuesto original de 393.4 millones de pesos (270.0 millones para el Componente FINCAS, 110.0

millones para el Componente de IFR´ y 10.0 millones para el Componente FISOS,) que fue modificado por dos ampliaciones presupuestales, una por 100.0 millones de pesos para apoyar las organizaciones cañeras (Componente FINCAS) y 102.8 millones para establecer el FOGAMU en Tabasco por la emergencia de las inundaciones de octubre de ese año (Programas Especiales), dando un presupuesto modificado total de 596.2 millones de pesos, de los cuales, al cierre del mes de diciembre de 2007 se ejercieron 562.5 millones de pesos, clasificando los 33.7 millones restantes como ADEFAS, es decir, gasto devengado no pagado a la fecha de cierre del ejercicio fiscal, mismos que deberán ministrarse a más tardar el 31 de marzo de 2008.

Aún cuando el Presupuesto de Egresos de la Federación representa la fuente única de financiamiento del Programa, en el caso de algunos Componentes como el de FISOS, que en 2007 no tuvo operación y sus 10.0 millones iniciales fueron trasladados al FINCAS, se cuenta con aportaciones por parte de los gobiernos estatales, y en el Componente FINCAS se cuenta con aportaciones por parte de los beneficiarios por un mínimo de 10% del monto de la línea de crédito, y en 2007 las aportaciones de estos beneficiarios fueron de 784.8 millones de pesos, lo cual representa el 139% en relación al presupuesto ejercido en el mismo año.

Por lo que respecta a la rendición de cuentas y transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del Programa, se cuenta con un Sistema establecido en la Secretaría de la Función Pública al cual deben sujetarse todos los servidores públicos del Gobierno Federal; además, las Reglas de Operación del Programa incluyen un Capítulo (IX) para el seguimiento, control y auditoría de los recursos federales asignados al Programa.

El grado de satisfacción de la población objetivo sobre los apoyos recibidos, ha sido medido en las tres evaluaciones externas realizadas en los últimos ejercicios fiscales, mediante el levantamiento de encuestas de opinión considerando aspectos tales como la oportunidad con la que llegan los apoyos y la utilidad que tienen en el logro de fin para el que fueron concebidos. La percepción de los beneficios de los apoyos entre los beneficiarios es satisfactoria, no obstante se considera que los instrumentos a través de los cuales se obtiene esta información son perfectibles y podrían permitir conocer otros aspectos de los impactos del Programa por lo que las evaluaciones futuras para estimar el impacto del Programa

deben basarse en una metodología más rigurosa que incluya el contrafactual y el grupo de comparación.

Finalmente, desde el inicio de su operación en junio de 2003, el PAASFIR ha contribuido a la canalización de recursos de la banca comercial y de desarrollo por más de 23,000 millones de pesos, recursos que se han ejercido como inversión productiva en el campo.

A través del Componente FINCAS, el PAASFIR ha apoyado a alrededor de 600 organizaciones para conformarse, crecer y consolidarse como acreditados de la banca, dispersores de crédito o intermediarios financieros en el medio rural, apoyando a más de 682 mil productores directos en los cuatro años que lleva operando, lo que representa más de 116 mil productores en promedio al año.

Así pues, el Programa ha contribuido a la generación de nuevos sujetos de crédito, a que las organizaciones de productores apoyadas con garantías líquidas recuperen su categoría de sujetos de crédito ante las instituciones financieras y que, no obstante que el presupuesto del Programa se ha mantenido casi igual, sus efectos en cuanto a la derrama de crédito en el campo, la generación de nuevos sujetos de crédito, el fomento a la cultura del pago, su cobertura geográfica y el número de organizaciones o empresas rurales apoyadas se ha incrementado de manera significativa año con año. Asimismo existe una percepción general de que en los últimos seis años, ha disminuido el riesgo en la canalización de recursos al sector rural.

De esta manera, se puede afirmar que el PAASFIR ha contribuido en la reactivación del crédito en el medio rural y está cumpliendo con su función de apoyar la conformación y consolidación de un Sistema Financiero Rural en México.

Dependencia coordinadora del Programa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Unidad Administrativa responsable del Programa	Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios

INDICE

	Página
Resumen Ejecutivo	1
Introducción	11
Características del Programa	12
Capítulo 1. Diseño	14
1.1 Análisis de la contribución del Programa a los objetivos estratégicos de la dependencia, así como a los objetivos nacionales	14
1.2 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores	21
1.2.1. De la lógica vertical de la matriz de indicadores	21
1.2.2. De la lógica horizontal de la matriz de indicadores	26
1.3 Población potencial y objetivo	36
1.4 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación o normatividad aplicable con los objetivos del Programa	42
1.5 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales	44
Capítulo 2 Planeación Estratégica	48
2.1 Los mecanismos y herramientas de planeación estratégica	48
2.2 De la orientación para resultados	52
Capítulo 3 Cobertura y Focalización	62
3.1 Análisis de cobertura	62
3.2 Análisis de focalización	68
Capítulo 4 Operación	70
4.1 Análisis de las ROP o normatividad aplicable	70
4.1.1 Selección de beneficiarios y/o proyectos	70
4.1.2 Solicitud de apoyos	72
4.1.3 Tipos de apoyos	74
4.1.4 Ejecución	77
4.2 Mejora y simplificación regulatoria	79

4.3 Organización y gestión	81
4.4. Administración financiera	84
4.5 Eficacia, eficiencia, economía operativa del Programa	86
4.5.1 Eficacia	86
4.5.2 Eficiencia	90
4.5.3 Economía	95
4.6 Sistematización de la información	98
4.7 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos	102
4.8 Rendición de cuentas y transparencia	103
Capítulo 5 Percepción de la población objetivo	106
Capítulo 6 Resultados	109
Capítulo 7. Principales Fortalezas Retos y Recomendaciones. Formato FORR-07. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones,	114
Capítulo 8. Conclusiones	119
Bibliografía	122
Anexos	124
Anexo I. Formato INV01-07. Características Generales del Programa	124
Anexo II. Objetivos estratégicos de la SAGARPA 2007 - 2012	130
Anexo III. Entrevistas y/o Talleres realizados.	131
Anexo IV. Instrumentos de recolección de información	132
Anexo V. Bases de datos de gabinete utilizadas para el análisis en formato electrónico	133
Anexo VI. Propuesta de Matriz de Indicadores	134
Anexo VII. Características de los indicadores	135
Anexo VIII. Propuesta para los mecanismos de Definición de Metas e Indicadores	136
Anexo IX. Factibilidad de los instrumentos propuestos para determinar y/o cuantificar la población potencial y/u objetivo	137
Anexo X. Población atendida a nivel nacional desagregada por entidad federativa, componentes y/o atributos 2006-2007	138

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADEFAS	Adeudos Fiscales Anteriores
Alc.	Alcancada
BANXICO	Banco de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CRyS	Comisión de Regulación y Seguimiento
DOF	Diario Oficial de la Federación
EDC	Entidades Dispersoras de Crédito
F.E.	Facultad de Economía – Universidad Nacional Autónoma de México
FEFA	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
FEGA	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
Finca	Fideicomiso Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural, Fideicomiso de Fuente Alternativa de Pago y/o Garantías Líquidas
FINCAS	Componente para la Constitución de Garantías Líquidas, Reducción de Costos de Transacción y Acompañamiento Técnico para el Fortalecimiento de las Figuras Asociativas Participantes (Consolidación empresarial).
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FISOS	Fondos Estatales o Municipales de Garantía Líquida Solidaria o Fuente Alternativa de Pago.
FINRURAL	Financiera Rural
FONDO	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
FOPESCA	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
IFR's	Intermediarios Financieros Rurales
IPD	Instituciones Privadas de Desarrollo
Orig.	Original
PA	Población atendida
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural
PAFAFR	Programa de Apoyo para Facilitar el Acceso al Financiamiento Rural
PATMIR	Proyectos Regionales de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PIFCCPIFR	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
PO	Población objetivo
PP	Población potencial
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
ROP	Reglas de Operación del Programa
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SFA	Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios SAGARPA.

SFP	Secretaría de la Función Pública
SFR	Sistema Financiero Rural
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIF	Sistema de Información de FINCAS
TESOFE	Tesorería de la Federación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UR	Unidad Responsable

INFORME FINAL

Introducción

En este documento se presenta la Evaluación Externa de Consistencia y Resultados del Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), el cual dio inicio en el mes de junio de 2003 y cuya operación es coordinada por la Subsecretaría de Fomento a lo Agronegocios de la SAGARPA.

Conforme a lo anterior, en este documento, elaborado siguiendo el modelo de términos de referencia determinados por la Secretaría de la Función Pública, la SHCP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se presenta primeramente el Capítulo 1, Diseño del Programa, integrado por: el análisis de las características generales del Programa, incluyendo la contribución del Programa a los objetivos estratégicos de la SAGARPA y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; la evaluación de la Matriz de Indicadores; análisis de la población potencial y objetivo; análisis de la vinculación de las ROP con los objetivos del Programa, y análisis de posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades con otros programas federales. En el Capítulo 2 se presenta la Planeación Estratégica del Programa, en el cual se revisan los mecanismos y herramientas de planeación estratégica, así como los elementos utilizados para orientar el Programa hacia resultados; el Capítulo 3 incluye el análisis de la Cobertura y de la Focalización observadas por el Programa; en el Capítulo 4 se revisan los aspectos relacionados con la operación del Programa, incluyendo el análisis de las Reglas de Operación y la normatividad vigentes, las mejoras y simplificación regulatoria observadas, la organización y gestión, la eficacia, eficiencia y economías operativas, la sistematización de la información, el cumplimiento y avance de indicadores de gestión, así como cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas del PAASFIR; el Capítulo 5 aborda los aspectos relacionados con la población objetivo del Programa; en el Capítulo 6 se incluyen temas relacionados con los resultados del Programa; en el Capítulo 7 se indican las principales fortalezas, retos y recomendaciones derivadas de la Evaluación, finalizando con el Capítulo 8 en el cual se mencionan las conclusiones generales del ejercicio de análisis y evaluación realizados.

Características del Programa

El Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), depende de la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios de la SAGARPA e inició su operación en el año 2003, con el objetivo de contribuir a la existencia de un mejor sistema financiero rural, lo anterior lo logra apoyando el acceso al crédito en el sector rural, atendiendo a aquella población que por sus requerimientos de crédito, bajo nivel de desarrollo, altos costos de transacción que implica atenderla y falta de garantías líquidas, no era financiada regularmente por las instituciones de crédito.

Para lograr su objetivo, el Programa opera con cuatro Componentes: Componente para la Constitución de Garantías Líquidas, Reducción de Costos de Transacción y Acompañamiento Técnico para el Fortalecimiento de las Figuras Asociativas Participantes (FINCAS), Componente de Apoyo para Productores que participen en Fondos Estatales o Municipales de Garantía Líquida Solidaria o Fuente Alternativa de Pago (FISOS), Componente de Apoyo para la Implementación de Programas Especiales de Financiamiento y el Componente de Apoyo para la Constitución de Intermediarios Financieros Rurales (IFR's). Los tres primeros Componentes son operados por el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO); y el último es operado por la Financiera Rural y por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

Población Objetivo y Beneficiaria

De acuerdo a las Reglas de Operación¹, son las personas físicas y/o morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto. Esta población objetivo está constituida prioritariamente por pequeños y medianos productores.

El Componente FINCAS consta de tres tipos de apoyo: Constitución de Garantías Líquidas, Reducción de Costos de Transacción y Acompañamiento Técnico para el Fortalecimiento de las Figuras Asociativas Participantes (Consolidación empresarial), para cuyo acceso previamente los productores deben integrar un Finca (Fideicomiso Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural, Fideicomiso de Fuente Alternativa de Pago y/o Garantías Líquidas) con recursos propios suficientes para garantizar como mínimo un 10% por cada línea de crédito que contraten.

El apoyo para el Acompañamiento Técnico para el Fortalecimiento de las Figuras Asociativas

¹ Reglas de Operación del PAASFIR, publicadas en el DOF el 21 de febrero del 2007.

Participantes o consolidación o fortalecimiento empresarial de los Fincas, está destinado al mejoramiento o desarrollo de las capacidades gerenciales, al desarrollo de habilidades básicas administrativas y de gestión, a la integración a estas organizaciones de personal especializado por áreas que permita un desempeño más eficiente de la administración del Finca; asimismo, estos rubros se complementan con apoyos para el equipamiento básico en cómputo y sistemas informáticos o software administrativos y contables, que permitan contar con un mínimo nivel tecnológico y operativo para interactuar con los intermediarios financieros y llevar un registro adecuado de la cartera y de sus operaciones administrativas.

El Componente FISOS está destinado a que los productores puedan garantizar sus financiamientos, en el corto y mediano plazos, para consolidar la generación de un patrimonio propio, a través de conjuntar apoyos canalizados por los Gobiernos de los Estados y la SAGARPA, con lo cual, al igual que el Componente FINCAS, pretende contribuir a suplir la insuficiencia de recursos en el sector.

El Componente de Apoyo para la Constitución de Intermediarios Financieros Rurales incluye cuatro conceptos que son: A) Organización, Capacitación y Asesoría Técnica para la Constitución de Intermediarios Financieros Rurales; B) Automatización de Intermediarios Financieros Rurales; C) Aportaciones Directas para Constituir Reservas Líquidas de Intermediarios Financieros Rurales; D) Organización, Capacitación y Asesoría Técnica para la Constitución y Supervisión Auxiliar de Federaciones u Organismos de Integración de Intermediarios Financieros Rurales.

El Componente de Apoyo para la implementación de Programas Especiales de Financiamiento. El PAASFIR contempla también la posibilidad de otorgar apoyos excepcionales, por única vez, para atender demandas específicas derivadas de situaciones especiales, que propicien que los productores no tengan acceso a financiamiento o en proyectos de alto impacto para el desarrollo del sector.

De acuerdo a las nuevas Reglas de Operación del 31 de diciembre de 2007 para todos los Programas que administra la SAGARPA, el PAASFIR se transformó en el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural.

Capítulo 1 Diseño

1.1.- Análisis de la contribución del Programa a los objetivos estratégicos de la dependencia, así como a los objetivos nacionales.

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el Programa está correctamente identificado y claramente definido?

Respuesta: Si.

De acuerdo con el Programa Sectorial de la SAGARPA 2001 – 2006², que constituyó la base de este Programa, el problema por el cual surge el PAASFIR se ubica en la escasez de “crédito en el sector rural”..., que además, “no ha sido competitivo frente al que disponen nuestros socios comerciales”..., “por lo que ha cumplido marginalmente su misión de fomentar y apoyar la productividad y competitividad o la reconversión productiva”; esta insuficiencia tiene su origen en los elevados riesgos crediticios que representa servir a este sector, los altos costos de transacción derivados de la dispersión de las unidades productivas, lo cual resulta poco atractivo para la banca comercial, aunado a una escasez de entidades dispensoras de crédito a las características sociales de los productores, identificadas por una escasa conciencia organizacional, insuficiente visión empresarial y existencia de una arraigada cultura de no pago.

² Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, páginas 24 - 26

2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?

Respuesta: No.

Sin embargo, en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001 – 2006, antecedente principal del Programa, se menciona la problemática detectada en el financiamiento canalizado al sector, en la parte de análisis del mismo y específicamente en la revisión de sus estructuras de apoyo, en donde se establece la escasez y poca competitividad del crédito destinado al sector rural.

Por otro lado, alude el poco interés de la banca comercial para apoyar este sector, por considerarlo como una cartera costosa y de alto riesgo, la falta de promoción de esquemas de reducción y cobertura de riesgos y la existencia de un sector informal de financiamiento que, según el Banco Mundial, participa en el 90% de las operaciones individuales de crédito³.

Adicionalmente, existe un documento de trabajo elaborado por la SAGARPA – FIRCO en 2004, denominado “Una alternativa a la construcción y consolidación de un sistema financiero rural eficiente: Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)”⁴, el cual contiene un análisis de los antecedentes del crédito rural en México, la estructura institucional que apoya el financiamiento rural, los esquemas de garantía aplicados, todo lo cual se plantea como la justificación para la continuación del PAASFIR

Por otro lado, las Evaluaciones Externas del PAASFIR 2004 – 2005 y 2005 – 2006⁵, analizan en general la problemática del financiamiento al sector rural, revisando la oferta existente de servicios financieros y las entidades que participan en el otorgamiento de crédito a dicho sector.

No obstante lo anterior, se considera que tendría que ser elaborado un nuevo diagnóstico actualizado y más adecuado, para dimensionar y focalizar de manera más precisa la operación del Programa, así como permitir su utilización en evaluaciones futuras.

³ Programa Sectorial Idem.

⁴ soporte.sagarpa.gob.mx:9090/SAG-FIRCO/DownloadSrv?nombre=Antecedentesyjustifica_PAASFIR.pdf.

⁵ Evaluaciones Externas del PAASFIR 2004-2005 y 2005-2006 UNAM, Facultad de Economía, 2005 y 2006

3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?

Respuesta: Si.

Toda vez que el problema por el cual surge el PAASFIR se ubica en la insuficiencia de financiamiento formal al medio rural, el cual tiene su origen en los elevados riesgos crediticios que representa servir a este sector, resultado de la naturaleza misma de las actividades, los altos costos de transacción derivados de la dispersión de las unidades productivas, la escasez de entidades dispensoras de crédito y las características sociales de los productores identificadas por una escasa conciencia organizacional, insuficiente visión empresarial y la existencia de una arraigada cultura de no pago, el Fin planteado de “Contribuir al fortalecimiento y consolidación del Sistema Financiero Rural mediante la incorporación de nuevos sujetos de crédito, nuevos instrumentos crediticios e intermediarios dispensoras de crédito” y el Propósito de que los “Productores del medio rural accedan al crédito o mejoren sus condiciones de acceso al crédito capitalizándose, al participar, de manera corresponsable con el Programa, en la integración de garantías líquidas y por la constitución y consolidación de una red adecuada de entidades dispensoras del crédito” resultan claros.

