

Evaluación de Diseño 2019-2020

Programa de Microcréditos para el Bienestar

Secretaría de Economía

Instancia Evaluadora:
Investigación en Salud y Demografía S.C.

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	5
3. Descripción general del programa	6
4. Evaluación	8
5. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones	38
6. Conclusiones	44
7. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora	46
8. Bibliografía	47

Resumen Ejecutivo

El Programa de Microcréditos para el Bienestar, también conocido como Tandas para el Bienestar (en adelante PMB o Programa), inició su operación en 2019, como un programa de modalidad presupuestal “U” (Otros subsidios); sin embargo, en el anexo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PEF) se establece que el Programa estará sujeto a reglas de operación, de modalidad presupuestal “S” Sujeto a Reglas de Operación. En marzo de 2020 se comunica sobre “las modificaciones del catálogo de unidades responsables y las nuevas vinculaciones entre éstas y los programas presupuestarios que fueron autorizados por la SHCP derivado de la publicación del Reglamento Interior de la SE”; esto implica la modificación a una intervención social denominada S285 Programa de Microcréditos para el Bienestar (SE/Oficio, 2020). El Programa es responsabilidad de la Secretaría de Economía

Tareas realizadas

La Evaluación de Diseño del Programa se atendió en cumplimiento del numeral 32 del Programa Anual de Evaluación 2019 (PAE 2019). El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) inicia en 2019 la evaluación de diseño de los programas de nueva creación, entre los que se encuentra el PMB.

Investigación en Salud y Demografía, S. C. (INSAD) realizó la Evaluación de Diseño del PMB, como parte del Estudio Exploratorio de Diseño contratado por el CONEVAL, cuya finalidad es generar información para elaborar estrategias de mejora, su diseño e implementación, considerando el contexto en el que operan, y con ello contribuir a la mejora de los programas. La evaluación se fundamentó en trabajo de gabinete, con el análisis de la información documental que proporcionó el CONEVAL y las áreas responsables del Programa, complementada con la información generada durante el trabajo de campo, utilizando las metodologías de marco lógico, de la matriz de indicadores para resultados, del análisis FODA y de planeación estratégica.

Síntesis de hallazgos y resultados por tema

I. Justificación de la creación y diseño del Programa

El Programa cuenta con un Diagnóstico (en adelante DDiagnóstico) que identifica y define el problema por atender y se analizan sus causas, efectos y características; el problema se refiere como ***“Personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia enfrentan un ambiente adverso para el desarrollo de actividades productivas”***; esta definición presenta áreas de oportunidad en su conceptualización; por ejemplo, no precisa la población que tiene la necesidad que atiende el PMB en sus dos modalidades. Se sugiere adecuar su redacción con el siguiente enunciado ***<<Capacidades empresariales limitadas para el desarrollo de actividades productivas, en personas egresadas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro de 19 a 29 años de edad interesadas en iniciar un micronegocio y personas microempresarias de 30 a 67 años de edad con un micronegocio en operación no agropecuario, que habitan en municipios de marginación media, alta y muy alta y/o de alta violencia>>***.

Es de resaltar, que la necesidad definida en el árbol del problema (AP) no coincide con el árbol de objetivos (AO), ni con el Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa (MIR) para 2020 (cfr. Pregunta 18). Una oportunidad de mejora es atender la congruencia entre estos tres instrumentos básicos de la planeación del PMB (AP => AO => MIR). En parte, esta no alineación programática es resultado de la transición que ha experimentado el Programa en su poco más de una año de operación que lleva; el PMB se origina con base en un DDiagnóstico de 2019 que, con los cambios de cobertura realizados, para 2020 resulta obsoleto.

Si bien se identifican experiencias nacionales e internacionales y se enumeran los resultados de las intervenciones, no se profundiza en los efectos positivos atribuibles al otorgamiento de microcréditos en la población objetivo de esos programas. Sus principales áreas de oportunidad se relacionan con complementar la fundamentación del Programa con las experiencias de inclusión financiera con enfoque maximalista (de microfinanzas para el desarrollo), entre las que se encuentra la experiencia de la “Escuela del Grameen Bank; así como documentar la justificación teórica y/o empírica que sustente el tipo de intervención que realiza y demostrar que la intervención del Programa es más eficaz que otras alternativas para resolver la problemática que se busca atender con los microcréditos.

