

Documento de Opinión sobre los resultados, hallazgos, fortalezas, debilidades, amenazas y recomendaciones que derivan de las evaluaciones realizadas a los Programas Presupuestarios F001, F002, F029 y F030 de la Institución

1. Introducción

El presente documento se basa en las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011 realizadas a los Programas Presupuestarios de Apoyo (de aquí en adelante Programas de Apoyo) de la Financiera Rural (hoy Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero) para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural. Los programas evaluados fueron los siguientes:

- F001 Programa para la Constitución de Garantías Líquidas;
- F002 Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales;
- F029 Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito, y
- F030 Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito.

Estas evaluaciones fueron mandatadas de manera conjunta por las secretarías de: Hacienda y Crédito Público, Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social a través del Programa Anual de Evaluación 2011 (CONEVAL). Para tales fines, el CONEVAL emitió el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados, al que se apegaron los programas sujetos a evaluación.

El despacho C-230 Consultores (evaluador) realizó la Evaluación de Consistencia y Resultados. En ésta se analizaron el diseño, la planeación y orientación a resultados, la cobertura y focalización, la operación, la percepción de la población atendida y la medición de resultados.

2. Comentarios generales y específicos.

Los principales resultados que encontró el evaluador son los siguientes:

Comentario 1: “Se encontraron debilidades importantes en el diseño de los programas: En ninguno se tiene claro cuál es la problemática que se busca resolver; cuáles son sus causas ni sus efectos. Tampoco se tiene adecuadamente definida ni cuantificada la población potencial.

Respuesta institucional:

La institución ya cuenta con dos documentos en los que se aborda la problemática que buscan atender los programas de apoyo. Uno de ellos es el titulado *Diagnóstico de la situación que frena el acceso al crédito y fomento de la integración económica y financiera para el desarrollo rural*, que detalla las principales causas y efectos de los limitantes de acceso al crédito. Asimismo, con base en el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007, el documento en cuestión identifica y cuantifica la población potencial, al igual que sus principales características productivas. Consideramos que este documento permite mejorar y afinar el árbol de problemas y objetivos en consonancia con los lineamientos de CONEVAL para elaborar diagnósticos.

Un segundo documento en el que se plantea la problemática de acceso al crédito para una parte importante de la población rural es el intitulado *Programas de Apoyo para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración*

Económica y Financiera para el Desarrollo Rural, el cual incluye el *Marco general de los programas de apoyo para acceder al crédito y fomentar la integración económica y financiera para el desarrollo rural*, en el que se establecen las principales causas que impiden el acceso al financiamiento rural, y que dan origen a la necesidad de los programas evaluados, así como la evolución del problema y su vinculación con el desarrollo rural.

Ambos documentos dejan en claro que la mayoría de las Unidades de Producción Rural (UPR) presentan condiciones de rezago en cuanto a infraestructura física y humana lo que las hace poco competitivas y, por ende, unidades de bajos ingresos. De tal manera que, para apoyar su capitalización mediante el crédito, requieren de capacitación, asesoría y menores costos de acceso a los servicios financieros. Esto, además de la constitución de un fondo de garantías, que permita enfrentar la falta de garantías hipotecarias que caracteriza a la población de la mayoría de las UPR.

Respecto a la definición y cuantificación de la población potencial cabe aclarar que está constituida por las 5, 548,845 UPR, plenamente identificadas, caracterizadas y cuantificadas por el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007. Esta definición es suficiente en virtud de que los Programas de Apoyo consisten en instrumentos de apoyo que acompañan a los créditos que otorga la Institución y todas las UPR son elegibles para el crédito.

Dado que todo lo señalado anteriormente da respuesta al comentario del evaluador, la institución se pronuncia por no plantear ningún aspecto susceptible de mejora al respecto.

Comentario 2: “No Se tienen planes estratégicos de acciones, de corto ni mediano plazo, para la mejora de los programas. Tampoco se cuentan con planes de trabajo anuales para el cumplimiento de objetivos. Además, no se recolecta información socioeconómica de beneficiarios y no beneficiarios.”

Respuesta institucional:

En atención a lo anterior es importante señalar, primero, que la Institución cuenta con Programas sexenales y anuales en cumplimiento con la Ley de Planeación y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. En estos documentos establecen los objetivos, metas, indicadores y líneas de acción de corto y largo plazo. Asimismo, la Financiera elabora anualmente Programas Operativos Anuales y Planes de Negocios. Y, segundo, que todos los lineamientos que se establecen en dichos documentos representan la hoja de ruta de los programas de apoyo. Esto en virtud de que los denominados programas de apoyo entran en función sólo cuando los acreditados o acreditados en proceso de gestión requieren de algún componente que les ayude a dar certeza a su proyecto, solidez a sus garantías o les haga más accesible, desde el punto de vista económico, la apertura del crédito.