No obstante, se requiere redefinir el Fin propuesto de manera que resulte más acorde con la consecución de los objetivos estratégicos de la SAGARPA, de manera que, el Fin modificado debería plantearse como: “Contribuir al mejoramiento del nivel de ingresos de los productores del sector rural, a través de su incorporación y consolidación como sujetos de crédito y al fomento de nuevos instrumentos crediticios e intermediarios dispensoras de crédito”.

Por lo que se refiere al Propósito éste requeriría una adecuación para permitir definir más claramente al mismo, dice: “Productores del medio rural en condiciones mejoradas de acceso al crédito, mediante su participación de manera corresponsable con el Programa en la constitución e integración de garantías líquidas; y en la constitución y consolidación de una red adecuada de entidades dispensoras de crédito”; se propone: “Productores del medio rural acceden al crédito o mejoran sus condiciones de acceso al crédito capitalizándose, al participar, de manera corresponsable con el Programa, en la integración de garantías líquidas y por la constitución y consolidación de una red adecuada de entidades dispensoras del crédito”

4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?

Respuesta: Si.

El Fin y el Propósito planteados corresponden a la solución del problema, ambos ubican, en diferente nivel, el objetivo de contribuir al mejoramiento del nivel de ingresos de los productores del sector rural; no obstante, como se mencionó en la Pregunta 3, a fin de que resulte más acorde con los objetivos estratégicos de la SAGARPA, es necesario redefinir el Fin del Programa.

5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.

Respuesta: Sí.

La Unidad Administrativa responsable de la operación del Programa hizo referencia al documento del Banco Interamericano de Desarrollo denominado “Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales”⁶, en el cual se incluyen los apartados 7) Los bancos de desarrollo agrícola y el acceso al crédito rural por Rommel Acevedo y Javier Delgado y 8) Perspectivas de los servicios financieros privados en el área rural por Juan Buchenau y Andrés Hidalgo, en donde se mencionan los casos específicos de Bolivia, Nicaragua y Perú, como países que cuentan con mecanismos de financiamiento que canalizan recursos al medio rural a través del sistema bancario y de intermediarios financieros no bancarios (Instituciones privadas de desarrollo, cooperativas de ahorro y crédito y otras entidades que otorgan pequeños préstamos al área rural.

Este mismo documento plantea la posibilidad de utilizar instrumentos para la administración del riesgo, tales como: sistemas de información crediticia, sistemas de garantías mutualistas como avales, fondos de garantía recíproca y otros; para otorgar incentivos financieros operativos como aquellos para la compensación de costos operativos de intermediarios financieros y apoyos para capacitación en la profesionalización de recursos humanos, financiamiento para modernización tanto de infraestructura básica como de informática, reembolsos para asesoría y consultoría, entre otros.

⁶ Banco Interamericano de Desarrollo. Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales por Rubén Echeverría 01 – 04, en: http://www.iadb.org/sds/publication/publication_3567_s.htm

6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?

La SAGARPA, como coordinadora del Programa, plantea dentro de sus objetivos estratégicos: Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costera; Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares; Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de energéticos ; Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad. Y Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural. Además de promover acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural⁷.

Dicho lo anterior, constatamos que los objetivos de la dependencia cuentan con una relación estrecha con los del Programa, en especial al objetivo que busca mejorar los ingresos de los productores, ya que el programa plantea coadyuvar a que se destine un mayor flujo de crédito al campo, facilitando a los productores el acceso formal al financiamiento, crear instrumentos que faciliten la administración del riesgo, fomentar la capitalización del medio rural y finalmente, participar en la formación de IFRs, a fin de aumentar la derrama crediticia en el sector.

En conclusión, tanto los objetivos estratégicos de la SAGARPA como los del PAASFIR, se encuentran encaminados a hacer llegar mayores recursos al sector rural, con el fin de mejorar los niveles de vida de sus pobladores, a través del fomento en el desarrollo del campo y su capitalización, con miras a abastecer el mercado interno y aumentando la calidad de sus productos para poder incrementar la competitividad del sector agrícola en el mercado global.

⁷ <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=sector-rural>

7. Con base en lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), en el Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos, en el punto 2.2 Sistema financiero eficiente, se expresa la falta de penetración del sistema financiero entre la población, así como la necesidad de contar con instrumentos financieros diseñados para las necesidades de todos los segmentos de la población, especialmente de las familias de menores ingresos.

Además, el punto 2.7 Sector rural, tiene como Objetivo (estrategia 9) “Mejorar los ingresos de los productores”, y establece en su Estrategia 9.5 la necesidad de promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural, a través del diseño de esquemas de financiamiento diferenciados, tomando en consideración el nivel de desarrollo y capitalización de los productores con plazos, tasas y tipos de garantía preferenciales y flexibles⁸.

En conclusión, si existe una relación lógica entre los beneficios obtenidos a través del PAASFIR y lo establecido en el PND 2007-2012.

⁸ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=sector-rural>

1.2.- Evaluación y análisis de la matriz de indicadores

1.2.1 De la lógica vertical de la matriz de indicadores

8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?

Respuesta: No.

Aún cuando las Actividades presentadas en la Matriz de Indicadores⁹ corresponden parcialmente al proceso de producir los Componentes, las mismas resultan insuficientes; por lo que se recomienda desglosar el total de actividades que se requieren para la producción de cada uno de los Componentes, de manera de poder establecer indicadores a nivel de Actividad (Ver Anexo VI Actividades de los Componentes).

⁹Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), elaborada por la entidad ejecutora (SAGARPA) (Anexo VI).

9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?

Respuesta: No.

Los Componentes incluidos en la Matriz son básicamente dos: uno se refiere al apoyo de garantías otorgadas en uno de los Componentes (Componente FINCAS), desglosándolo para productores individuales y para organizaciones; el otro Componente incluido es la “Red ampliada de IFR’s”. Además, se adiciona un componente denominado “monto incrementado de garantías líquidas” el cual debería formar parte del primero (Componente FINCAS).

Sin embargo, no se incluye el Componente de Apoyo para Productores que Participan en Fondos Estatales o Municipales de Garantía Líquida Solidaria o Fuente Alternativa de Pago (FISOS), ni tampoco se integra el Componente de apoyo para la implementación de programas especiales de financiamiento¹⁰.

De acuerdo a lo anterior, el logro del Propósito, con los Componentes incluidos no es del todo posible, por lo que se estima necesario readecuar los Componentes contenidos de manera de plasmar adecuadamente los productos derivados del PAASFIR, fusionando los productores con las organizaciones que serán apoyadas (productores físicos y morales) y separando los que acceden por primera vez al crédito formal, con apoyo del PAASFIR (aquellos que no han obtenido un crédito en los últimos tres años), y los que incrementan su línea de crédito apoyados por el Programa.

Además, se requiere adicionar también los productores nuevos que son apoyados a través de un Fondo estatal, y los que incrementaron su línea de crédito apoyados por el Programa, a través de un Fondo estatal.

Finalmente, se hace necesario integrar como un componente más, a los productores apoyados por los programas especiales de financiamiento en situaciones especiales.

¹⁰ Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), elaborada por la entidad ejecutora (SAGARPA) (Anexo VI).

10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?

Respuesta: Si.

Es claro que el Propósito contribuye al logro del Fin. No obstante, habría que considerar la adecuación que se sugiere a nivel Fin y Propósito como ya se establece en la Matriz propuesta por la entidad evaluadora¹¹.

¹¹ Propuesta de Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR). F.E. – UNAM. Anexo VI

11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?

Respuesta: No.

La lógica vertical de la Matriz de Indicadores no resulta clara y no se valida, pues requiere la readecuación de las Actividades para que puedan contribuir al logro de los Componentes, adicionar los Componentes que no están incluidos (FISOS e Implementación de Programas Especiales de Financiamiento), y adecuar el Propósito y Fin de la matriz de marco lógico del Programa.

12. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.

Las Actividades deben desglosarse a nivel de cada uno de los Componentes, aún cuando resulten repetitivas algunas, de manera que se pueda reflejar las actividades completas requeridas para la obtención de los Componentes.

Asimismo, para la obtención del Propósito, se requiere completar los Componentes incluidos de la siguiente manera:

1.- Productores físicos y morales habilitados acceden por primera vez al crédito formal (no han obtenido un crédito en los últimos tres años) e incrementaron sus líneas de crédito con apoyo del PAASFIR.

2.- Productores físicos y morales habilitados acceden por primera vez al crédito formal (no han obtenido un crédito en los últimos tres años) e incrementaron sus líneas de crédito, con apoyo del PAASFIR , a través de un fondo estatal (FISOS)

3 Personas físicas y morales constituidas o con intención de constituirse en Intermediarios Financieros Rurales (IFR´s) apoyadas por el PAASFIR

4.- Productores apoyados por lo programas especiales de financiamiento en situaciones que propicien que los productores no tengan acceso al financiamiento.

De igual manera, al lograrse el Propósito señalado propuesto para el Programa, se puede llegar al Fin propuesto.

1.2.2.-De la lógica horizontal de la matriz de indicadores

13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?

Respuesta: Si.

Sin embargo, no son suficientes en la medida que se realicen las adecuaciones en los Componentes y las Actividades. Lo anterior no significa que los indicadores incluidos en la Matriz de Indicadores no resulten de utilidad.

14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

Respuesta: No.

Aunque la mayoría de los indicadores pueden ser económicos y monitoreables, no todos son claros ni pueden ser considerados relevantes ni adecuados al nivel del objetivo en el que están planteados, por lo que se recomienda revisarlos, replanteando algunos y ubicándolos en el nivel de objetivo que le corresponda.

15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.

A nivel de Fin se ponen a consideración los siguientes indicadores:

- Índice de permanencia.- Número de personas físicas y morales apoyadas por el Programa (después de 3-4 años), que se mantengan y consoliden como acreditados en el Sistema Financiero Rural
- Índice de permanencia anual en el Programa de productores u organizaciones apoyadas.- Porcentaje de productores u organizaciones apoyadas que pasan del 1er. Año a 2do año, del 2do. Al 3o. y del 3o al 4o. Año con apoyos del Programa.
- Índice de capitalización de FINCAS, FISOS e IFR'S.

A nivel Propósito

- Monto de crédito detonado en el año
- Variación porcentual del crédito detonado
- Personas físicas y morales apoyadas por el Programa
- Variación porcentual de personas físicas y morales apoyadas por el Programa
- Efecto Multiplicador del apoyo
- Nivel de satisfacción de los productores con los apoyos del Programa. Encuestas de percepción sobre la calidad, suficiencia y oportunidad en que llegan los apoyos.

A nivel de Componentes y Actividades, se incluyen en la Matriz de Indicadores propuesta en el Anexo VI¹²

¹² ¹²Propuesta de Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR). F.E. – UNAM. Anexo VI

16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?

Respuesta: Si.

Todos los indicadores propuestos en la Matriz de Indicadores identifican su línea base en comparación con el ejercicio previo y su temporalidad de medición en la mayoría de los casos es anual.¹³

¹³Propuesta de Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR). F.E. – UNAM. Anexo VI.

17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?

Respuesta: Si.

Sin embargo, algunos de los medios de verificación se refieren a instancias o entidades externas a la unidad administrativa responsable del Programa, incluyendo la información generada por los agentes operadores del Programa. En este sentido, se sugiere que la mayoría de los medios de verificación utilizados, en la medida de lo posible, sean generados y/o mantenidos en el Sistema de Información de FINCAS (SIF), considerando la necesidad de establecer bases de datos unificadas del Programa de todos los Componentes, información captada por parte del total de operadores (FIRCO, FIRA y Financiera Rural).

18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?

Respuesta: No.

La Matriz de Indicadores¹⁴ no presenta ningún indicador, como la aplicación de encuestas o algún otro, que implique la determinación e identificación de una muestra de tamaño óptimo para su medición. No obstante, como parte de los indicadores propuestos en la Pregunta 15, se encuentra la medición del nivel de satisfacción de los productores con los apoyos del Programa efectuada a través de encuestas de percepción sobre la calidad, suficiencia y oportunidad en que llegan los apoyos, en cuyo caso será básico identificar un tamaño de muestra representativo calculado con todo el rigor metodológico.

¹⁴ Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), elaborada por la entidad ejecutora (SAGARPA) (Anexo VI).

19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?

Algunos de los indicadores propuestos son verificados de manera interna pues la información se genera en el sistema de administración de la unidad administrativa responsable del Programa y los operadores.

No obstante, se proponen medios de verificación que se refieren a instituciones externas sobre las cuales, aún cuando la mayoría son de una veracidad probada, el Programa no tiene ningún control sobre ellas y, por tanto, no podría validar cabalmente la veracidad de la información.

Por tal motivo, resulta de especial importancia considerar la propuesta mencionada en la Pregunta 17 en el sentido de que la información requerida para generar los indicadores propuestos tenga como medio de verificación primordial al Sistema de Información de FINCAS (SIF), el cual habrá que adicionarle la información correspondiente a todos los operadores del Programa, manteniendo el total del Sistema unificado y debidamente actualizado.

20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?

Respuesta: No.

Algunos de los supuestos contenidos en la Matriz presentada¹⁵ si resultan válidos; sin embargo, no todos los supuestos ahí planteados se pueden considerar como totalmente válidos, pues, por ejemplo el supuesto referido a “*Que haya asignación y disponibilidad presupuesta*”, considerado como un supuesto externo y ajeno al control de los operadores del Programa , metodológicamente no resulta válido puesto que no sólo implica que no se realizarían los componentes del programa, sino que el Programa no tendría razón de existir.

¹⁵ Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), elaborada por la entidad ejecutora (SAGARPA) (Anexo VI).

21. ¿Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?

Respuesta: No.

La lógica horizontal de la Matriz de Indicadores¹⁶ no se válida en su totalidad, puesto que no todos los supuestos planteados resultan totalmente válidos; asimismo, los indicadores no son suficientes como para medir el logro de los objetivos y reflejar cabalmente el Propósito del Programa, por lo que se estima conveniente tomar en consideración los cambios y adiciones propuestos en cada una de las partes.

¹⁶ Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), elaborada por la entidad ejecutora (SAGARPA) (Anexo VI).

22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos)

Respuesta:

Los Indicadores propuestos a nivel de Fin como el Índice de permanencia, el Índice de permanencia anual o el Índice de capitalización, así como los indicadores propuestos a nivel de Propósito fueron indicados en la Pregunta 15, remitiendo al Anexo VI para completar la visión sobre la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores, con los indicadores correspondientes a los Componentes y Actividades¹⁷.

En cuanto a los medios de verificación, como se indicó en la Pregunta 17 y 19, en la medida de lo posible se sugiere sean generados y/o obtenidos del Sistema de información de FINCAS (SIF), unificándolo con la información que corresponda a cada uno de los operadores del Programa.

Finalmente los supuestos deberían ser planteados considerando los atributos de externalidad, importancia y probabilidad de que ocurran, estos permitirá incluir sólo los más relevantes y adecuados que podrían condicionar el desarrollo del Programa en sus diferentes niveles de objetivo.

¹⁷ Propuesta de Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR). F.E. – UNAM. Anexo VI

1.3.- Población potencial y objetivo

23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?

Respuesta: No.

La población objetivo que se encuentra definida en las Reglas de Operación del Programa, modificadas en febrero de 2007¹⁸; se refiere a “las personas físicas y morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto”; la cual, más que población objetivo, constituye la población potencial; a esa población, a nivel general habría que agregarle “la población que se dedica a actividades de comercialización de productos del campo o a cualquier actividad económica vinculada al medio rural” (que se agrega en el Componente de IFR’s de las propias Reglas). La población objetivo para el Programa en general (incluyendo a todos sus Componentes) sería la población propuesta en el párrafo anterior, acotando a la población “que por sus requerimientos de crédito, bajo nivel de desarrollo, altos costos de transacción que implica atenderlos y/o escasez de garantías no son financiados regularmente por las instituciones financieras de crédito y otros intermediarios”, que se estipula en el Artículo 12 de dichas ROP, y agregándole la población que está constituida o pretenda constituirse como IFR’s, además de la población afectada por alguna situación extraordinaria, definida en el Decreto correspondiente.

Concluyendo, se propone el siguiente texto: “Las personas físicas y morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales, de comercialización de productos del campo o a cualquier actividad económica vinculada al medio rural y del sector rural en su conjunto, que por sus requerimientos de crédito, bajo nivel de desarrollo, altos costos de transacción que implica atenderlos y/o escasez de garantías no son financiados regularmente por las instituciones financieras de crédito y otros intermediarios; incluyendo la población que está constituida o pretenda constituirse como IFR’s, además de la población afectada por alguna situación extraordinaria, definida en el decreto correspondiente”.

Esta población objetivo descrita, deberá cumplir cabalmente con todas las condiciones que el Programa estipula para poder convertirse en sus beneficiarios que, entre otras son: Que previamente tengan constituido un fideicomiso, haber solicitado un crédito y que este haya sido aprobado por una institución bancaria.

¹⁸ Reglas de Operación del PAASFIR, publicadas en el DOF el 21 de febrero del 2007.

24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio-económico - señalar quintil de ingreso si corresponde-, principales características de la actividad económica que desempeña -rama de actividad, condición de empleo, etc.-, condición indígena u otros atributos que sean pertinentes).

Respuesta: No.

El Programa no tiene cuantificada ni caracterizada puntualmente la población sobre la cual pretende incidir y que constituye su población objetivo, que, de acuerdo a las modificaciones propuestas en la Pregunta anterior, podrían ser todas las personas físicas y morales que se dediquen a alguna actividad económica vinculada con el medio rural y que no estén siendo atendidas financieramente por ninguna institución crediticia.