II. Contribución a las metas y objetivos nacionales

En relación con la vinculación del Programa con los ordenamientos superiores que lo regulan, aún no se ha logrado concretar su marco programático; por causas ajenas al PMB no ha sido posible establecer su alineación con el Programa Sectorial de Economía (PSE) con el que debería vincularse. La Secretaría de Economía aún no publica el programa sectorial correspondiente.

Sí se identificó una vinculación directa con la planeación nacional del desarrollo; el Programa forma parte de los prioritarios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND); se ubica en el apartado de Desarrollo Sostenible del Eje General II. Política Social, como el Programa Prioritario 9. Tandas para el Bienestar, para el cual se

establece como objetivo “Mejorar las condiciones de todo tipo de pequeñas unidades económicas con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social”.

De manera adicional, se observa una relación directa con el Eje General III. Economía del PND, particularmente con el apartado de “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo”; en específico, con la estrategia que establece que el sector público fomentará la creación de empleos, facilitando el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas.

III. Población y mecanismos de elegibilidad

En el análisis de las poblaciones potencial (PP), objetivo (PO) y los mecanismos de elegibilidad se encuentra que el Programa tiene definidas ambas poblaciones en el documento normativo vigente, ROP 2020; se observan cambios en las modalidades de acceso, se agrega un tipo de población y cambian las definiciones de las poblaciones; estos cambios no se han aplicado al DDiagnóstico del Programa que requiere actualización. Cuenta con una metodología para la cuantificación de las poblaciones en las dos modalidades de acceso. Con este procedimiento la PP modalidad Consolidación se estima en 5,274,182 personas y para la modalidad Mes 13 JCF es de 200,000. La PO se estima de acuerdo con el presupuesto asignado y el estado de la revolvencia del año anterior; en 2020 para ambas modalidades es de, aproximadamente, 453,565 personas beneficiarias. No son explícitos los mecanismos de actualización de la PP.

El Programa cuenta con información sistematizada para conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes; es información válida y se utiliza como fuente única de la demanda de los apoyos para los procesos de selección de beneficiarios y en la programación de metas, recaba información de sus beneficiarios de acuerdo con las etapas de cada modalidad de acceso; se requiere especificar mecanismos de depuración de padrones. Los procedimientos para la selección de beneficiarios incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados; están estandarizados, son públicos y, están sistematizados; se requiere actualizar estos mecanismos en el DDiagnóstico. El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura que le permita definir metas con escenarios de mediano y largo plazos.

IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El Programa cuenta con un padrón de beneficiarios que permite conocer quiénes reciben los apoyos; incluye las características de las personas beneficiarias establecidas en su documento normativo, el tipo de apoyo otorgado, una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo y está sistematizada. Cuenta con un procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios con áreas de oportunidad relacionadas con establecer los mecanismos que regule la depuración y actualización del Padrón.

De la misma manera, se identificó que recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios y lo hace sistemáticamente en las dos modalidades de acceso y en las etapas de los financiamientos; se requiere establecer y documentar un plan de análisis y uso de la información socioeconómica recolectada, en los procesos operativos y estratégicos del Programa. Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios están estandarizados, están sistematizados, se manejan en bases de datos y sistemas informáticos y son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo; es necesario homologar en los documentos normativos ROP y DDiagnóstico los pasos (actividades) de los procedimientos que permiten otorgar el bien y el servicio a los beneficiarios; así como, los instrumentos de recolección de información.

V. Matriz de Indicadores para Resultados

En el marco del Presupuesto basado en Resultados (PbR), el Programa está obligado a aplicar el enfoque de marco lógico y la metodología de la MIR; en este contexto, se identificó que cuenta con las herramientas programáticas de la metodología de marco lógico; sin embargo, se observa una incongruencia metodológica en su integración: identificación y definición del problema su expresión adecuada en el AP su representación positiva en el AO su formulación correcta en el RN de la MIR. Esta situación se atendería con la conclusión del DDiagnóstico 2020 que se encuentra en elaboración.