Adicional a lo anterior los programas sujetos a evaluación cuentan con matrices de indicadores de resultados (MIR) que plasman los fines de los programas y los indicadores que permiten la evaluación del cumplimiento de objetivos. Las MIR vigentes son resultado de una mejora continua, que derivaron de las evaluaciones de consistencia realizadas por la UNAM en 2008. Las calificaciones de las MIR 2013 de los Programas Presupuestarios de Financiera Rural, fueron realizadas en conjunto por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y alimentadas en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

Con respecto a la colecta y acopio de información socioeconómica, consideramos importante hacer mención al hecho de que la Institución ha logrado articular el Sistema de Promoción (SIPRO) que almacena la

información de los beneficiarios y el Sistema Integral de Apoyos (SIA), con la plataforma de control y seguimiento de la cartera crediticia, lo cual ha generado que una gama de información socioeconómica de los beneficiarios que reciben crédito esté disponible.

En suma, el comentario del evaluador se considera atendido, por lo que la institución se pronuncia por no plantear ningún aspecto susceptible de mejora al respecto.

Comentario 3: “Respecto a cobertura y focalización, los Programas sí cuentan con metas de cobertura anual y horizonte de mediano plazo. Sin embargo, debido a la falta de sistematización de no beneficiarios y la falta de cuantificación de la población objetivo, no es posible cuantificar la cobertura de los Programas.”

Respuesta institucional:

En referencia al punto anterior, es relevante comentar que los programas cuentan con una definición y cuantificación, tanto de la población objetivo como del número de beneficiarios, lo que permite estar en posibilidad de cuantificar la cobertura. Respecto a la población objetivo ésta alcanza la cifra de 5, 548,845 UPR (Censo 2007). No obstante, se aclara que los solicitantes de crédito y/o apoyos son personas físicas (PF) o morales (PM) y no UPR. En concordancia con ello y de acuerdo al SIPRO, el número de beneficiarios registrado en 2013, fue de 211,989 PF y PM.

En cuanto al dimensionamiento de los no beneficiarios la institución considera inviable su sistematización además de que los resultados de la misma serían poco significativos para la mejora de los programas de apoyo en virtud de la brecha existente entre la población objetivo y los beneficiarios de dichos programas. Por lo tanto, la institución se pronuncia por no plantear ningún aspecto susceptible de mejora al respecto.

Comentario 4: “En cuanto a la operación de los Programas, los procedimientos para recibir, registrar, dar trámite a solicitudes, selección de beneficiarios y otorgamiento de apoyos, están documentados, estandarizados y difundidos públicamente. Sin embargo, falta sistematizar la demanda total de apoyos y los beneficiarios finales”.

Respuesta institucional:

Se considera importante comentar que la Institución cuenta con un sistema para el registro y sistematización de la información, tanto de los solicitantes como de beneficiarios. En el caso de registro de solicitudes se aplican en el Sistema de Promoción (SIPRO) y el Sistema Integral de Apoyos (SIA). Mientras que en el caso de los beneficiarios se recurre al Aplicativo del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), el cual considera el Registro Federal de Causantes y la Clave Única de Registro Poblacional, entre otros datos, de todos los solicitantes y beneficiarios de apoyo. Asimismo, cabe señalar que el padrón de beneficiarios de cada uno de los Programas, se publica trimestralmente en la página WEB de la Financiera.

Con el propósito de asegurar la adecuación de los sistemas de registro y control de solicitudes en el SIPRO y en el SIA, la institución se pronuncia por plantear como aspecto susceptible de mejora, realizar un proceso de revisión y ajuste de las variables y campos de los sistemas antes mencionados, orientado a adecuar y mejorar la operación y capacidad de reporte.

Comentario 5: “El Programa cuenta con instrumentos adecuados para medir la satisfacción de la población atendida. La mayoría de los indicadores de resultados tienen un avance mayor a 100%. Sin embargo, carece de evaluaciones que permitan conocer el impacto de los Programas.”

Respuesta institucional:

En relación con este último comentario, los programas sujetos a reglas de operación se han sometido a evaluaciones desde 2004. Debido que a partir de 2006 se inició la implantación del Modelo de Marco Lógico, se suspendió la realización de evaluaciones de impacto; por lo que la institución se pronuncia por plantear como aspecto susceptible de mejora el retomar este instrumento para tener la posibilidad de realizar mejoras en el desempeño de los tres Programas siguientes: Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales; Programa para la Constitución de Garantías Líquidas; y Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito.

3. Unidades administrativas participantes.

Este documento fue elaborado por la Dirección General Adjunta de Promoción de Negocios y Coordinación Regional y la Dirección General Adjunta de Planeación Estratégica, Análisis Sectorial y Tecnologías de Información.

4. Fuentes de información utilizadas:

INEGI. Censo Agropecuario 2007. VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/censo_agrope/2007/metodo_2007/SinMetCAGyF.pdf

Diagnóstico de la situación que frena el acceso al crédito y fomento de la integración económica y financiera para el desarrollo rural. Financiera Rural, 2013.

DOF. 2010. Reglas de Operación de los Programas de Apoyo de la Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural., 15 de julio de 2010.

Programas de Apoyo para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural. Financiera Rural, 2008.

Reporte "Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito". C-230 Consultores. Abril de 2012.

Reporte "Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales". C-230 Consultores. Abril de 2012.

Reporte "Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito". C-230 Consultores. Abril de 2012.

Reporte "Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 Programa de Reducción de Costos de Acceso al Crédito". C-230 Consultores. Abril de 2012.