No obstante lo anterior, si se cuenta con un registro denominado Sistema de Información de FINCAS (SIF) que registra a la población objetivo atendida en donde se encuentra una caracterización completa de la misma.

25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?

Como ya se mencionó en la identificación del problema en el Programa Sectorial de la SAGARPA 2001 – 2006¹⁹, el problema por el cual surge el Programa se deriva de la insuficiencia de financiamiento canalizado al medio rural, derivado de los elevados riesgos de la actividad rural y de la escasez de garantía, que aunado a la red insuficiente de entidades dispersoras de crédito hace que los costos de producción se incrementen y se reduzcan los márgenes de utilidad afectando el ingreso de los productores.

La contribución que el Programa pretende hacer para apoyar la solución de la problemática descrita va, entre otros sentidos, al otorgamiento de garantías para reducir el riesgo mencionado y a la promoción de la constitución de entidades dispersoras de crédito con lo que se pretende acercar el crédito a los productores, personas físicas y morales que tienen alguna actividad económica en el medio rural y que no son financiadas regularmente de manera oportuna y suficiente, además de los que desean o ya están constituidos como IFR's. Toda vez que, para ser parte de la población atendida por el Programa se debe haber constituido previamente un fideicomiso y se debe contar con la carta de crédito de una institución bancaria, se tiene la certeza de que, con el apoyo del Programa se fomenta el incremento de financiamiento canalizado al medio rural.

¹⁹ Ídem.

26. ¿La justificación es la adecuada?

Respuesta: Si.

Debido a que los resultados derivados de cada uno de los Componentes del Programa conllevan el logro final del Propósito que es acercar a los productores al crédito formal y lograr con ello contribuir a detonar el financiamiento orientado al sector y de esta manera impactar en los costos de producción y por lo tanto en los ingresos de los productores, se considera que es adecuada la justificación que sustenta la existencia del Programa y que sus beneficios se dirijan a esa población objetivo descrita.

27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).

Respuesta: Si.

Los criterios y mecanismos de elegibilidad que utiliza el Programa para focalizar la atención a su población objetivo están dados básicamente por: – Que los productores cuenten con un crédito aprobado y se les haya otorgado la carta de crédito. – Que los productores hayan constituido un fideicomiso (Finca). – Que los integrantes del fideicomiso, o de una organización formalmente integrada, adopten la decisión de constituirse como un IFR's, o que ya constituidos decidan fortalecerse. - Que los productores se encuentren en una situación extraordinaria que afecte su producción o comercialización y dentro de la región (municipios o localidades) definidas en el Decreto que establece la situación especial.

De acuerdo con lo anterior se estima que tales criterios y mecanismos sí son los adecuados para el logro de los Componentes y el Propósito.

28. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

Respuesta: Si.

La unidad administrativa del Programa cuenta con un sistema de operación del programa denominado Sistema de Información de FINCAS (SIF), el cual reúne información suficiente y con la periodicidad oportuna para dar seguimiento adecuado a varios de los Componentes del Programa (FINCAS, FISOS y Programas Especiales de Financiamiento), pero no incluye información sobre la operación del Componente de Constitución y Fortalecimiento de IFR's, por lo que se estima conveniente incorporar la información generada por los operadores de este Componente (Financiera Rural y FIRA), para integrar a toda la población atendida en un mismo sistema y estar en condiciones de generar los indicadores que permitan evaluar adecuadamente el Programa de forma integral.

1.4.-Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación o normatividad aplicable con los objetivos del Programa

29. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?

Respuesta: No.

La vinculación entre las Reglas de Operación (recientemente modificadas el 21-febrero-2007 y el 12-julio-2007) con los objetivos del Programa no resulta del todo clara, especialmente en la definición de la población objetivo, tanto para el Programa en general, como para cada uno de sus Componentes, puesto que, de acuerdo a lo mencionado en la Pregunta 23, la población objetivo manifestada representa más bien la población potencial que se podría eventualmente atender, pero no la que el Programa realmente pretende atacar, puesto que, dicha población no está en condiciones de cumplir con los requerimientos plasmados en las propia Reglas de Operación, con lo cual no es posible focalizar adecuadamente los productos derivados del Programa.

30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

Respuesta: No.

En lo general no resulta congruente, por lo que se hace necesario llevar a cabo las adiciones y adecuaciones propuestas, de manera que las Reglas de Operación realmente reflejen la lógica interna que tiene el Programa para estar en condiciones de lograr su Propósito y contribuir en forma eficaz al Fin.

1.5.- Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales

31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?

Respuesta: No.

Resulta fundamental efectuar las adecuaciones tanto en el diseño del Programa, redefinición de las Actividades para el logro de los Componentes y de estos para el logro del Propósito, de manera que permitan producir un mayor impacto en su contribución al Fin. Estas adecuaciones son importantes de realizar en cuanto a la población objetivo caracterizándola, cuantificándola o estimándola de manera que se permita una mejor focalización del Programa y estar en condiciones de dirigir claramente los productos del Programa hacia la población objetivo definida.

32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?

El PAASFIR es un Programa que resulta complementario con los Programas que canalizan subsidios operados por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA),²⁰ en especial, del Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) del Banco de México; asimismo, existe complementariedad con el Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales, operado por la Financiera Rural²¹, toda vez que este Programa apoya con capacitación y asesoría a los IFR's para la mejor gestión del crédito.

²⁰ Reglas de Operación de los Programas que canalizan subsidios FONDO, FEFA, FEGA y FOPESCA de FIRA, última actualización 24 julio 2007.

²¹ Reglas de Operación del Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales (PIFCCPIFR), publicadas en el DOF de fecha 6 de mayo de 2004.

33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?

Respuesta:

El PAASFIR podría tener duplicidad con el Programa de Apoyo para Facilitar el Acceso al Financiamiento Rural (PAFAFR), operado por Financiera Rural, dado que algunos Componentes (productos) obtenidos de la operación del PAASFIR resultan similares.

No obstante, la diferencia entre esos dos Programas es que el PAFAFR tiene como población objetivo a las personas físicas o morales acreditadas a través de la propia FINRURAL.

De igual manera, existe, dentro de la SAGARPA, como parte del Programa de la Alianza para el Campo, en el Subprograma PROFEMOR, un esquema denominado Proyectos Regionales de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)²² que va dirigido a capacitar y asesorar a habitantes de comunidades de alta marginación, especialmente en aquellas donde exista interés en desarrollar servicios microfinancieros acordes con las condiciones y necesidades de la población objetivo, el cual, podría duplicarse con el Componente de Intermediarios Financieros Rurales del PAASFIR; puesto que, no obstante que la definición de esta población objetivo resulta difícil de focalizar adecuadamente, a final de cuentas, se encuentra incluida dentro de la población objetivo del PAASFIR que actualmente no tiene acceso a financiamiento formal.

²² Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca, Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo), DOF del 25 de julio de 2003, Subprograma PROFEMOR.

34. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

Respuesta: Si.

Existe un convenio entre la unidad responsable de la operación del Programa y Financiera Rural para la operación del Componente de Intermediarios Financieros Rurales del PAASFIR de manera complementaria con el Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales.

Adicionalmente, respecto a los apoyos otorgados por el Programa de la Alianza para el Campo, dentro del Subprograma de PROFEMOR, en el marco de los Proyectos Regionales de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), aún cuando en las Reglas de Operación del PAASFIR, en su Componente de Apoyo para la Constitución de Intermediarios Financieros Rurales, se establece la condicionante de no estar apoyado por el Subprograma de PROFEMOR, en las Reglas de Operación que corresponden a la Alianza, no se estipula ninguna condición que evite una posible duplicidad²³.

²³ Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca, Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo), DOF del 25 de julio de 2003, y sus modificaciones. Subprograma PROFEMOR.

Capítulo 2 Planeación Estratégica

2.1 Los mecanismos y herramientas de planeación estratégica

35. ¿El programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo?

Respuesta: Si.

Para el corto plazo el PAASFIR cuenta con los Programas Operativos Anuales de cada uno de sus operadores los cuales se presentan al inicio del ejercicio fiscal, en el seno de la CRyS correspondiente, mismos que incluyen la planeación estratégica con visión de mediano y largo plazos, la metodología para lograrlo y la mecánica de operación del Programa.

Adicionalmente, se cuenta con el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012, dentro del cual se mencionan los Objetivos y Estrategias para el desarrollo rural y agropecuario competitivo y generador de empleos durante ese periodo, y se señala, como Objetivo 3, “Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos”, incluyendo, dentro de la Estrategia 3.5 para el logro de dicho Objetivo, “Promover el financiamiento en el medio rural”, en donde se plantean las bases y líneas de acción sobre las cuales de deberán canalizar recursos a este sector²⁴.

Por otro lado, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012, realizado a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), incluye Líneas y Acciones que deberá seguir el Programa, dentro de sus Vertientes de Competitividad, Social, Agraria y sobre todo Financiera, en donde se plasman dos grandes programas: El Programa de Financiamiento y Aseguramiento al Medio Rural y el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento del Medio Rural, integrado por programas de la SAGARPA, especialmente el PAASFIR²⁵.

Si bien es cierto que dichos documentos que representan los planes estratégicos, dentro de los cuales se encuentra el Programa evaluado, básicamente son de mediano plazo, incluyen también las líneas prospectivas sobre las cuales deberá desarrollarse el Programa en el largo plazo.

²⁴ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012. SAGARPA .

²⁵ Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012. CIDRS.

36. ¿En los planes se establecen indicadores y metas, se definen estrategias y políticas para lograr estas metas, y se desarrollan programas de trabajo detallados para asegurar la implementación de las estrategias y así obtener los resultados esperados?

Respuesta: Si.

Los Convenios de Colaboración que anualmente se celebran entre la SAGARPA y cada uno de los operadores (FIRCO, Financiera Rural y FIRA), incluyen un Anexo Técnico en donde, además de mencionar los objetivos y metas a lograr (de acuerdo a las ROP) y los indicadores que serán utilizados para medirlas, se establecen los montos de inversión autorizados para el Componente de que se trate, el procedimiento a seguir para la disposición de tales recursos, así como los lineamientos y mecánica de operación por cada uno de los apoyos del Componente en cuestión. De igual manera, al inicio del año, cada uno de los operadores presenta su Plan de Trabajo para el año en curso estableciendo los objetivos, estrategias y criterios que se pretende seguir para la operación del Programa, así como las metas a alcanzar.

Además los programas señalados en la Pregunta 35, como el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 - 2012 (PEC) y el Programa Operativo Anual (POA), definen las estrategias y políticas generales que deberá seguir el Programa, y establecen algunos indicadores y metas a lograr, tales como el Incremento del Producto Interno Bruto del Sector Agroalimentario, hasta llegar a una tasa del 3% en 2012, el aumento de la productividad del sector agropecuario y pesquero en 21% en términos reales, para llegar a un “Producto generado por trabajador (PIB agropecuario entre la población ocupada en el sector)” de \$60,953 (pesos de 2005), en el Programa Sectorial²⁶ y, en el PEC: Fomentar mecanismos que induzcan a los intermediarios financieros a colocar créditos con recursos propios, en donde se estima un crecimiento real de 117% en la cartera de crédito impulsada con garantías sin fondeo de FIRA en el período 2007 – 2012, para llegar a un saldo de 7,600 millones de pesos en 2012; y el Impulso de vehículos alternativos para la distribución del crédito, con lo que se brindará mejor atención al productor, para lo cual, la cartera de crédito de la banca de desarrollo con intermediarios no bancarios aumentará 140% real entre 2007 y 2012, para llegar a 19,629 millones de pesos en 2012²⁷.

²⁶ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012. SAGARPA. Pág. 68

²⁷ Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012. CIDRS. Págs. 53 a 57.

37. ¿En dichos planes se establecen con claridad los resultados (Fin y Propósito) que busca alcanzar el programa?

Respuesta: Si.

Como se indicó en las Preguntas 35 y 36, los Programas mencionados (Programa Sectorial, PEC y POA), establecen los Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción y resultados generales para el Programa en estos objetivos se establecen con claridad el Fin y el Propósito del Programa.

38. ¿El programa tiene mecanismos para establecer y definir metas e indicadores?, ¿estos mecanismos son los adecuados? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Respuesta: Si.

Como parte del PEF, el Programa aparece en el renglón de Sistema Financiero Rural, dentro del Anexo 7– Ramo 08.²⁸ Asimismo, en los “Indicadores presupuestarios aprobados para el Ejercicio Fiscal 2007”, dentro de la Meta: Actividad Institucional (AI) 4 “Promover la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca”, y teniendo como objetivo: Desarrollar el sector agroalimentario, integrando al productor a la cadena productiva que culmine con el consumidor, incrementando el retorno al productor”, se establece como Meta del Programa: Establecer mecanismos financieros accesibles a productores agroindustriales para crear nuevas actividades productivas, definiendo como Indicador para medir dicha meta el Índice de crédito detonado PAASFIR y teniendo como Unidad Responsable (UR) a la SFA de la SAGARPA. Para ese año fiscal (2007), se establece ese Índice de crédito detonado PAASFIR, en un monto de 5,600 millones de pesos, con un cierre de la meta presupuestaria al mes de diciembre de ese año de 10,489.1 millones de pesos²⁹ de créditos detonados.

Adicionalmente, el Gobierno Federal tiene establecido el Sistema de Metas Presidenciales, en el cual, para 2007, el Programa ha establecido tres resultados básicos: Promover la capitalización y derrama crediticia del Sistema Financiero Rural, para lo cual tiene cuatro metas mínimas a lograr para ese año; Ampliación y Fortalecimiento de la Red del Sistema Financiero Rural, con metas mínimas a lograr; además de los Productores atendidos por la Red de Servicios Financieros Rurales en un nivel mínimo de 160 mil.

No obstante, por considerar que este mecanismo no es suficiente para medir el impacto del Programa en el mediano y largo plazos, se estima conveniente considerar las propuesta de indicadores de la Matriz elaborada por la Entidad Evaluadora y en lo que respecta a las metas, éstas deben ser evaluadas en función del comportamiento que ha tenido las principales variables que miden el avance del Programa y las metas globales definidas en el PND.

²⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 2006

²⁹ Cuenta de la Hacienda Pública Federal. SAGARPA – Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios. Referencia 200.-1Formato C12AD165. Resumen de Resultados Institucionales 2007. Análisis del Cumplimiento de los indicadores de resultados.

2.2 De la orientación para resultados

39. ¿El programa recolecta regularmente información oportuna y veraz que le permita monitorear su desempeño?

Respuesta: Si.

Para monitorear el desempeño del PAASFIR y dar seguimiento a los Fincas de manera de verificar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados, se cuenta con varias instancias, comenzando con la de mayor importancia que es la Unidad de Desarrollo (antes Unidad de Seguimiento), dependiente (hasta 2007) de la Dirección General de Administración de Riesgos y Proyectos de Inversión de la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios, quien recolecta información del operador y tiene diseñado y mantiene en actualización constante el Sistema de Información de FINCAS (SIF), a través de la Dirección General Adjunta de Proyectos de Inversión, con la intención de realizar: inspección, supervisión, seguimiento y acompañamiento permanentes para el Componente de FINCAS, FISOS y Programas Especiales.

Asimismo, a través de la Dirección General Adjunta de Administración de Riesgos, se recolecta la información relativa al Componente de IFR's, por parte de los operadores (Financiera Rural y FIRA), que resulta oportuna y veraz para monitorear el desempeño de dicho Componente.

Por otro lado, como parte de la evaluación externa del PAASFIR, en 2006 se llevó cabo un ejercicio de captura de información en línea desde cada gerencia estatal del FIRCO (entidad operadora para el Componente FINCAS), a través de una cédula de información que permitió contar con gran parte de la información de los beneficiarios del Programa, para el Componente de FINCAS.

Cabe señalar que el SIF no incluye la captación de información referente a las operaciones del Componente de IFR's, por lo que se estima necesario, como se indicó en las preguntas 17 y 19, que el Sistema unifique las bases de datos de todos los operadores del Programa (FIRCO, FIRA y Financiera Rural).

40. ¿El programa tiene un número limitado y suficiente de indicadores que se orienten a resultados y reflejen significativamente el Propósito del programa?

Respuesta: Si.

El Programa, desde sus Reglas de Operación iniciales (13 junio de 2003), cuenta con indicadores que se orientan a resultados, como son: Incorporación de Nuevos Sujetos de Crédito, Fomento a la Cultura del Pago, Índice de Desempeño de Fincas, Índice de desempeño de IFR's; Efecto Multiplicador del Apoyo; Índice de eficiencia de atención a la demanda del Programa, ; Equidad de género; Atención a población indígena; los cuales, por considerarse insuficientes, fueron modificados en las ROP del 21 de febrero de 2007, quedando de la siguiente manera: Productores apoyados (productores apoyados/población meta); Crédito detonado (Crédito detonado/crédito meta); Índice de capitalización de FINCAS, Índice de capitalización de FISOS e Índice de capitalización de IFR's; Índice de eficiencia de atención a la demanda del Programa; Efecto multiplicador del apoyo; Equidad de géneros; Atención a población indígena.

Además, como se indicó en la Pregunta 36, el Programa Sectorial 2007 – 2012³⁰ tiene algunos indicadores generales tales como el Incremento del 3% en el Producto Interno Bruto del Sector Agroalimentario, y el aumento de la productividad del sector agropecuario y pesquero en 21% en términos reales, para llegar a un “Producto generado por trabajador (PIB agropecuario entre la población ocupada en el sector)” de \$60,953 (pesos de 2005); y el PEC para el mismo periodo³¹, menciona indicadores como: Fomentar mecanismos que induzcan a los intermediarios financieros a colocar créditos con recursos propios, en donde se estima un crecimiento real de 117% en la cartera de crédito impulsada con garantías sin fondeo de FIRA, para llegar a un saldo de 7,600 millones de pesos en 2012; y el Impulso de vehículos alternativos para la distribución del crédito, con lo que se brindará mejor atención al productor, para lo cual, la cartera de crédito de la banca de desarrollo con intermediarios no bancarios aumentará 140% real entre 2007 y 2012, para llegar a 19,629 millones de pesos en 2012.