La MIR incluye un Resumen Narrativo (RN) integrado por un Fin, un Propósito, dos Componentes y tres Actividades, identificados parcialmente en las ROP 2020; se observan áreas de mejora para cumplir con la normativa establecida por el CONEVAL para su vinculación. Se relacionan con la mejora en la definición del RN en los niveles de objetivo de Propósito y de Actividad; la complementación de Actividades y de los supuestos para fortalecer la lógica vertical.

Se cuenta con 13 indicadores para los cuatro niveles de objetivo de la MIR y con sus respectivas fichas técnicas (FT) que, en general, se observan regularmente estructuradas. Las oportunidades de mejora se relacionan principalmente con la integración adecuada de los medios de verificación en once de los trece indicadores y la incorporación de metas sexenales en todos; estos aspectos limitan el cumplimiento de los criterios de ser Claro, Relevante, Económico, Monitoreable y Adecuado (criterios CREMA); en consecuencia, el cumplimiento de la lógica horizontal se ve comprometida. De los 13 indicadores, seis cuentan con metas orientadas a impulsar el desempeño que son factibles de

alcanzar; dos, de sentido ascendente, establecieron metas por debajo de la línea base; no impulsan el desempeño ni son factibles de alcanzar; la línea base ya superó la meta establecida, es el caso del indicador de Fin y uno de Propósito. El complemento de cinco indicadores inician su medición en 2020. El indicador de Fin iniciará su medición en 2022 dada su frecuencia de medición bienal, por lo que no les aplica el criterio de valorar su orientación a resultados.

VI. Presupuesto y rendición de cuentas

El Programa identifica y cuantifica los gastos aplicados para generar el bien (Componente 1: créditos), pero no el servicio (Componente 2: capacitación) que entrega a sus beneficiarios; en 2019 el presupuesto ejercido ascendió a \$2,188,152,839.56 pesos distribuidos en: a) Gastos directos en operación en subsidios para inversión (Partida 43311), por un monto de \$2,139,240,000.00 pesos, que representa el 97.7 por ciento del total y que son los recursos para la entrega de apoyos monetarios directos relacionados con el Componente 1 del Programa; b) Gastos indirectos en operación en Servicios bancarios y financieros (Partida 34101) por un monto de \$48,912,839.56, lo que representa el 2.23 por ciento del total. No hay referencia alguna al presupuesto destinado al Componente 2 relacionado con la asesoría y capacitación de beneficiarios del Programa. Se identifica como una debilidad que no se explicitan los gastos en personal (capítulo 1000) para la ejecución del Programa de la CPPMB. Es una amenaza que los gastos (proporcionales a los programas sociales) en personal de campo (personal servidor de la nación) que tiene una participación estratégica en la operación del Programa, no se hagan explícitos.

Se realizan mecanismos de control y verificación para asegurar que la gestión del apoyo se dé a favor de la persona indicada; estos mecanismos están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras, están sistematizados y están apegados a las ROP 2020; pero no son públicos. Se cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con áreas de oportunidad relacionadas con la actualización de la página del Programa y hacer públicos los mecanismos para la atención a las denuncias y el proceso de contraloría social.

VII. Complementariedades y coincidencias del Programa

El Programa tiene coincidencias y/o complementariedades con cuatro programas federales. Coincide con el **S057 Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)**, ya que ambos programas entregan apoyos económicos y capacitación a una población objetivo similar.

Se complementa con tres programas. Con el **S280 Jóvenes Construyendo el Futuro**; si bien no se cumple con los criterios del CONEVAL para ser complementario, sí se identifica una relación parcial, dado que ambos buscan profesionalizar a su población beneficiaria; el programa JCF a través de la capacitación para tener un oficio y el PMB en cuanto a la educación financiera. Con el **S017 Programa de Fomento a la Economía Social (PFES)** a través de dos componentes: ambos programas entregan apoyos monetarios; el PMB otorga microcréditos y capacitación y el PFES otorga apoyos para el desarrollo de capacidades y apoyos económicos para la ejecución de proyectos productivos. Y, con el **S249 Programa para el fortalecimiento económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PFEPPI)** a través de dos componentes: ambos programas entregan apoyos monetarios y capacitación a su población objetivo. El PMB entrega apoyos monetarios y capacitación y el PFEPPI otorga apoyos para comercialización y acceso al crédito, así como capacitación para el desarrollo de capacidades comunitarias.