No obstante, es importante tomar en consideración los indicadores propuestos en la Matriz de Indicadores de la Entidad Evaluadora (Anexo VI), los cuales, se considera, reflejan más significativamente los resultados e impacto del Programa a nivel Fin y Propósito, así como por Componentes.

³⁰ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012. SAGARPA.

³¹ Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012. CIDRS

41. ¿El programa tiene metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño?

Respuesta: Si.

Como se señaló en la Pregunta 38, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación³² se establece un indicador denominado “Índice de crédito detonado PAASFIR”, el cual, anualmente establece la meta a alcanzar en el año fiscal, estableciendo metas parciales mensuales, tanto en millones de pesos, como en porcentaje de avance.

Asimismo, el Programa Especial Concurrente³³ menciona dos indicadores aplicables al Programa:

Saldo de cartera de crédito al sector privado en el sector rural impulsado con garantías sin fondeo de FIRA (millones de pesos) a través del fomento de mecanismos que induzcan a los intermediarios financieros a colocar créditos con recursos propios, en donde se estima un crecimiento real de 117% en la cartera de crédito impulsada con garantías sin fondeo de FIRA en el período 2007 – 2012, para llegar a un saldo de 7,600 millones de pesos en 2012; Saldo de Cartera de Crédito de FIRA y Financiera Rural con intermediarios no Bancarios, a través del Impulso de vehículos alternativos para la distribución del crédito, con lo que se brindará mejor atención al productor, para lo cual, la cartera de crédito de la banca de desarrollo con intermediarios no bancarios aumentará 140% para llegar a 19,629 millones de pesos en 2012.

Estos indicadores se consideran pertinentes y los plazos para medir el avance de la meta son anuales y se consideran adecuados.

Toda vez que los indicadores mencionados representan los únicos indicadores de desempeño con los cuales se pretende medir el Programa, se estima pertinente considerar los Indicadores contenidos en la Matriz propuesta (Anexo VI).

³² Presupuesto de Egresos de la Federación 2007

³³ Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012. CIDRS

42. ¿Los indicadores de desempeño del programa tienen línea de base (año de referencia)?

Respuesta: Si.

Todos los indicadores de desempeño del Programa cuentan con línea base para estimar su cálculo la cual es el mismo indicador del ejercicio previo.

43. ¿Están los requerimientos de presupuesto explícitamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño?

Respuesta: Si.

Como se mencionó en la Pregunta 38, el Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado para el Programa, anualmente se encuentra ligado al cumplimiento de ciertas metas de desempeño (Presupuesto programático), aún cuando para el PAASFIR únicamente se cuenta con un sólo indicador de desempeño denominado “Índice de crédito detonado PAASFIR” y sólo tiene relación con el ejercicio presupuestal corriente.

Meta: Establecer mecanismos financieros accesibles a los productores agroindustriales para crear nuevas actividades productivas.

Indicador de Resultados: Índice de crédito detonado PAASFIR.

Forma de Cálculo: Crédito detonado / Universo de cobertura

Universo de Cobertura: 8,000 millones de pesos.

Meta específica original 2007: 5,600 millones de pesos (70%)³⁴

³⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. SAGARPA – Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios. Referencia 200.-1Formato C12AD165. Resumen de Resultados Institucionales 2007. Análisis del Cumplimiento de los indicadores de resultados.

44. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del programa?*

La fuente de financiamiento única del PAASFIR es el Presupuesto de Egresos de la Federación, su asignación original más las modificaciones autorizadas con posterioridad.

Adicionalmente, en el caso de algunos Componentes, como el de FINCAS, se cuenta con aportaciones por parte de los beneficiarios por un mínimo de 10% del monto de la línea de crédito, y en el de FISOS, por parte de los gobiernos estatales, en cuyo caso el monto de apoyo PAASFIR es al menos igual a la aportación que hace el Gobierno del Estado al patrimonio del fideicomiso.

45. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas?

Respuesta: Si.

Para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), que inició su operación en junio de 2003, se han realizado tres evaluaciones externas: La primera que cubre el segundo semestre de 2003 y el año 2004, realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) – Facultad de Estudios Superiores de Cuautitlán; la segunda y tercera evaluaciones, que corresponden a los periodos 2004 – 2005 y 2005 – 2006, realizadas por la UNAM, a través de la Facultad de Economía y su Centro de Estudios Financieros y de Finanzas Públicas.

46. ¿Cuáles son las principales características de las mismas (tipo de evaluación, temas evaluados, periodo de análisis, trabajo de gabinete y/o campo)?*

Las evaluaciones realizadas han sido de carácter nacional.

La evaluación del PAASFIR 2003 – 2004 fue realizada en dos vertientes principales: Diseño y operación del Programa y la segunda evaluación de acciones y resultados del mismo; los temas evaluados se refieren a: Evaluación de las Reglas de Operación, Evaluación de procesos; Evaluación de eficacia y eficiencia; Evaluación de cobertura (beneficiarios) y Evaluación de impacto de los resultados. Dicha evaluación incluyó, tanto análisis documental del Programa (revisión de objetivos, acciones y metas), como el análisis de resultados e impacto proveniente de la aplicación de encuestas y trabajo de campo en diversas entidades de la República. El periodo analizado inicia con el arranque del Programa el 13 de junio de 2003 y finaliza con el cierre de 2004³⁵.

La evaluación 2004 – 2005 corresponde al período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005³⁶ y la 2005 – 2006³⁷ corresponde al mismo periodo para el año 2006; ambas tuvieron como objetivos principales la evaluación del diseño conceptual del Programa, basada, entre otras cosas, en sus Reglas de Operación; la evaluación de gestión y resultados de cada uno de los diferentes Componentes que constituyen el Programa; así como el análisis global de la importancia e impacto del Programa en el Sistema Financiero Rural. Los temas incluidos en dichas evaluaciones incluyen, además del análisis de sector rural, la importancia del sistema financiero y la ubicación del Programa dentro del mismo, la evolución de la gestión del Programa, los resultados y las tendencias de su operación, así como la evolución observada en los impactos del mismo durante los periodos analizados

Como parte de los trabajos de la evaluación 2005 – 2006, se integró una base de datos completa de las organizaciones participantes, sus datos generales, los apoyos recibidos por año, su clasificación por nivel evolutivo como dispersores de crédito, entre otras cosas.

Al igual que la primera evaluación, estas dos últimas incluyeron, tanto el análisis documental como el análisis de resultados e impactos derivados de los trabajos de campo y aplicación de encuestas entre los beneficiarios y operadores del Programa.

³⁵ Evaluación Nacional del Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural 2003 – 2004. UNAM FES – Cuautitlán. Reporte Principal. Abril 2005.

³⁶ Evaluación Externa del Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR) 2004 – 2005 UNAM Facultad de Economía. Informe Final. Marzo 2006.

³⁷ Evaluación Externa del Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR) 2005 – 2006 UNAM Facultad de Economía.

47. ¿El programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas de los últimos dos años?

Respuesta: Si.

Se han atendido algunas de las recomendaciones establecidas en las evaluaciones externas, especialmente las que corresponden a la Evaluación 2005 – 2006 que motivó que fueran modificadas las Reglas de Operación con fecha 21 de febrero de 2007 e incorporadas algunas de las recomendaciones ahí vertidas;

De manera específica se recomendó contar con un sistema homogéneo de información que permitiera un seguimiento puntal de la operación del Programa y de sus beneficiarios, dicho sistema se creó y se administra bajo el nombre de Sistema de Información de FINCAS, lo anterior ha permitido fortalecer el control y seguimiento sobre el desempeño de los Fincas, de los IFR's y organizaciones que solicitan ser apoyadas.

Asimismo se mencionó que el PAASFIR había cumplido su primer ciclo de operación ofreciendo resultados satisfactorios, de acuerdo con los objetivos que tiene asignados, por lo que resultaba pertinente que se definiera una nueva etapa en que evolucione su concepción y que esta nueva etapa propuesta para el programa debería conducir, entre otras cosas, a constituir un sistema nacional de garantías, esta recomendación se ha visto parcialmente reflejada en las nuevas reglas de operación de los Programas operados por la SAGARPA publicadas en diciembre de 2007.

48. ¿Existe evidencia de que el programa ha utilizado la información generada por las evaluaciones para mejorar su desempeño?

Respuesta: Si.

Se han llevado a cabo adecuaciones a la operación del Programa derivadas de la información de las evaluaciones, y en este sentido se cuenta ahora con un Sistema de Información de FINCAS, información del Programa en la Página WEB de FIRCO, se han hecho cambios a las Reglas de Operación e incorporación de nuevos y mas adecuados indicadores en las propias ROP.

Capítulo 3 Cobertura y Focalización

3.1 Análisis de cobertura

49. ¿El programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo?

Respuesta: No.

El Programa no cuenta con evidencia documental de algún método para cuantificar y determinar la población potencial. En lo que respecta a la población objetivo o meta, ésta se determina en función de la capacidad presupuestal con la que cuenta el Programa en cada ejercicio fiscal y la cobertura histórica que ha observado desde el inicio de su operación.

50. En caso de que el evaluador determine que el programa debe modificar los instrumentos antes analizados, proponer los instrumentos y procedimientos a utilizar, así como realizar un análisis de factibilidad de los mismos.*

No se propone modificar pues no existe un método para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo, pero si se requiere establecer una metodología adecuada que permita estimar, ambas poblaciones.

En este sentido, se sugiere considerar la determinación de la población potencial, a través de un sistema de encuestas o censo, dentro del cual se tendrá que identificar aquella población con actividad económica que es susceptible de recibir el apoyo (Población Potencial) y dentro de ésta a aquella que demanda y que no tiene acceso al financiamiento o éste resulta insuficiente y no oportuno (Población Objetivo).

51. Cuantificar la población atendida total a nivel nacional para el periodo del 1 de enero del 2006 al 31 de diciembre del 2007. Esta información deberá desagregarse por entidad federativa, por los Componentes del programa y por los atributos considerados en la pregunta 24.

Cuadro No. 1 Cobertura Anual del Programa de Apoyo al Acceso al Sistema Financiero Rural 2006 – 2007					
Año	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO)	Población Atendida ¹ (PA)	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura (PA/PO x100)
2006			514,338		
2007			725,787		

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por SAGARPA

Para población atendida por entidad y Componentes 2006 y 2007 del Programa ver el Anexo X.

52. ¿El avance de la cobertura, que a la fecha presenta el programa, es el adecuado considerando su Fin y Propósito?

Respuesta: Si.

Teniendo en cuenta la cobertura histórica que ha tenido el Programa, se considera que ha habido avances en el ejercicio 2007 que han permitido contribuir al mejoramiento del nivel de ingresos de los productores del sector rural a través su incorporación y consolidación como sujetos de crédito, al fomentar nuevos instrumentos crediticios e intermediarios dispersores de crédito y al permitir que productores del medio rural accedan al crédito o mejoren sus condiciones de acceso al crédito capitalizándose, participando de manera corresponsable con el Programa, en la integración de garantías líquidas y en la constitución y consolidación de una red adecuada de entidades dispersoras del crédito³⁸.

³⁸ Se consideró el fin y el propósito de la MML propuesta por la entidad evaluadora

53. ¿El programa cuenta con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo?

Respuesta: Si.

Como se mencionó en la Pregunta 37, se cuenta con una estrategia de cobertura sobre todo de corto plazo, plasmada en los planes de trabajo de los operadores. Adicionalmente, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012 y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012, los cuales se pueden considerar como sus planes estratégicos de mediano y largo plazo, incluyendo las líneas prospectivas. No obstante, dichos Programas no cuentan con una estrategia de cobertura de corto, mediano ni largo plazo sobre la cual el Programa deba fijar su operación. Cabe señalar que, como se indicó en la Población Objetivo de la Pregunta 51, el Programa se integra al Sistema de Metas Presidenciales, de acuerdo al cual, se establecen metas de corto plazo (Ejercicios Presupuestales), definiendo tres tipos de niveles para su logro: Metas Mínimas, Satisfactorias y Sobresalientes; pero no se indica una estrategia para lograr esos objetivos.

54. ¿Esta estrategia es la adecuada? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Respuesta: Si.

La estrategia de cobertura se considera adecuada, puesto que es alcanzable si se toma en cuenta la capacidad del Programa y su comportamiento histórico de cobertura.

3.2 Análisis de focalización

55. En relación con la información de gabinete disponible se debe evaluar si el programa ha logrado llegar a la población que se deseaba atender. Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios analizados en la pregunta 27.*

De acuerdo al análisis de gabinete que se llevó a cabo, dado que las unidades productivas atendidas por el Programa, ya sean agentes económicos es decir organizaciones o productores individuales y/o empresas agropecuarias y no agropecuarias rurales, forman parte de la población objetivo que se desea cubrir por el PAASFIR, considerando los criterios y mecanismos que utiliza el Programa para determinar las unidades de atención mencionadas en la Pregunta 27, el Programa si ha logrado llegar a la población que se deseaba atender.

56. ¿Se ha llegado a la población que se desea atender?

Respuesta: Si.

Como se mencionó en la Pregunta 55, el Programa ha focalizado su atención en los productores que cumplen como requisitos básicos el haber constituido un fideicomiso y que cuenten con un crédito aprobado y se les haya extendido su carta de crédito por parte de la institución acreditante, esto para los beneficiarios de los Componentes FINCAS y FISOS, para los beneficiarios del Componente IFR's, que los integrantes de la organización formalmente acreditada adopten la decisión de constituirse como un IFR o bien de fortalecerlo; y para los que se benefician por única vez de los Apoyos Excepcionales, que se encuentren en una situación extraordinaria que afecte su producción o comercialización y dentro de la región (municipios o localidades) definidas en el Decreto que establece la situación especial.

De acuerdo con lo anterior, el Programa si llega a la población que desea atender.

Capítulo 4 Operación

4.1 Análisis de las ROP o normatividad aplicable

4.1.1 Selección de beneficiarios y/o proyectos

57. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y/o beneficiarios?

Respuesta: Si.

Los procedimientos establecidos por el Programa para la asignación de los apoyos, tanto por lo que se refiere a la selección de proyectos, como a los beneficiarios sujetos de apoyo, tienen como base lo establecido en las Reglas de Operación del Programa³⁹ en donde se determinan los criterios y requisitos de elegibilidad, por lo que tales procedimientos están estandarizados y son adecuados para cada uno de los Componentes.

Adicionalmente la unidad administrativa que norma el funcionamiento del Programa (la SFA), cuenta con un documento denominado “Mecánica de operación específica por tipo de apoyo, del Componente a que se refiere el Artículo 12 de las Reglas de Operación del PAASFIR, para el Ejercicio Fiscal 2007” el cual describe a detalle el procedimiento para el otorgamiento de cada uno de los apoyos del Componente FINCAS (Constitución de Garantías, Consolidación empresarial de Fincas y Reducción de Costos de Transacción), incluyendo las características de los requisitos documentales que se deberán adicionar a la presentación de la solicitud, el procedimiento a seguir desde su recepción, autorización de la CRyS correspondiente, hasta la firma del Convenio de Concertación con la organización beneficiaria, y la entrega de los recursos.

³⁹ Reglas de Operación del PAASFIR, publicadas en el DOF el 21 de febrero del 2007

58. ¿La selección de proyectos y/o beneficiarios cumple con los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las ROP o normatividad aplicable?

Respuesta: Si.

Siguiendo puntualmente lo establecido en las Reglas de Operación y en la “Mecánica de Operación Específica por tipo de apoyo...”, para poder acceder a los apoyos, las Gerencias Estatales o unidades administrativas locales que correspondan en cada operador, se encargan de verificar que la documentación que se incluye en cada solicitud cumple con todos los requisitos establecidos, y sólo después de esta verificación y de haber emitido el dictamen correspondiente, se reciben y se integran para su envío a la CRyS central, que con la participación de la SFA, como unidad normativa responsable del Programa, es donde finalmente se otorga la autorización final.

La documentación consultada fueron las propias ROP del Programa, la mecánica operativa del mismo, las actas de las CRyS y el Sistema de Información de Fincas

4.1.2 Solicitud de apoyos

59. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?

Respuesta: Si.

Cada operador tiene estructurado un sistema de registro de las solicitudes de apoyo presentadas para cada uno de los Componentes que integran el Programa, a las cuales se les da seguimiento pues dicho sistema se encuentra integrado por estado, número de solicitud, razón social de solicitante (persona moral o física), número de beneficiarios de cada organización, banco acreditante, tipo de crédito (Avío, refaccionario) y monto, garantía aportada por el solicitante, recursos autorizados por la CRyS (por tipo de apoyo y Componente), desistimiento de la solicitud (monto), reintegro de recursos y monto final autorizado a ejercer por cada solicitud. Lo anterior permite estimar la demanda final de los apoyos.

60. ¿Existen procedimientos estandarizados y adecuados para recibir y procesar solicitudes de apoyo?

Respuesta: Si.

Como ya se mencionó en las Preguntas 57 y 58, la SFA cuenta con un Manual Operativo, dentro del cual se establece la Mecánica de operación para operar el PAASFIR en cada uno de sus Apoyos para el Componente FINCAS, misma que para 2007 se denominó: “Mecánica de Operación específica por tipo de apoyo, del Componente a que se refiere el Artículo 12 de las Reglas de Operación del PAASFIR, para el Ejercicio Fiscal 2007”, en la cual se definen puntualmente estos procedimientos, mismos que se consideran suficientes y adecuados.

4.1.3 Tipos de apoyos

61. ¿Los apoyos otorgados (incluyendo obras y acciones) cumplen con las características establecidas en las ROP o normatividad aplicable?

Respuesta: Si.

Todos y cada uno de los apoyos que se otorgan a través del PAASFIR, son autorizados por las Comisiones de Regulación y Seguimiento (CRyS) que corresponda a cada Componente, previa presentación del Dictamen Técnico de Elegibilidad en el cual se constata que los apoyos otorgados cumplen todos los requisitos y características establecidas en la Reglas de Operación, los Convenios de Colaboración formalizados entre SAGARPA y cada operador y el resto de la normatividad aplicable mencionada en las Preguntas anteriores.

62. ¿Se respetaron los montos de apoyos estipulados en las ROP o normatividad aplicable?

Respuesta:Si.

Todos los montos en la asignación de los apoyos otorgados cumple con lo estipulado en las ROP del PAASFIR, esto se constata en el Sistema de Información de Fincas, así como en las actas de las sesiones de las CRyS correspondiente a cada componente.

63. ¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones?

Respuesta: Si.

La SFA, a través de las CRyS del PAASFIR, solicita reportes de los avances en la ejecución de las acciones para llevar a cabo la asignación de cada uno de los apoyos a cargo de cada operador. Esta información se integra y permite dar un seguimiento oportuno. La integración de esta información es realizada por las dos áreas responsables (Direcciones Generales Adjuntas) dependientes de la Dirección General de Administración de Riesgos y Proyectos de Inversión de la SFA.

Los reportes de avance señalados son consolidados en un Informe Final Anual elaborado por cada operador, en el cual, a partir de señalamiento de los recursos otorgados mediante el Convenio de Colaboración y su Anexo Técnico formalizados, se describen todas y cada una de las operaciones realizadas durante el Ejercicio Fiscal, de acuerdo a las autorizaciones emitidas en cada reunión de las CRyS durante el año en cuestión, señalando el nombre de la organización beneficiaria, la fecha de autorización del apoyo y la aportación efectuada con cargo al Programa para cada uno de los Apoyos.

4.1.4 Ejecución

64. ¿Existe evidencia documental de que el programa cumple con los procesos de ejecución establecidos en las ROP (avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio, recursos no devengados)?

Respuesta: Si.

De acuerdo a lo estipulado en el Capítulo VII de las Reglas de Operación (ROP) vigentes para el Ejercicio 2007⁴⁰, cada operador lleva un registro detallado de las solicitudes atendidas y apoyadas, que incluye los montos de los apoyos comprometidos y ejercidos por trimestre, para cada uno de los diferentes apoyos, las organizaciones y beneficiarios apoyados, el desistimiento por parte de las organizaciones y el reintegro de los recursos; con base en esta información se elabora un Avance Físico y Financiero trimestral y uno final del cierre del Ejercicio Fiscal, mismos que son enviados a la SFA de la SAGARPA, para que con esa información, se elabore un Avance Físico y Financiero global para todo el Programa, incluyendo los indicadores de metas logradas. Esta información representa la base para los informes trimestrales que la SAGARPA informa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, así mismo, cada operador muestra en su portal la información que le corresponde.

Se establece como cierre del Programa el documento que contiene los formatos de metas alcanzadas, avance físico al 31 de diciembre de cada año, y de recursos pagados a la misma fecha, así como relación de beneficiarios y las actas de las comisiones de regulación y seguimiento (CRyS) de cada operador, donde se acuerda que todos los recursos han sido comprometidos y los tiempos de cumplimiento para el pago de los apoyos.

Asimismo, se determina como finiquito del ejercicio, el documento que integra la operación del Programa y que contiene los formatos de metas alcanzadas, recursos ejercidos y actas de las CRyS que los autorizan.

En el caso de toda la documentación arriba mencionada, se verifico que se cuenta con ella.

⁴⁰ Reglas de Operación del PAASFIR, publicadas en el DOF el 21 de febrero del 2007

65. ¿Dichos procesos de ejecución funcionan de acuerdo a la normatividad?

Respuesta: Si.

Todos los procesos son normados por la SAGARPA, por conducto de la SFA, que es la facultada para interpretar técnica y administrativamente las disposiciones contenidas en las ROP, las cuales funcionan de acuerdo a esta normatividad.

4.2 Mejora y simplificación regulatoria

66. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el programa? Describa las más importantes.

Respuesta: Si.

Una de las mejoras más importantes ocurridas durante 2007 fue la propia modificación de las Reglas de Operación del Programa⁴¹ que se derivó, de forma importante, como resultado de las Evaluaciones Externas de los últimos dos años ya mencionadas en la Pregunta 47.

Entre otras recomendaciones incluidas en la Evaluación 2005 – 2006, se recomendó discriminar los apoyos entre los créditos de corto plazo (avío) con los de mediano y largo plazo (refaccionarios e hipotecarios), de forma tal que permitan a las organizaciones construir un capital físico que sirva como garantía real para la obtención de apoyos crediticios a futuro. En este sentido, dentro del Artículo 12 de las Reglas modificadas el 21 de febrero de 2007 referido al Componente FINCAS, se modificaron las ROP de manera que existan dos tipos de apoyos para la Constitución de Garantías: Hasta el 10% de la línea de crédito contratada por los beneficiarios (para todo tipo de crédito, excepto refaccionarios) y hasta el 20% de la línea de crédito contratada por lo beneficiarios cuando se trate de créditos refaccionarios destinados al sector rural.

Asimismo, se modificaron los indicadores que deberían calcularse para la evaluación de los resultados de la ejecución del Programa, incluyendo indicadores para medir el índice de capitalización de FINCAS, FISOS e Intermediarios Financieros Rurales, así como para calcular el crédito detonado y los productores apoyados.

⁴¹ Reglas de Operación del PAASFIR, publicadas en el DOF el 21 de febrero del 2007

67. Reportar los principales beneficios y resultados alcanzados con la implementación de acciones de mejora comprometidas. Enunciar únicamente el título de las acciones de mejora (Ejemplo: Reducción de tiempos de atención, disminución de cantidad de requisitos, etc.).*

-Menores tiempos en la recepción-respuesta de las solicitudes

-Mayor presencia del Programa a nivel estatal en entidades en las cuales no se tenía mucha o nula presencia

-Menores tiempos en la ministración de los recursos una vez que se han cumplido todos los requisitos de los apoyos

4.3 Organización y gestión

68. ¿El programa cuenta con una estructura organizacional que le permita entregar y/o producir los Componentes y alcanzar el logro del Propósito? El análisis deberá incluir las diferentes instancias relacionadas con la operación del programa.

Respuesta: Si.

Para normar el acceso a los apoyos de los diferentes Componentes del PAASFIR, la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios (SFA) de la SAGARPA, a través de la Dirección General de Administración de Riesgos y Proyectos de Inversión, es, como ya se mencionó, la unidad administrativa responsable de establecer la normatividad del Programa; para lo cual cuenta con las direcciones generales adjuntas de Administración de Riesgos y de Proyectos de Inversión.

Dentro de su estructura central, el FIRCO ubica la operación del PAASFIR como parte de la Dirección Ejecutiva de Administración y Finanzas; cuenta además con una estructura regional compuesta por 31 Gerencias Estatales, cuyas sedes están ubicadas en cada una de las capitales de los estados, adicionando una Gerencia más ubicada en la región de la Comarca Lagunera; con esta estructura opera el PAASFIR y sus propios programas.

Dentro de su estructura central, la Financiera Rural encarga la operación del PAASFIR a la Dirección General Adjunta de Promoción; cuenta además con una estructura compuesta por 6 Coordinaciones Regionales, con las siguientes Agencias Estatales: Noroeste (sede Sonora); Norte (sede Coahuila); Centro (sede Querétaro); Occidente (sede Guadalajara); Sur (sede Puebla); y Sureste (sede Yucatán); además de diversas Agencias locales en diferentes localidades del país; con esta estructura opera el PAASFIR en su Componente de Apoyo para la Constitución de IFR's y sus propios programas.

De acuerdo a las modificaciones realizadas a las Reglas de Operación en el 2007, se incluyó como operador adicional del PAASFIR, en su Componente de Apoyo para la Constitución de IFR's al FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), el cual para operar el componente de Apoyo para la Constitución de IFR's cuenta con una Dirección General Adjunta de Promoción de Negocios de la cual dependen dos Direcciones a nivel central (Dirección de Promoción y Dirección de Banca Corporativa y de Inversión) y cinco Direcciones Regionales (Noroeste, Norte, Occidente, Sur y Sureste), que cuentan con una Subdirección Regional de Promoción y con 31 Residencias y 100 Agencias.

69. ¿Los mecanismos de transferencias de recursos operan eficaz y eficientemente?

Respuesta: Si.

La transferencia de los recursos depende, como ya se señaló, de tres operadores, FIRCO, FINRURAL y FIRA, la transferencia de los recursos opera entonces al menos a través de tres mecanismos, los cuales son eficaces en tanto que se llevan a cabo en tiempo y forma y eficientes en la medida que se hacen de manera electrónica lo que implica ahorro en costos.

70. Considerando las complementariedades del programa, ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas federales con los cuales se relaciona y se complementa?

Respuesta: SI.

Sí existe una coordinación efectiva con el Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales de la Financiera Rural y con el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) del FIRA, con los cuales existe un convenio de colaboración para conjuntar acciones y recursos para la operación del componente de apoyo para la constitución de IFR's del Programa.

4.4 Administración financiera

71. ¿Existe evidencia de que el programa utiliza prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones de los responsables de la administración política y administrativa?

Respuesta: Si.

Como se indicó en la Pregunta 64, para la administración y seguimiento del Programa se tiene establecida la obligación de presentar varios Informe periódicos, tales como: Informes de Avance Trimestral, Informes de Avance Físico Financiero, Informe de Cierre Final del Ejercicio Fiscal.

Las Comisiones de Regulación y Seguimiento para cada Componente tienen establecidas reuniones ordinarias con una periodicidad bimestral, en el seno de las cuales cada operador presenta información física y financiera mencionada sobre los avances del Componente que le corresponde, misma que, después de integrarse con la del resto de los operadores, sirve para poder tomar decisiones sobre la administración financiera, política y administrativa del Programa.

72. ¿Existe una integración entre los distintos sistemas de información que conforman la administración financiera?

Respuesta: Si.

De acuerdo con lo que se mencionó en la Pregunta anterior, cada operador (FIRCO, FIRA y Financiera Rural) trimestralmente informan a la SFA – SAGARPA, sobre los avances físicos y financieros correspondientes al Componente asignado a cada uno y esta se integra y se analiza para la toma de decisiones.

4.5 Eficacia, eficiencia, economía operativa del programa

4.5.1 Eficacia

73. Presentar el avance de los indicadores a nivel de Componente del programa, ¿este avance es el adecuado para el logro del propósito?

Respuesta: Si.

Meta: Crédito Detonado en la Capitalización de Productores del Sector Rural.

Indicador de Resultados: Índice de crédito detonado PAASFIR.

Forma de Cálculo: Crédito detonado / Universo de cobertura

Universo de Cobertura: 8,000 millones de pesos.

Meta específica original 2007: 5,600 millones de pesos (70%)⁴²

Meta alcanzada 2007: 10,214.8 millones de pesos (127.7%)

Porcentaje de cumplimiento Alc./Orig: 182.4%

⁴² Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. SAGARPA – Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios. Referencia 200.-1Formato C12AD165. Resumen de Resultados Institucionales 2007. Análisis del Cumplimiento de los indicadores de resultados.

74. ¿Se identifica algún componente o actividad que no es producido en la actualidad y que podría mejorar la eficacia del programa?

Respuesta: No.

Se considera que el Programa, como está diseñado, responde de manera adecuada a las necesidades de los distintos tipos de beneficiarios que atiende.

75. ¿Se identifican Componentes, Actividades o procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por otros más eficaces?

Respuesta: No.

Se consideran suficientes y necesarios los componentes, actividades y procesos que se llevan a cabo en la operación actual del Programa.

76. ¿Existen indicadores de eficacia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Respuesta: Si.

- Variación porcentual de organizaciones apoyadas por el Programa en los conceptos de organización, capacitación y asesoría técnica para constituirse como IFR
- Variación porcentual de IFR's apoyados por el Programa en los conceptos de Equipamiento y Software
- Variación porcentual de organizaciones apoyadas con aportaciones directas para constituir reservas líquidas de IFR's
- Variación porcentual del número de créditos apoyados con Garantías Líquidas por segundo, tercero y cuarto año consecutivos.
- Variación porcentual de sujetos de crédito apoyados por segundo, tercero y cuarto año consecutivos. Incremento en el número de sujetos de crédito con respecto al año anterior o una meta
- Variación porcentual del monto de crédito obtenido por los productores y/u organizaciones que han sido apoyadas con garantías líquidas por segundo, tercero y cuarto años consecutivos, con respecto al año anterior. Diferenciarlos por años de operación con el Programa
- Permanencia de los fidecomisos apoyados con Garantías Líquidas a través de FISOS. Porcentaje de fidecomisos apoyados en ejercicios anteriores que continúan operando como garantes de los créditos. Diferenciarlos por años de operación con el Programa
- Variación porcentual del número de créditos apoyados por primera vez con Garantías Líquidas. Nuevas garantías líquidas constituidas en fideicomiso.
- Variación porcentual de sujetos de crédito apoyados por primera vez. Incremento en el número de sujetos de crédito con respecto al año anterior o una meta
- Variación porcentual del monto de crédito obtenido por los productores y/u organizaciones que han sido apoyadas con garantías líquidas por primer vez, con respecto al año anterior.
- Variación porcentual del número de créditos apoyados con Garantías Líquidas a través de FISOS por segundo, tercero y cuarto año consecutiva.
- Variación porcentual de sujetos de crédito apoyados a través de FISOS por segundo, tercero y cuarto año consecutivos. Incremento en el número de sujetos de crédito con respecto al año anterior o una meta
- Variación porcentual del monto de crédito obtenido por los productores y/u organizaciones que han sido apoyadas con garantías líquidas a través de FISOS por segundo, tercero y cuarto años consecutivos, con respecto al año anterior. Diferenciarlos por años de operación con el Programa
- Permanencia de los fidecomisos apoyados con Garantías Líquidas a través de FISOS. Porcentaje de fidecomisos apoyados en ejercicios anteriores que continúan operando como garantes de los créditos. Diferenciarlos por años de operación con el Programa
- Variación porcentual de organizaciones apoyadas por el Programa en los conceptos de organización, capacitación y asesoría técnica para constituirse como IFR
- Variación porcentual de IFR's apoyados por el Programa en los conceptos de Equipamiento y Software
- Variación porcentual de organizaciones apoyadas con aportaciones directas para constituir reservas líquidas de IFR's
- Variación porcentual de federaciones u organismos de integración de IFR's apoyadas por el Programa

4.5.2 Eficiencia

77. ¿El programa ha identificado y cuantificado costos de operación y costos unitarios dependiendo del Propósito y de sus Componentes? Si fuera el caso, presentar dichos costos.

Respuesta: No.

El Programa no cuenta con la evidencia documental de la cuantificación de los costos de operación y costos unitarios de los servicios que ofrece.

78. ¿El programa tiene procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución?

Respuesta: No.

No existe evidencia documental de que el Programa cuente con procedimientos para medir el costo-efectividad en su ejecución.

79. ¿Se identifica algún componente, actividad o proceso que no se esté llevando a cabo en la actualidad y que podría mejorar la eficiencia del programa?

Respuesta: Si.

Aunque los Componentes con los que cuenta el Programa se consideran suficientes y necesarios para lograr su Fin y Propósito; se consideran como actividades necesarias y adicionales a las realizadas para mejorar la eficiencia del Programa, la de identificar las principales razones de rechazo en la solicitud de los apoyos con el fin de asesorar a los solicitantes a cumplir con los requisitos antes de que inicien la recepción de solicitudes.

80. ¿Se identifican Componentes, Actividades o Procesos que se llevan a cabo en la actualidad y que podrían ser prescindibles o posibles de sustituir por mecanismos de menor costo?

Respuesta: No.

Los Componentes y Actividades con los que cuenta el Programa son suficientes y necesarios para poder asignar eficientemente los apoyos así como para dar un seguimiento adecuado del mismo.

81. ¿Existen indicadores de eficiencia en la operación del programa? Presentar un listado de estos indicadores.

Respuesta: Si.

Para cada uno de los Componentes se tienen los siguientes indicadores de eficiencia:

- Tiempo para dictaminar
- Tiempo de gestión para aprobación de solicitud
- Tiempo transcurrido desde recepción de solicitud hasta entrega del apoyo
- Solicitudes atendidas
- Porcentaje de ejecución del Presupuesto asignado para la contingencia declarada

4.5.3 Economía

82. Cuantificar el presupuesto ejercido al término del presente ejercicio fiscal en relación al presupuesto asignado. ¿Cuáles son las razones de la situación que se observa?*

Para el Año Fiscal 2007 se autorizó un presupuesto original de 393.4 millones de pesos⁴³, el cual se asignó para su operación de la siguiente forma: 270.0 millones de pesos para FINCAS, que serían operados a través de FIRCO; 110.0 millones de pesos para IFR's, que se operarían con la FINRURAL; 10.0 millones de pesos para FISOS, a ejercerse a través de FIRCO y 3.4 millones de pesos para Gastos de Acompañamiento Técnico de la Población Objetivo del Programa, a efecto de ser utilizados por la Unidad de Desarrollo de la SFA, de conformidad con lo establecido por el Artículo 22 de las ROP.