En Resumen

Como conclusión global se considera que los objetivos de la investigación se cumplieron; se han señalado recomendaciones en el informe de esta evaluación que contribuirán de forma directa a la mejora del diseño del PMB en el corto plazo.

Introducción

En el México actual, la normativa que regula la evaluación de la política de desarrollo social determina que deberá realizarse una revisión periódica del cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones que lleva a cabo la actuación gubernamental, con la finalidad de corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente en función de cumplir o no con el fin último de creación de valor público.[1] Esta regulación también refiere que, durante el primer año de operación de los programas nuevos, deberá llevarse a cabo una evaluación en materia de diseño y un análisis del funcionamiento de los principales procedimientos empleados por los programas para su operación. En cumplimiento con el numeral 32 del Programa Anual de Evaluación 2019 (PAE 2019), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) inicia en 2019 la evaluación de diseño referida de los programas de nueva creación de la actual administración pública federal usando como una de sus herramientas innovadoras la incorporación formal del trabajo de campo en la construcción del conocimiento sobre la forma de cómo se diseñaron y cómo funcionan los programas sociales.

Al respecto, dada la reciente puesta en marcha de los programas prioritarios federales, el CONEVAL consideró pertinente realizar una evaluación que busca recopilar, sistematizar y analizar la información que permita entender su diseño, funcionamiento y operación, identificando los procesos que lleva a cabo y analizando a profundidad aquellos que se consideran sustantivos para cumplir con el objetivo general de la intervención, a través de un análisis transversal de información que se genera con trabajos de gabinete y de campo. En este contexto y de conformidad con las atribuciones del CONEVAL, se llevó a cabo la Evaluación de Diseño con trabajo de campo, con el objetivo general de “generar información que permita elaborar estrategias de mejora tanto a su diseño e implementación, considerando el contexto en el que operan, y con ello contribuir a la mejora de los programas” (CONEVAL/TDR, 2019). El Programa de Microcréditos para el Bienestar inició en 2019 con una modalidad presupuestaria “U” de Otros subsidios conocido también como “Tandas para el Bienestar”; para 2020 cambió a una modalidad presupuestal “S” Sujeto a Reglas de Operación.

Con base en lo anterior y para dar cumplimiento a la relación contractual establecida entre Investigación en Salud y Demografía, S. C. (INSAD) y el CONEVAL, derivado del proceso licitatorio LA-020VQZ001-E114-2019 para realizar el Análisis Exploratorio del Diseño del programa presupuestario Programa U006 de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020, en este documento, se presentan los resultados de la Evaluación del Diseño del Programa, con información actualizada para 2020. En su elaboración, se analizó la información documental que proporcionó el CONEVAL y las áreas responsables del Programa, conforme a los Criterios Técnicos de la Valoración Inicial del Diseño del Programa establecidos en los TDR; fue fundamental el que la información de las evidencias documentales se haya complementado con la generado del trabajo de campo.

En este documento se caracteriza al Programa y se identifican las principales fortalezas, debilidades y/o amenazas para siete temáticas centrales: I. Justificación de la creación y diseño del Programa; II. Contribución a las metas y objetivos nacionales; III. Población y mecanismos de elegibilidad; IV. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; V. Matriz de Indicadores para Resultados; VI. Presupuesto y rendición de cuentas y, VII. Complementariedades y coincidencias del Programa.

A través de la información que se presenta sobre estas siete temáticas, es posible observar que, de manera general, el Programa tiene un diseño <<adecuado con oportunidades de mejora>>. Es factible decir que el Programa actualmente es funcional para operar. Requiere, principalmente, mejorar la conceptualización del problema por resolver; consolidar la congruencia metodológica de sus herramientas de planeación con base en la metodología de marco lógico; complementar su documento normativo (Reglas de Operación) y actualizar y concluir con la actualización del documento de diagnóstico. Asimismo, debe incluir una justificación que sustente su razón de ser que se fundamente con elementos teóricos y empíricos, documentar sus procesos, establecer su alineación con ordenamientos de planeación superiores y mejorar su MIR, entre otra áreas de oportunidad.