Sin embargo, en el año, fueron autorizadas dos ampliaciones presupuestarias: Una en julio de 2007 por un monto de 100.0 millones de pesos con el fin de apoyar a las organizaciones cañeras adheridas al Fondo Nacional Mutualista de Productores de Caña de Azúcar 2007, a través del Componente de FINCAS; y otra en el mes de noviembre del mismo año, por un importe de 102.8 millones de pesos para la constitución del Fondo de Garantía Mutua de Tabasco (FOGAMU Tabasco), por lo que el presupuesto modificado final del Programa sumó 596.2 millones de pesos.

En el informe de cierre al mes de diciembre 2007 del Programa, del total de los 596.2 millones de pesos del Programa, se ejercieron 562.5 millones de pesos. Los 33.7 millones de pesos restantes, y toda vez que se trata de gasto devengado no pagado a la fecha de cierre del ejercicio fiscal, se clasificaron como Adeudos Fiscales Anteriores (ADEFAS); es decir, como Pasivo Circulante a cargo de la SAGARPA, que deberán ministrarse a más tardar el 31 de marzo de 2008.

⁴³ Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. SAGARPA – Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios. Referencia 200.-1Formato C12AD165. Resumen de Resultados Institucionales 2007. Análisis del Cumplimiento de los indicadores de resultados.

83. ¿Cuál es el monto o porcentaje de aportaciones de terceros (otras instituciones, otros niveles de gobierno, beneficiarios, etc.) en relación al presupuesto ejercido?*

De acuerdo a las ROP, en el caso del Componente FINCAS, al cual se destina la mayor parte del presupuesto, la aportación de los beneficiarios, salvo casos excepcionales, tiene que ser un mínimo de 10% del monto de la línea de crédito.

Como se mencionó en la Pregunta 82, para el Ejercicio Fiscal 2007, el Programa tuvo un gasto ejercido total de 562.5 millones de pesos, parte de este presupuesto se destinó a la constitución de garantías líquidas, en esta cifra, la aportación del beneficiario representa en promedio el 20% del total del crédito solicitado, al cual se le suma la aportación del Programa.

En 2007 las aportaciones de los beneficiarios fueron de 784.8 millones de pesos lo cual representa el 139% en relación al presupuesto ejercido en el mismo año.

84. En función de los objetivos del programa, ¿se han aplicado instrumentos de recuperación de costos (gasto que le genera al Estado la producción/entrega de servicios del programa)?

Respuesta: No.

No se han aplicado instrumentos de recuperación de costos.

4.6 Sistematización de la información

85. ¿Existe una sistematización adecuada en la administración y operación del programa?

Respuesta: Si.

Cada operador del Programa le reporta a la SFA el nivel de avance que va registrando para cada Componente y apoyo, y la SFA ésta lo sistematiza y concentra en el Sistema de Información de FINCAS.

86. ¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del programa?

El principal sistema es el Sistema de Información de FINCAS. Este sistema se administra en Microsoft Office, en el programa Excel, con la interacción de diferentes hojas de información. En este Sistema se registran los beneficiarios de los diferentes Componentes, con los siguientes campos:

Número de Fincas; folio, programa; cultivo; razón social de la organización; fecha de autorización por la CRyS; fecha de firma del Convenio; número de beneficiarios; banco acreditante; crédito de avío; crédito refaccionario; total del crédito; garantía aportada por el solicitante; apoyos autorizados por la CRyS: Garantía de avío, garantía de refaccionario, total de la garantía, consolidación empresarial, reducción de costos de transacción y total autorizado; desistimiento de las organizaciones por Componente: Garantía de avío, garantía de refaccionario, total de la garantía, consolidación empresarial, reducción de costos de transacción y total autorizado; reintegro de recursos por la gerencia estatal, por Componente: Garantía de avío, garantía de refaccionario, total de la garantía, consolidación empresarial, reducción de costos de transacción y total autorizado; recursos ejercidos 2007: Garantía de avío, garantía de refaccionario, total de la garantía, consolidación empresarial, reducción de costos de transacción y total autorizado; gastos de operación; número de aviso del reintegro; fecha del reintegro; fecha finiquito; probable fecha finiquito.

En el caso de los o IFR's adicionalmente se consideran los campos de apoyos específicos: Organización, Capacitación y Asistencia Técnica. Automatización, Reservas Líquidas y Supervisión Auxiliar a Federaciones.

87. En caso de que el programa cuente con un padrón de beneficiarios, ¿existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listado de beneficiarios?

Respuesta: Si.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 19 de las Reglas de Operación de 2007, cada operador de los Componentes deben llevar un registro detallado de las solicitudes atendidas y apoyadas, mismo que la SAGARPA concentra y administra, actualizándolo y depurándolo periódicamente.

88. ¿Los mecanismos de actualización son los adecuados?

Respuesta: Si.

De acuerdo a la operación del Programa se consideran suficientes y adecuados dichos mecanismos de actualización.

4.7 Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos

89. Con base en los indicadores de gestión y productos del programa, ¿el programa mostró progreso en la realización de sus Actividades y en la entrega de sus Componentes en 2007?

Respuesta: No.

INDICADOR	UNIDAD	2006	2007
Incrementar el número de individuos apoyados con el Programa	Número de productores apoyados	514,338	725,787
Incrementar el financiamiento detonado, con los apoyos del Programa	Millones de pesos	4,748**	10,489.0
Eficientar los recursos presupuestales, a través del efecto multiplicador de los apoyos otorgados por el Programa	Número de veces	18.5***	13.9
Incrementar y fortalecer la Red de Intermediarios Financieros (IF's) viables	Número de IF's apoyados	178****	142

Fuente Metas Estratégicas. SAGARPA- Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios. Seguimiento de Metas Sectoriales por Área. 5 de marzo de 2008.

**El financiamiento detonado se refiere sólo al Componente de FINCAS

*** El Efecto Multiplicador corresponde sólo al Componente de FINCAS

****De los 178 IF's apoyados por el Programa, al 97% (173) se les otorgaron apoyos sólo para Organización, Capacitación y Asist. Técnica.

4.8 Rendición de cuentas y transparencia

90. ¿Existe un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del programa?

Respuesta: Si.

Las Reglas de Operación del Programa estipulan, en su Capítulo IX Auditorías, quejas y denuncias, Artículos 28 y 29, que para el seguimiento, control y auditoría de los recursos federales asignados al Programa, participarán, en el ámbito de sus respectivas competencias la SAGARPA, los Operadores de cada Componente, la SHCP y la SFP. Asimismo, para toda queja, denuncia o inconformidad respecto a la ejecución del Programa, la aplicación de las, ROP, se podrán presentar ante los Órganos Internos de Control de la SAGARPA, los Operadores de los Componentes y la SFP.

Además, a través de la Secretaría de la Función Pública se tiene establecido un Sistema de Rendición de Cuentas al que deben sujetarse todos los servidores públicos, dentro de los cuales se encuentran los funcionarios y operadores que administran los fondos públicos del Programa.

91. ¿Existen y funcionan los mecanismos de transparencia establecidos en las ROP?

Respuesta: Si.

Tanto la SAGARPA como el FIRCO y la Financiera Rural, como operadores del Programa cuentan con su propio Órgano Interno de Control, a través de los cuales se realiza el seguimiento, control y auditoría previstos en las Reglas de Operación del Programa como los mecanismos de transparencia básicos para los recursos públicos destinados al Programa.

92. ¿El programa cuenta con mecanismos para difundir interna y externamente las evaluaciones y sus resultados?

Respuesta: Si.

Los resultados se difunden de manera interna entre los operadores del Programa a través de las CRyS que se realizan de manera periódica. Por lo que respecta a la difusión externa, ésta se hace a través de los portales electrónicos de los operadores; así, el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y la Financiera Rural, y la propia SAGARPA, difunden los resultados de las evaluaciones en su Página Web.

Capítulo 5 Percepción de la población objetivo

93. ¿El programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de la población objetivo?

Respuesta: Si.

En los últimos tres ejercicios fiscales, se han llevado a cabo, a través de las Evaluaciones Externas, encuestas de opinión entre la población beneficiaria con el fin de evaluar el grado de satisfacción de los apoyos recibidos, para esto se han considerado aspectos como la oportunidad y suficiencia con la que llegan los apoyos y su utilidad para lograr el fin para el que fueron concebidos.

Los años de levantamiento han sido 2004, 2005 y 2006.

Para 2006 se utilizaron seis diferentes instrumentos o cuestionarios: 1.-Productores beneficiarios, 2.-Representantes de las organizaciones que cuentan con un Finca, 3.- Representantes de las organizaciones que cuentan con un Finca y ya no operaron con el Programa, 4.-Funcionarios operativos encargados de atender en cada entidad a los diferentes beneficiarios del Programa, 5.- Gerentes de las oficinas estatales o regionales del FIRCO y 6.- Funcionarios de la banca comercial, además de una Guía de entrevistas para lo que se denominó “Hacedores de Política” que incluyó a funcionarios directivos de FIRCO, SAGARPA y otras dependencias federales como la Financiera Rural y FIRA.

94. ¿Estos instrumentos son los mecanismos adecuados y permiten presentar información objetiva? Si no es así, ¿qué modificaciones propondría?

Respuesta: Si.

Se consideran estos instrumentos los adecuados en tanto que permiten conocer, de manera confiable, la opinión de los beneficiarios del PAASFIR, así como de los operadores directos del Programa y de otros actores que participan de manera directa o indirecta en el desarrollo del mismo.

No obstante lo anterior, estos instrumentos pueden incorporar reactivos o preguntas que permitan conocer otros aspectos de los beneficios del Programa en los individuos y organizaciones apoyadas en el transcurso del tiempo y detectar nuevas necesidades o fortalezas.

95. De la información que ha sido generada por estos instrumentos ¿cuál es el grado de satisfacción de la población objetivo?*

Respuesta:

En cuanto a los beneficios del PAASFIR, la gran mayoría de los entrevistados percibe beneficios en cuanto a obtener mayores líneas de crédito, mejores tasas de interés y una contratación más oportuna; destacando que el incremento gradual en el monto de la línea de crédito es el primer beneficio percibido, le sigue, en orden de importancia, las condiciones más favorables en las tasas de interés, así como mejores plazos y mejor forma de contratación entre otros⁴⁴.

Para evaluar los efectos del Programa, más allá de los indicadores, se plantearon una serie de preguntas de percepción que permitirían estimar, desde el punto de vista de los representantes de las organizaciones, si el PAASFIR ha tenido efectos positivos en la productividad, que a su vez terminara redundando en un aumento del ingreso bruto de los productores. Asimismo, se les preguntó si consideraban que habría contribuido el Programa para la capitalización de la propia organización. Al respecto, el 76.7% consideró que sí había permitido incrementar la productividad, el 78.2% de las organizaciones consideró que sí había tenido efectos positivos en los ingresos brutos de los productores y que el Programa también contribuyó a la capitalización de las unidades productivas apoyadas, el 85.8% de estas organizaciones visitadas así lo percibió.

El 63.6% de estas organizaciones pensaban conservar y, sobre todo, ampliar su fideicomiso en donde tenían constituidas sus Garantías Liquidadas, esto es, tenían planeado mantenerse y fortalecerse como sujetos de crédito.

El 24% estaba considerando fortalecerse para convertirse en una parafinanciera o transformarse en un intermediario financiero rural. Así, se observa que la gran mayoría de los participantes en el Programa, con el apoyo de Garantías Liquidadas, estimaban que las condiciones financieras que el Programa les ha permitido alcanzar, representan una condición necesaria para fortalecerse como unidades productivas, dispersores de crédito o intermediarios financieros rurales.

⁴⁴ Evaluación Externa del Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), 2005-2006, Pág. 105

Capítulo 6 Resultados

96. ¿El programa recolecta regularmente información veraz y oportuna sobre sus indicadores de Propósito y Fin?

Respuesta: No.

No existe evidencia documental de la operación sistemática de los indicadores a nivel Fin y Propósito, sin embargo si existe una recolección y actualización permanente de la información que permite calcular los indicadores establecidos en las Reglas de Operación del Programa.

97. ¿El programa ha llevado a cabo evaluaciones externas con metodologías rigurosas que le permitan medir el impacto del programa en la población objetivo (evaluaciones que permitan medir los avances en términos de su Propósito y Fin)?

Respuesta: Si.

Aunque las evaluaciones llevadas a cabo en los últimos dos ejercicios no consideran el contrafactual y el grupo de comparación, si permiten conocer el impacto del Programa en la población objetivo a nivel Propósito y Fin.

98. Con base en las evaluaciones externas, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?*

Para la evaluación de 2004, el enfoque de la metodología fue desarrollado por el evaluador en dos vertientes principales: 1. Diseño y operación del Programa y 2. Evaluación de acciones y resultados del mismo. El periodo de estudio fue de junio de 2003 a diciembre de 2004, los principales impactos generados por el Programa fueron: la contribución en la generación de nuevos sujetos de crédito, que las organizaciones de productores apoyadas con garantías líquidas recuperen su categoría de sujetos de crédito ante las instituciones financieras; de esta manera se considera que el PAASFIR ha contribuido en la reactivación del crédito en el medio rural.

La evaluación 2004 – 2005 corresponde al período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005 y la 2005 – 2006 corresponde al mismo periodo para el año 2006; ambas tuvieron como objetivos principales la evaluación del diseño conceptual del Programa, basada, entre otras cosas, en sus Reglas de Operación; la evaluación de gestión y resultados de cada uno de los diferentes Componentes que constituyen el Programa; así como el análisis global de la importancia e impacto del Programa en el Sistema Financiero Rural. Los principales resultados fueron que, no obstante que el presupuesto del Programa se ha mantenido casi igual, sus efectos en cuanto a la derrama de crédito en el campo, la generación de nuevos sujetos de crédito, el fomento a la cultura del pago, su cobertura geográfica y el número de organizaciones o empresas rurales apoyadas se ha incrementado de manera significativa año con año.

Asimismo existe una percepción general de que en los últimos seis años, ha disminuido el riesgo en la canalización de recursos al sector rural. De esta manera, se puede afirmar que el Programa está cumpliendo con su función de contribuir en la conformación y consolidación de un Sistema Financiero Rural en México.

99. ¿El diseño y la operación del programa permiten realizar una evaluación de impacto rigurosa? Si no es así, explicar y proponer los ajustes necesarios para que sean compatibles.

Respuesta: Sí.

El diseño del Programa permite la generación de indicadores de una muestra aleatoria de grupo de beneficiarios y un grupo de contraste que pueda servir de contrafactual para estimar si existen diferencias en los indicadores debido a la aplicación del Programa; asimismo, la estructura organizacional y operativa del Programa permite el levantamiento de información para el cálculo de los indicadores propuestos y contemplar una estructura que permita el seguimiento de las evaluaciones realizadas.

100. Con base en la información obtenida de los distintos instrumentos, ¿el programa ha demostrado adecuado progreso en alcanzar su Propósito y Fin? Especificar los principales resultados.

Respuesta: Si.

En los cinco años de operación, el PAASFIR ha contribuido a la canalización de recursos de la banca comercial y de desarrollo por más de 23,000 millones de pesos, recursos que se han ejercido como inversión productiva en el campo.

A través del Componente FINCAS, el PAASFIR, ha apoyado a alrededor de 600 organizaciones para conformarse, crecer y consolidarse como acreditados de la banca, dispersores de crédito o intermediarios financieros en el medio rural, apoyando a más de 682 mil productores directos en los cuatro años que lleva operando, lo que representa más de 116 mil productores en promedio al año.

El apoyo a estas organizaciones y sus socios o agremiados no sólo ha sido de tipo financiero sino que también en aspectos técnicos y administrativos, se les ha capacitado y fortalecido de manera tal que se refleja en un mayor y mejor acceso a los recursos crediticios, contribuyendo a que la percepción de riesgo que se tenía de la canalización de recursos al campo se reduzca y por lo tanto el costo de financiamiento disminuya. De esta manera se contribuye de manera directa a una mejora en el nivel de ingresos de la población en el medio rural.

Resultados PAASFIR 2003-2007	
Aportación SAGARPA (mdp)	1,747
Crédito detonado (mdp)	23,133
FINCAS apoyados	614
FINCAS en operación (94%)	578
Estados con FINCAS	31
Total de beneficiarios apoyados	682,717

Fuente: Elaboración propia con datos del operador

Capítulo 7 Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Nombre del programa: Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia de la debilidad o amenaza	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Diseño	La problemática esta claramente identificada	Página 10 Párrafo 1 (1)	N.A.
Diseño	La evidencia de estudios muestra que los productos del programa son los adecuados para resolver el Problema	Página 14 Párrafos 1 (5)	N.A.
Diseño	El programa contribuye y esta vinculado lógicamente a los objetivos estratégicos de la SAGARPA y del PND	Página 15 y 16 Párrafo 1 (6 y 7)	N.A.
Debilidad o Amenaza			
Diseño	El Programa carece de un diagnostico adecuado y actualizado sobre la problemática detectada	Página 10. Párrafo 1 (2)	Elaborar el diagnostico
Diseño	No existe cuantificación detallada de la población potencial y objetivo.	Página 33 Párrafo 1 (24)	Estimar la proporción de la población rural susceptible de ser atendida
Diseño	Puede existir duplicidad con componentes y/o servicios de otros programas	Página 42 Párrafo 1 (33)	Identificar las duplicidades por componente y buscar la complementariedad en la atención de los beneficiarios

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Nombre del programa: Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia de la debilidad o amenaza	Recomendación
<i>Fortaleza y Oportunidad</i>			
Planeación Estratégica	El Programa cuenta con planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazos	Página 44, párrafo segundo. (35)	N. A.
Planeación Estratégica	El Programa recolecta de forma oportuna y veraz información para monitorear su desempeño.	Página 48, párrafo primero. (39)	N. A.
<i>Debilidad o Amenaza</i>			
Planeación Estratégica	El Programa no cuenta con un número suficiente de indicadores para medir el impacto	Página 47, párrafo Tercero. (38)	Considerar los indicadores a nivel Propósito y Fin que se plantearon en la MML.

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Nombre del programa: Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia de la debilidad o amenaza	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Cobertura y Focalización	La cobertura de la población objetivo en 2007 fue mayor a la atendida en 2006.	Página 60, cuadro 1 (51)	N. A.
Cobertura y Focalización	El programa cuenta con estrategias de cobertura de corto y mediano plazo.	Página 61, párrafo primero. (53)	N. A.
Cobertura y Focalización	El programa ha llegado a la población que tiene el problema de acceso al financiamiento.	Página 64, párrafo primero. (55)	N. A.
Debilidad o Amenaza			
Cobertura y Focalización	El programa no cuenta con algún método para cuantificar sus poblaciones potencial y objetivo.	Página 58, párrafo primero. (49)	Proponer un método que permita cuantificar su población potencial y objetivo.

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Nombre del programa: Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia de la debilidad o amenaza	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Operación	El programa cuenta con procedimientos estandarizados para la selección de proyectos y/o beneficiarios.	Página 66, párrafos primero y segundo (57)	N. A.
Operación	El programa sistematiza la información de las solicitudes presentadas de manera tal que conoce la demanda total de sus apoyos y las características de los solicitantes.	Página 68, párrafo primero. (59)	N. A.
Operación	Derivado de sus complementariedades, el Programa tiene coordinaciones efectivas a través de convenios de colaboración con el Programa Integral de la Financiera Rural y el FEFA de FIRA-Banxico.	Página 79, párrafo primero. (70)	N. A.
Operación	Los beneficiarios hacen aportaciones liquidas para poder acceder a los apoyos de garantías líquidas lo que hace que se comprometan en el pago de su financiamiento	Página 94, párrafo primero. (83)	
Debilidad o Amenaza			
Operación	El programa no cuantifica costos de operación ni costos unitarios en función del Propósito y Componentes del Programa.	Página 86, párrafo primero. (77)	Elaborar una metodología para identificar y cuantificar los costos de operación y unitarios.
Operación	El programa no cuenta procedimientos para medir costo-efectividad en su ejecución.	Página 87, párrafo primero. (78)	Elaborar procedimientos que permitan medir el costo-efectividad en su ejecución.

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Nombre del programa: Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia de la debilidad o amenaza	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Percepción de la población objetivo	Se han llevado a cabo encuestas de opinión entre la población beneficiaria para medir el grado de satisfacción del Programa. Los resultados en cuanto a satisfacción de los apoyos del Programa son buenos	Página 102 y 104, párrafo primero (93)	N. A.
Debilidad o Amenaza			
Percepción de la población objetivo	Las encuestas son perfectibles de manera tal que permitan conocer mas aspectos en el impacto del Programa en la población beneficiada	Página 102, párrafo segundo. (94)	Revisar y completar las encuestas aplicadas con reactivos o preguntas que aborden otros temas

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia de la debilidad o amenaza	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Resultados	Los principales impactos del Programa permiten observar que se han logrado y consolidado los objetivos del programa planteados en sus ROP y normatividad interna	Página 107, párrafo primero (98)	N. A.
Debilidad o Amenaza			
Resultados	No existe evidencia documental de la estimación sistemática de los indicadores a Nivel Fin y Propósito y de su verificación	Página 105, párrafo primero (96)	Llevar a cabo la estimación de los indicadores a nivel Fin y Propósito
Resultados	Las evaluaciones llevadas a cabo sobre el programa, no son rigurosas (no consideran el contrafactual y el grupo de comparación)	Página 105, párrafo primero (97)	Las evaluaciones subsecuentes del Programa deben contemplar una metodología más rigurosa que permita medir de manera más adecuada el impacto del Programa.

Capítulo 8. Conclusiones

1.- Diseño

Aún cuando se tiene identificada la problemática por la que surge el Programa, no se cuenta con un diagnóstico adecuado y actualizado. El Fin y el Propósito se encuentran claramente definidos con objetivos que corresponden plenamente a la solución del Problema. En el PND se identifica la relación lógica con el Programa en el Eje 2.y el objetivo estratégico de la SAGARPA al que está vinculado directamente el Programa es aquel que busca “Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de energéticos”.

Tanto la lógica vertical como la horizontal de la matriz de indicadores no se validan pues requiere realizar adecuaciones. La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo no están claramente definidas, caracterizadas ni cuantificadas.

El diseño del programa no se encuentra correctamente expresado en sus ROP, por lo que se hace necesario llevar a cabo las recomendaciones a la Matriz de Marco Lógico.

Existe complementariedad y/o sinergia del Programa con los Programas que canalizan subsidios operados por FIRA-FEGA; así como con el Programa Integral de la Financiera Rural. Las posibles duplicidades de algunos componentes del PAASFIR con otros programas se dan con el PAFAFR- Financiera Rural y con la Alianza para el Campo (Subprograma PROFEMOR-PATMIR).

2.- Planeación estratégica

Para el corto, mediano y largo plazos, el Programa cuenta con planes estratégicos actualizados, POA, Programa Sectorial 2007 – 2012⁴⁵, PEC⁴⁶, Planes de Trabajo y Anexos Técnicos, los cuales establecen con claridad los resultados que busca alcanzar el Programa, y cuentan con mecanismos para establecer metas e indicadores.

⁴⁵ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012. SAGARPA

⁴⁶ Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012. CIDRS

Se recolecta y concentra y actualiza información entregada por cada operador, en el Sistema de Información de FINCAS que permite monitorear el desempeño del Programa.

Para medir su desempeño, el Programa cuenta con indicadores suficientes orientados a resultados que reflejan el Propósito del Programa, que incluyen metas y plazos específicos, así como una línea de base determinada.

A fin de medir su impacto y resultados, se han llevado a cabo evaluaciones externas. Al respecto, el Programa ha implementado y dado seguimiento a los resultados y recomendaciones de dichas evaluaciones, utilizando la información de las mismas para mejorar su operación desempeño.

3.- Cobertura y focalización

No se cuantificado ni determinado la población potencial y objetivo; se sugiere determinar la magnitud dichas poblaciones. La cobertura en ultimo año, 2007, presenta progresos en comparación con 2006, este avance se estima como adecuado para el Fin y Propósito del Programa. Respecto a la focalización y de acuerdo a la información de gabinete analizada, el Programa si ha llegado y llega a la población que desea atender.

4.- Operación

Para la selección de beneficiarios y/o proyectos, el Programa cuenta con procedimientos y criterios en sus ROP y la "Mecánica de operación" que se siguen puntualmente, por lo que los apoyos otorgados cumplen con dicha normatividad en cuanto a sus características y montos o porcentajes establecidos. Para recibir y procesar las solicitudes y conocer la demanda de apoyos, se cuenta con información sistematizada y procedimientos adecuados que permiten dar seguimiento oportuno a obras y acciones.

Se han llevado cambios a la normatividad interna que han permitido no sólo una simplificación administrativa sino contribuir a un mayor impacto del Programa. La colaboración efectiva con los programas que se complementa ha permitido ampliar la cobertura y rango de acción del PAASFIR. La adecuada administración financiera del Programa ha permitido la toma de decisiones oportuna en su operación. No obstante lo anterior, no se cuenta con la estimación de costos unitarios por componentes o costo efectividad de su ejecución.

5.-Percepción de la Población Objetivo

Como parte de las evaluaciones realizadas, se han levantado encuestas de opinión entre los beneficiarios del Programa a fin de evaluar su grado de satisfacción, mismas que, aunque perfectibles, han permitido captar el sentir de dicha población, misma que en su mayoría ha percibido beneficios principalmente derivados en primer lugar, del acceso al crédito, de la obtención de mayores líneas de crédito, mejores tasas de interés y una contratación más oportuna, permitiendo el incremento de la productividad, la capitalización de las unidades productivas así como el impacto en los ingresos brutos de los productores.

6.- Resultados

Aún cuando no existe evidencia documental de que se capte información sistemática de los indicadores a nivel Fin y Propósito, como se indicó con anterioridad, si se capta y actualiza la información necesaria para calcular los indicadores establecidos en las ROP.

Por lo que se refiere a las evaluaciones que se han realizado del Programa, aunque no contemplan un contrafactual, el diseño y estructura organizacional y operativa del Programa si permite considerarlo y dar seguimiento a tales evaluaciones, al igual que las mismas si han permitido conocer el impacto que ha tenido el Programa, así como sus resultados a nivel de Fin y Propósito, entre otros el apoyo a la canalización de 23,133 millones de pesos de financiamiento al medio rural, y el apoyo a mas de 600 organizaciones para conformarse, crecer y consolidarse como acreditados de la banca, dispersores de crédito o intermediarios financieros.

Conclusión Global

El PAASFIR, desde el inicio de sus operaciones, ha logrado contribuir con sus acciones a que un mayor número de individuos y organizaciones del medio rural accedan o fortalezcan su posición en el sistema financiero rural, esto a través del acceso al crédito, su capitalización o conformación y fortalecimiento como un dispersor de crédito, lo cual ha llevado a que la percepción de riesgo en estas actividades disminuya y se reciba mayor financiamiento en mejores condiciones de pago. En la parte del Diseño de la evaluación el Programa necesita contar con un diagnostico adecuado y actualizado, replantear su Matriz de Marco Lógico así como cuantificar a la población Potencial y Objetivo. Aunque la planeación estratégica es adecuada y permite establecer metas

pertinentes, los indicadores con los que se cuenta en la actualidad podrían ser completados con los que se plantean en las adecuaciones a la Matriz. El contar con estrategias de cobertura adecuadas ha permitido que dicha cobertura, en 2007, sea mayor a la de los ejercicios anteriores.

Aunque la operación va acorde con lo establecido en su normatividad y se cuenta con un sistema de operación y administrativo que permiten un seguimiento adecuado del desempeño del Programa, éste se podría ver fortalecido si se establecieran métodos para cuantificar los costos unitarios de los apoyos así como del costo-efectividad de ejecución.

La percepción de los beneficios de los apoyos entre los beneficiarios es satisfactoria, no obstante se considera que los instrumentos a través de los cuales se obtiene esta información son perfectibles y podrían permitir conocer otros aspectos de los impactos del Programa. Las evaluaciones futuras para estimar el impacto del Programa deben basarse en una metodología más rigurosa que incluya el contrafactual y el grupo de comparación.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales por Rubén Echeverría 01 – 04, en: http://www.iadb.org/sds/publication/publication_3567_s.htm

- Evaluaciones Externas del PAASFIR 2004-2005 y 2005-2006 UNAM, Facultad de Economía, 2005 y 2006

-Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2001-2006), paginas 24 - 26

-Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=sector-rural>

-Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 – 2012. CIDRS

-

[soporte.sagarpa.gob.mx:9090/SAGFIRCO/DownloadSrv?nombre=Antecedente syjustifica PAASFIR.pdf](http://soporte.sagarpa.gob.mx:9090/SAGFIRCO/DownloadSrv?nombre=Antecedente_syjustifica_PAASFIR.pdf).

-Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007 2012
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=sector-rural>

- Propuesta de Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR). F.E. – UNAM.
- Matriz de Indicadores para el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), elaborada por la entidad ejecutora (SAGARPA) (Anexo VII).
- Reglas de Operación del Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), publicadas en el DOF el 21 de febrero del 2007.
- Reglas de Operación del Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales, publicadas en el DOF de fecha 6 de mayo de 2004.
- Reglas de Operación de los Programas que canalizan subsidios FONDO, FEFA, FEGA y FOPESCA de FIRA, última actualización 24 julio 2007.
- Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 2007
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 2006
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal. SAGARPA – Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios. Referencia 200.-1Formato C12AD165. Resumen de Resultados Institucionales 2007. Análisis del Cumplimiento de los indicadores de resultados
- Reglas de Operación de los Programas que canalizan subsidios FONDO, FEFA, FEGA y FOPESCA de FIRA, última actualización 24 julio 2007.
- Reglas de Operación del Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales (PIFCCPIFR), publicadas en el DOF de fecha 6 de mayo de 2004
- Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca, Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo), DOF del 25 de julio de 2003, Subprograma PROFEMOR.

ANEXO I Características Generales del Programa

El presente formato deberá ser entregado en agosto 2007 y en marzo 2008 como anexo al informe de evaluación correspondiente. Cada entrega incorporará la información actualizada del programa, de tal manera que al comparar ambos formatos se evidencien las modificaciones del programa ocurridas en el periodo comprendido entre las dos fechas. La información vertida en estos formatos deberá basarse en la normatividad más reciente -de preferencia en las reglas de operación- así como en los datos y documentación proporcionados por el programa para realizar la evaluación de consistencia.

IDENTIFICADOR PROGRAMA
(DEJAR VACÍO)

--	--	--	--	--	--

I. DATOS DEL RESPONSABLE DEL LLENADO (EL EVALUADOR)

- 1.1 Nombre: **Miguel González Ibarra**
 1.2 Cargo: **Coordinador Centro de Estudios Financieros y Finanzas Públicas**
 1.3 Institución a la que pertenece: **Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México**
 1.4 Último grado de estudios: **Maestría**
 1.5 Correo electrónico: **miggoib@servidor-unam.mx**
 1.6 Teléfono (con lada): **(52) 55 56160192-94, Cel. 044 55 52525649**
 1.7 Fecha de llenado (dd.mm.aaaa):

2	6	-	1	0	-	2	0	0	7
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

- 2.1 Nombre del programa: **Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural**
 2.2 Siglas: **PAASFIR**
 2.3 Dependencia coordinadora del programa: **SAGARPA**
 2.3.1 En su caso, entidad coordinadora del programa: **Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios**
 2.4 Dependencia(s) y/o entidad(es) participante(s) de manera directa: **Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), Financiera Rural (FR) y Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura (FIRA).**
 2.5 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: **Dirección General de Planeación y Evaluación.**
 2.6 Dirección de la página de internet del programa: **http:// www.sagarpa.gob.mx/sfa/paasfir.html**
 2.7 Nombre del titular del programa en la dependencia: **Jeffrey Max Jones Jones**
 2.8 ¿En que año comenzó a operar el programa? (aaaa)

2	0	0	3
---	---	---	---

III. NORMATIVIDAD

- 3.1 ¿Con qué tipo de normatividad vigente se regula el programa y cuál es su fecha de publicación más reciente? (puede escoger varios)

	fecha									
	d	d	-	m	m	-	a	a	a	a
<input type="checkbox"/> Reglas de operación	1	3	-	0	6	-	2	0	0	3
<input type="checkbox"/> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	2	9	-	1	2	-	1	9	7	6
<input type="checkbox"/> Reglamento Interior SAGARPA	1	0	-	0	7	-	2	0	0	1
<input type="checkbox"/> Ley Orgánica de la Financiera Rural	2	6	-	1	2	-	2	0	0	6
<input type="checkbox"/> Decreto que regula FIRCO	0	6	-	0	8	-	2	0	0	4
<input type="checkbox"/> Contrato de Fideicomiso FIRA-FEFA	3	1	-	1	2	-	1	9	5	4
<input type="checkbox"/> Memorias o Informes			-			-				
<input type="checkbox"/> Descripciones en la página de internet			-			-				
<input type="checkbox"/> Otra: (especifique).....			-			-				
<input type="checkbox"/> Ninguna			-			-				

IV. FIN Y PROPÓSITO

4.1 Describa el Fin del programa (en un espacio máximo de 900 caracteres):

Contribuir al fortalecimiento y consolidación del sistema financiero rural, mediante la incorporación de nuevos sujetos de crédito, de nuevos instrumentos de crédito e intermediarios dispersores de crédito.

4.2 Describa el Propósito del programa (en un espacio máximo de 900 caracteres):

Productores del medio rural en condiciones mejoradas de acceso al crédito mediante su participación de manera corresponsable con el Programa en la constitución e integración de garantías líquidas; y en la constitución y consolidación de una red adecuada de entidades dispersoras de crédito.