[1] El valor público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población (SHCP/SED, 2008, pág. 13).

Descripción general del programa

El Programa de Microcréditos para el Bienestar, también conocido como Tandas para el Bienestar (en adelante PMB o Programa), inició su operación en 2019, como un programa de modalidad presupuestal “U” (Otros subsidios); sin embargo, en el anexo 25 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 (PEF) se estableció que el Programa para 2020 estaría sujeto a reglas de operación (DOF/PEF, 2019) (SE/MIR, 2020). En marzo de 2020 se comunica que con base en “las modificaciones del catálogo de unidades responsables y las nuevas vinculaciones entre éstas y los programas presupuestarios que fueron autorizados por la SHCP derivado de la publicación del Reglamento Interior de la SE” se modifica a una intervención social denominada S285 Programa de Microcréditos para el Bienestar; formalmente se ubica como un programa con modalidad “S” Sujeto a Reglas de Operación (SE/Oficio, 2020).

El Programa es responsabilidad de la Secretaría de Economía y es operado de manera conjunta por dos de sus unidades administrativas: la Coordinación del Programa Prioritario Microcréditos para el Bienestar (CPPMB) y la Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación (UPPE) (DOF/RISE, 2019).

De acuerdo con el Diagnóstico 2019 del Programa (DDiagnóstico), el problema social que se busca resolver se define como **“Personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia enfrentan un ambiente adverso para el desarrollo de actividades productivas”** (SE/Diagnóstico, 2019).

Para atender este problema social, en las Reglas de Operación 2020 (ROP 2020), se define como objetivo general el *Fomentar la consolidación de las actividades productivas de las personas que inicien (Modalidad Mes 13 JCF) o cuenten (Modalidad Consolidación) con un Micronegocio a través de Apoyos mediante financiamiento y, posteriormente, de Apoyos mediante asesoría y capacitación.* Para lograrlo, se refieren como objetivos específicos: a) *Proveer financiamiento a las personas que inicien o cuenten con un Micronegocio y que habiten en la zona de cobertura del Programa,* y b) *Contribuir al desarrollo de capacidades financieras y empresariales básicas de las Personas Beneficiarias* (SE/MIR, 2020).

La vinculación del Programa con los ordenamientos superiores que lo regulan es directa con la planeación nacional del desarrollo; forma parte de los programas prioritarios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND); se referencia en el apartado de Desarrollo Sostenible del Eje General II. Política Social, como el *Programa Prioritario 9. Tandas para el Bienestar*, para el cual se establece como objetivo “Mejorar las condiciones de todo tipo de pequeñas unidades económicas con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social”. Al Programa le corresponde alinearse con el Programa Sectorial de Economía (PSE) derivado de que la Secretaría de Economía es responsable de su operación; no obstante al momento del cierre de la evaluación (mayo de 2020) aún no se publica; no fue posible establecer su vinculación con el PSE (DOF/PND, 2019).

De acuerdo con las ROP 2020, el Programa opera bajo dos modalidades de atención: Consolidación y Mes 13 JCF (programa de Jóvenes Construyendo el Futuro). Asimismo, se refiere a la población potencial (PP) como la “Población que enfrenta limitantes para iniciar o consolidar un micronegocio no agropecuario”; en 2020, la modalidad Consolidación se estima en 5,274,182 personas y para la modalidad Mes 13 JCF en 200,000 personas, dando un total de 5,472,182 personas. Para ambas modalidades de atención, la PO se define como la “Proporción de la población potencial que cumpla con los criterios de elegibilidad y requisitos del Programa, y que es factible atender con los recursos aprobados al Programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal respectivo, así como con los provenientes de los reembolsos que realicen las Personas Beneficiarias”; se cuantifica en 453,565 personas. En cuanto a la población atendida, para 2019 se cubrieron 349,722 personas beneficiarias, de las cuales 248,548 (71.1 por ciento) fueron mujeres y 101,174 (28.9 por ciento) fueron hombres (DOF/ROP PMB, 2020) (CPPMB/Nota PP, 2020) (SE/4o. ITA, 2020).