V. ÁREA DE ATENCIÓN

5.1 ¿Cuál es la principal área de atención del programa? (puede escoger varios)

- | | |
|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Agricultura, ganadería y pesca | <input type="checkbox"/> Empleo |
| <input type="checkbox"/> Alimentación | <input type="checkbox"/> Comunicaciones y transportes |
| <input type="checkbox"/> Ciencia y tecnología | <input type="checkbox"/> Equipamiento urbano: drenaje, alcantarillado, alumbrado, pavimentación, etc. |
| <input type="checkbox"/> Cultura y recreación | <input type="checkbox"/> Medio ambiente y recursos naturales |
| <input type="checkbox"/> Deporte | <input type="checkbox"/> Migración |
| <input type="checkbox"/> Derechos y justicia | <input type="checkbox"/> Provisión / equipamiento de vivienda |
| <input type="checkbox"/> Desarrollo empresarial, industrial y comercial | <input type="checkbox"/> Salud |
| <input type="checkbox"/> Sociedad civil organizada | <input type="checkbox"/> Seguridad social |
| <input type="checkbox"/> Desastres naturales | <input checked="" type="checkbox"/> Otros |
| <input type="checkbox"/> Educación | (especifique): <u>Financiamiento Rural</u> |

VI. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

6.1 ¿En qué entidades federativas el programa ofrece sus apoyos? (sólo marque una opción)

- En las 31 entidades federativas y en el D.F; → pase a la pregunta 6.2
- En las 31 entidades federativas, con excepción del D.F; →
- Sólo en algunas entidades federativas. Seleccione las entidades:
- | | | | |
|--|---|--|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Aguascalientes | <input type="checkbox"/> Distrito Federal | <input type="checkbox"/> Morelos | <input type="checkbox"/> Sinaloa |
| <input type="checkbox"/> Baja California | <input type="checkbox"/> Durango | <input type="checkbox"/> Nayarit | <input type="checkbox"/> Sonora |
| <input type="checkbox"/> Baja California Sur | <input type="checkbox"/> Guanajuato | <input type="checkbox"/> Nuevo León | <input type="checkbox"/> Tabasco |
| <input type="checkbox"/> Campeche | <input type="checkbox"/> Guerrero | <input type="checkbox"/> Oaxaca | <input type="checkbox"/> Tamaulipas |
| <input type="checkbox"/> Chiapas | <input type="checkbox"/> Hidalgo | <input type="checkbox"/> Puebla | <input type="checkbox"/> Tlaxcala |
| <input type="checkbox"/> Chihuahua | <input type="checkbox"/> Jalisco | <input type="checkbox"/> Querétaro | <input type="checkbox"/> Veracruz |
| <input type="checkbox"/> Coahuila | <input type="checkbox"/> México | <input type="checkbox"/> Quintana Roo | <input type="checkbox"/> Yucatán |
| <input type="checkbox"/> Colima | <input type="checkbox"/> Michoacán | <input type="checkbox"/> San Luis Potosí | <input type="checkbox"/> Zacatecas |
- No especifica

6.2 ¿En qué entidades federativas el programa entregó sus apoyos en el ejercicio fiscal anterior? (sólo marque una opción)

- En las 31 entidades federativas y en el D.F; → pase a la pregunta 6.3
- En las 31 entidades federativas, con excepción del D.F; →
- Sólo en algunas entidades federativas. Seleccione las entidades:
- | | | | |
|---|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Aguascalientes | <input type="checkbox"/> Distrito Federal | <input checked="" type="checkbox"/> Morelos | <input checked="" type="checkbox"/> Sinaloa |
| <input checked="" type="checkbox"/> Baja California | <input checked="" type="checkbox"/> Durango | <input checked="" type="checkbox"/> Nayarit | <input checked="" type="checkbox"/> Sonora |
| <input checked="" type="checkbox"/> Baja California Sur | <input checked="" type="checkbox"/> Guanajuato | <input checked="" type="checkbox"/> Nuevo León | <input checked="" type="checkbox"/> Tabasco |
| <input checked="" type="checkbox"/> Campeche | <input checked="" type="checkbox"/> Guerrero | <input checked="" type="checkbox"/> Oaxaca | <input checked="" type="checkbox"/> Tamaulipas |
| <input checked="" type="checkbox"/> Chiapas | <input checked="" type="checkbox"/> Hidalgo | <input checked="" type="checkbox"/> Puebla | <input checked="" type="checkbox"/> Tlaxcala |
| <input checked="" type="checkbox"/> Chihuahua | <input checked="" type="checkbox"/> Jalisco | <input checked="" type="checkbox"/> Querétaro | <input checked="" type="checkbox"/> Veracruz |
| <input type="checkbox"/> Coahuila | <input checked="" type="checkbox"/> México | <input checked="" type="checkbox"/> Quintana Roo | <input type="checkbox"/> Yucatán |
| <input checked="" type="checkbox"/> Colima | <input checked="" type="checkbox"/> Michoacán | <input checked="" type="checkbox"/> San Luis Potosí | <input checked="" type="checkbox"/> Zacatecas |
- No especifica
- No aplica porque el programa es nuevo

6.3 ¿El programa focaliza a nivel municipal?

- Sí
 No / No especifica

6.4 ¿El programa focaliza a nivel localidad?

- Sí
 No / No especifica

6.5 ¿El programa focaliza con algún otro criterio espacial?

- Sí
especifique ____
 No

6.6 El programa tiene focalización: (marque sólo una opción)

- Rural
 Urbana
 Ambas
 No especificada

6.7 El programa focaliza sus apoyos en zonas de marginación: (puede seleccionar varias)

- Muy alta
 Alta
 Media
 Baja
 Muy baja
 No especificada

6.8 ¿Existen otros criterios de focalización?

- No → pase a la sección VII
 Sí

6.9 Especificar las características adicionales para focalizar (en un espacio máximo de 900 caracteres).

Que los productores se encuentren en una situación extraordinaria que justifique el apoyo y dentro de la región (municipios o localidades) definidas en el Decreto que establece dicha situación. – Que los productores cuenten con un crédito aprobado y se les haya otorgado la carta de crédito. – Que los productores hayan constituido un fideicomiso (Finca). – Que los integrantes del fideicomiso, o de una organización formalmente integrada, adopten la decisión de constituirse como un IFR's, o que ya constituidos y decidan fortalecerse

VII. POBLACIÓN OBJETIVO

7.1 Describe la población objetivo del programa (en un espacio máximo de 400 caracteres):

Las personas físicas y/o morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícola, agroindustriales y del sector rural en su conjunto y que preferentemente pertenezcan a un Sistema Producto constituido conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

VIII. PRESUPUESTO (PESOS CORRIENTES)

8.1 Indique el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del año en curso (\$):⁴⁷

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

8.2 Indique el presupuesto modificado del año en curso (\$):⁴⁸

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

IX. BENEFICIARIOS DIRECTOS

9.1 El programa beneficia exclusivamente a: (marque sólo una opción)

- Adultos y adultos mayores
- Jóvenes
- Niños
- Discapacitados
- Indígenas

- Mujeres
- Migrantes
- Otros
- No aplica

Especifique: _____

En el siguiente cuadro deberá responder las preguntas para cada uno de los tipos de beneficiarios identificados por el programa. En consecuencia, podrá tener hasta cinco tipos de beneficiarios identificados en la pregunta 9.2 y en el resto de las preguntas que ahondan sobre las características de cada uno de ellos (preguntas 9.3 a 9.10). Un mismo tipo de beneficiario no podrá ocupar más de un renglón. Para mayor claridad sobre el llenado de este cuadro puede consultar el ejemplo que se encuentra en la página de internet del Coneval.

9.2 ¿A quiénes (o a qué) beneficia directamente el programa? (puede escoger varias)	9.3 Los beneficiarios directos ¿son indígenas?	9.4 Los beneficiarios directos ¿son personas con discapacidad?	9.5 Los beneficiarios directos ¿son madres solteras?	9.6 Los beneficiarios directos ¿son analfabetos?	9.7 Los beneficiarios directos ¿son migrantes?	9.8 Los beneficiarios directos ¿se encuentran en condiciones de pobreza?	9.8.1 ¿en qué tipo de pobreza?	9.9 Los beneficiarios directos ¿tienen un nivel de ingreso similar?	9.10 Los beneficiarios directos ¿forman parte de algún otro grupo vulnerable?	
Individuo y/u hogar.....01 Empresa u organización.....02 Escuela.....03 Unidad de salud.....04 Territorio...05	Sí.... 01 No.... 02	Sí.... 01 No.... 02	Sí... 01 No... 02	Sí ... 01 No ...02	Sí.... 01 No.... 02	Sí.... 01 No.... 02 ↓ Pase a la pregunta 9.9	Alimentaria..... 01 Capacidades.....02 Patrimonial.....03 No es-pefica.....04	Sí.... 01 No...02	Sí.... 01 (especifique) No....02	
Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Especifique
01	02	02	02	02	02	02	04	02	02	
02										

⁴⁷ El formato que deberá ser entregado en agosto de 2007 indicará el presupuesto de 2007. En cambio, el formato que deberá ser entregado en marzo 2008 señalará el presupuesto de 2008.

⁴⁸ Ibid.

En el siguiente cuadro deberá identificar el (los) tipo(s) de apoyo(s) que ofrece el programa para cada tipo de beneficiario señalado en la pregunta 9.2 de la sección anterior. Cabe señalar que un mismo tipo de beneficiario puede recibir más de un tipo de apoyo y, por tanto, ocupar tantos reglones como apoyos entreguen a cada tipo de beneficiario. Para mayor claridad sobre el llenado de este cuadro puede consultar el ejemplo que se encuentra en la página de internet del Coneval.

X. APOYOS

Tipo de beneficiario (se deberán utilizar los códigos identificados en la pregunta 9.1)	10.1 ¿De qué manera se entrega(n) el(los) apoyo(s)?	10.2 ¿Qué apoyo(s) recibe(n) los beneficiarios directos?		10.3 ¿El beneficiario debe pagar monetariamente el (los) apoyo(s)?	10.4 ¿El beneficiario debe pagar en especie el (los) apoyo(s)?	10.5 ¿El beneficiario adquiere alguna corresponsabilidad al recibir el (los) apoyo(s)?	
	En: Especie.....01 Monetario.....02 Ambos.....03	Albergue..... 01 Alimentos..... 02 Asesoría jurídica..... 03 Beca..... 04 Campañas o promoción..... 05 Capacitación..... 06 Compensación garantizada al ingreso..... 07 Dedución de impuesto..... 08 Fianza..... 09 Financiamiento de investigación..... 10 Guarderías..... 11 Libros y material didáctico..... 12 Microcrédito..... 13 Obra pública..... 14 Recursos materiales..... 15 Seguro de vida y/o gastos médicos..... 16 Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios..... 17 Pensión..... 18 Terapia o consulta médica..... 19 Tierra, lote, predio o parcela..... 20 Vivienda..... 21 Otro:..... 22 Especifique		No.....01 Sí, debe pagar el costo total del apoyo.....02 Sí, debe pagar una parte del costo total del apoyo.....03	No.....01 Sí, debe pagar el costo total del apoyo.....02 Sí, debe pagar una parte del costo total del apoyo.....03	No.....01 Sí02 (especifique)	
Código pregunta 9.2	Código	Código	Especifique	Código	Código	Código	Especifique
	02	06	A IFR's	03	03	02	Las que establecen en el convenio de concertación
		10	De diagnóstico de IFR's				
		13	A través de IFR's y otros dispersores de crédito				
		15	Equipamiento y software				
		17	Situación Extraordinaria				
		22	Garantías líquidas, reducción de costos				

ANEXO II

Objetivos Estratégicos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el período 2007-2012

1. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costera.
2. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.
3. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de energéticos.
4. Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.
5. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural. Además de promover acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.

ANEXO III

Entrevistas y/o talleres realizados

Durante el periodo de elaboración de la evaluación se tuvieron diversas reuniones de trabajo y entrevistas, tanto con los funcionarios responsables como con los operarios del Programa, a efecto de obtener diversa información de carácter cuantitativo y cualitativo sobre la administración y operación del Programa.

Entre otras, se entrevistó a las siguientes personas:

Ing. Luis Fernando Rodríguez Castañeda. Director General de Administración de Riesgos y Proyectos de Inversión. .- Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios.- SAGARPA.

Lic. José Homobono Perea Pérez.- Dirección de Promoción y Análisis.- Dirección General de Inducción y Desarrollo del Financiamiento Rural.- Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios.- SAGARPA.

Lic. Huitzilihuitl Heberto Herrada Pineda. Director General Adjunto de Administración de Riesgo. .- Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios.- SAGARPA.

ANEXO IV

Instrumentos de recolección de información.

Para recolectar la información a ser analizada para la evaluación del Programa se utilizaron fuentes secundarias, tales como documentos oficiales publicados por la SAGARPA, dependencias y entidades gubernamentales, estudios y publicaciones de organismos internacionales y de instituciones de educación superior, así como fuentes primarias, consistiendo éstas en la observación directa en las oficinas de la coordinación del Programa, así como en entrevistas con funcionarios y operarios responsables del mismo.

ANEXO V

Bases de datos de gabinete utilizadas para el análisis en formato electrónico.

Sistema de Información de FINCAS

ANEXO VI

Propuesta de Matriz de Indicadores

ANEXO VII

Características de los Indicadores

- Incremento anual del monto total de recursos crediticios otorgados al sector rural, respecto al año anterior.
- Aumento y fortalecimiento de nuevos sujetos de crédito en el sector rural, con relación al año precedente.
- Participación de los IFR's No Bancarios en el monto de crédito total otorgado por las instituciones financieras.
- Índice de permanencia y/o consolidación de los productores o sus organizaciones en el sistema financiero rural, después de que fueron apoyados por 3 o 4 años por el Programa.
- Índice de eficiencia anual de productores u organizaciones apoyadas.
- Incremento anual del monto de crédito detonado al sector rural, mediante las garantías líquidas del PAASFIR.
- Incremento y fortalecimiento de nuevos sujetos de crédito en el sector rural, con base al componente de garantías líquidas del PAASFIR.
- Aumento de la capacidad de dispersión crediticia de los IFR's apoyados por el PAASFIR.
- Incremento de productores creados o fortalecidos con acceso al financiamiento de mercado, a partir de los apoyos del PAASFIR con relación al año anterior.
- Incorporación de nuevas y fortalecidas organizaciones con acceso al financiamiento crediticio comercial, durante el año en curso.
- Incremento del número de Intermediarios Financieros Rurales No Bancarios (IFNB) apoyados por el Programa, con relación al año anterior.
- Incremento anual del monto de Garantías Líquidas otorgadas por el Programa.
- Eficiencia y oportunidad en la atención de las solicitudes de apoyo, por parte de las instancias estatales de los operadores de los componentes.
- Eficiencia oportunidad y profundidad del análisis por parte de las instancias estatales de los operadores de los componentes.

ANEXO VIII

Propuesta para los mecanismos de definición de metas e indicadores.

No Aplica

Anexo IX

Factibilidad de los instrumentos propuestos para determinar y/o cuantificar la población potencial y/u objetivo

Factibilidad económica. La posibilidad de que se lleve a cabo un censo por parte del propio Programa es escasa, dado que el presupuesto con el que se ha contado no permitiría disponer de los recursos suficientes para realizar un levantamiento o encuestas de esta magnitud en el País. No obstante lo anterior, este esfuerzo debería ser asumido por la entidad rectora del Programa, en este caso la propia SAGARPA, en el entendido que una cuantificación de estas características no sólo sería útil para el PAASFIR, sino para todos los programas involucrados en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema financiero rural.

Factibilidad Técnica y/o Administrativa. En el mismo sentido que la factibilidad económica, la posibilidad de que la institución, con su estructura propia, realice el levantamiento es poco factible, sin embargo, dentro de la estructura del gobierno federal existen organismos especializados que cuentan con la capacidad técnica y administrativa para llevarlo a cabo, en específico el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

Anexo X

Población atendida a nivel nacional desagregado por entidad federativa, componentes y/o atributos 2006-2007

Cuadro No. 2		
Cobertura Anual del Programa de Apoyo al Acceso al Sistema Financiero Rural		
Por Entidad Federativa		
2006 – 2007		
Entidad	Población Atendida (PA) 2006	Población Atendida (PA) 2007*
AGUASCALIENTES	323	0
BAJA CALIFORNIA	1,515	1,241
BAJA CALIFORNIA SUR	1,372	686
CAMPECHE	2,592	6,488
CHIAPAS	9,823	11,341
CHIHUAHUA	3,310	145,161
COAHUILA	845	993
COLIMA	6,441	411
COMARCA LAGUNERA	1,128	2,255
DISTRITO FEDERAL	53,280	95,369
DURANGO	12,681	2,442
ESTADO DE MÉXICO	12,761	2,432
GUANAJUATO	4,134	489
GUERRERO	18,992	8,046
HIDALGO	97	25,167
JALISCO	25,078	14,330
MICHOACÁN	30,334	8,675
MORELOS	32,210	106,274
NAYARIT	50,021	8,682
NUEVO LEÓN	165	1,336
OAXCA	41,720	60,578
PUEBLA	6,849	47,698
QUERÉTARO	16,983	0
QUINTANA ROO	1,045	0
SLP	42,988	18,995
SINALOA	15,069	9,467
SONORA	3,616	44,332
TABASCO	10,774	16,802
TAMAULIPAS	430	5,312
TLAXCALA	11,178	4,940
VERACRUZ	53,904	72,892
YUCATÁN	33,909	280
ZACATECAS	8,771	2,673
Total	514,338	725,787

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por SAGARPA

Cuadro No. 3						
Cobertura Anual del Programa de Apoyo al Acceso al Sistema Financiero Rural						
Por Componente						
2006 – 2007						
ENTIDAD	2006			2007		
	FINCAS	IFR's	FISOS	FINCAS	IFR's	FISOS
Aguascalientes		323			0	
Baja California	1,515	0		1,232	9	
Baja California Sur	335	1,037		86	600	
Campeche	2,592	0		5,680	808	
Chiapas	2,190	7,633		969	10,372	
Chihuahua	755	2,555		1,943	143,218	
Coahuila	0	845		22	971	
Colima	987	5,454		411	0	
Comarca Lagunera	1,128			2,255		
Distrito Federal		53,280			95,369	
Durango	4,235	8,446		555	1,887	
Estado de México	9,382	3,379		50	2,382	
Guanajuato	775	3,359		141	348	
Guerrero	4,636	14,356		2,783	5,263	
Hidalgo	97	0		1,068	24,099	
Jalisco	4,742	20,336		8,284	6,046	
Michoacán	4,418	25,916		2,393	6,282	
Morelos	23,288	8,922		19,726	86,548	
Nayarit	735	49,286		1,801	6,881	
Nuevo León	50	115		776	560	
Oaxaca	28,039	13,681		29,961	30,617	
Puebla	5,440	1,409		7,121	40,577	
Querétaro	371	16,612		0	0	
Quintana Roo	583	462		0	0	
SLP	9,104	33,884		17,947	1,048	
Sinaloa	7,577	7,357	135	637	8,830	
Sonora	241	3,375		838	43,494	
Tabasco	0	4,622	6,152	502	16,300	
Tamaulipas	430	0		2,134	3,178	
Tlaxcala	9,521	1,657		4,940		
Veracruz	35,292	18,612		48,294	24,598	
Yucatán	0	33,909		216	64	
Zacatecas	1,033	7,738		120	2,553	
TOTAL	159,491	348,560	6,287	162,885	562,902	0
	514,338			725,787		

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por SAGARPA