En 2020, la cobertura del Programa para ambas modalidades de atención es nacional, para la de Consolidación se focaliza en personas microempresarias de 30 a 67 años de edad con un micronegocio no agropecuario mayor a seis meses de operación, en 2,227 municipios y 2,401 localidades, que presentan marginación media, alta y muy alta, y/o presencia de población indígena o afroamericana, y/o altos índices de violencia. Para la modalidad Mes 13 JCF, la consulta a las ROP 2020, refiere que se focaliza en jóvenes entre 18 a 29 años y se prioriza a aquellos que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados (DOF/ROP PMB, 2020) (DOF/ROP JCF, 2020).

El Programa proporciona dos tipos de apoyos a las personas beneficiarias, uno por cada uno de sus dos Componentes: para el Componente 1. Financiamientos otorgados, se entregan apoyos individuales mediante financiamiento sin intereses en cuatro ciclos de crédito; uno inicial y tres subsecuentes, siempre que exista disponibilidad presupuestaria. Estos créditos se deberán reembolsar en un plazo máximo de diez mensualidades cada uno; para cada ciclo de crédito, existe un periodo de gracia inicial de un mes: el primero, es por \$6,000.00; el segundo, es por \$10,000; el tercero, es por \$15,000.00 y, el cuarto, es por \$20,000.00. Cabe destacar que las personas beneficiarias podrán reembolsar sus créditos

antes del plazo establecido, pudiendo solicitar el apoyo subsecuente a partir del séptimo mes posterior al cobro del apoyo anterior.

Para el Componente 2. Acciones de capacitación realizadas, el apoyo consiste en el otorgamiento de asesoría y capacitación a través de cursos presenciales o en línea, una vez que hayan recibido el financiamiento inicial o subsecuente, sobre temas relacionados con educación financiera: presupuesto, ahorro y crédito; así como sobre temas relacionados con el desarrollo de sus capacidades financieras y empresariales básicas: administración, plan de negocios y mercadotecnia, entre otros. Cabe destacar que a la fecha de esta evaluación, solo se han iniciado los cursos relacionados con el tema de educación financiera.

Según la página de transparencia presupuestaria de la SHCP, el presupuesto asignado para 2019 fue del orden de \$3,033.23 millones de pesos (mdp); el modificado de \$2,139.24 mdp y ejercido de 2,139.22 mdp, con una eficacia presupuestal del 99.9 por ciento. Para 2020, el presupuesto asignado al Programa en el PEF es del orden de los 2,500.00 mdp (SHCP/Transparencia Presupuestaria, 2019). Otra fuente de financiamiento que empleará el Programa, es la de los reembolsos. Las ROP refieren que estos recursos se administrarán a través del Fideicomiso de Microcréditos para el Bienestar, y se utilizarán para otorgar Apoyos mediante financiamientos nuevos o subsecuentes (DOF/ROP PMB, 2020, pág. 6).

En cuanto a las metas de los indicadores establecidos en la MIR 2020; para el objetivo de Fin se cuenta con un indicador: *Tasa de variación del ingreso mensual promedio de las personas microempresarias*, con una meta registrada del 1 por ciento. Para el nivel de Propósito, se tienen dos indicadores: para el de *Cobertura del Programa*, la meta es de 8.6 por ciento y para el de *Porcentaje de los micronegocios no agropecuarios apoyados por el Programa que permanecen en operación después de 2 años*, será hasta 2022 que se establezca una meta, dada su frecuencia de medición bienal.

En cuanto a los indicadores de nivel Componente, se tienen tres para cada uno de los dos. Para el Componente 1. Financiamientos otorgados, para el indicador de *Porcentaje de acceso a subsecuentes apoyos mediante financiamiento* se determinó una meta de 50 por ciento; para el de *Porcentaje de financiamientos otorgados a personas que inician un micronegocio* la meta es de 42.18 por ciento y para el de *Porcentaje de financiamientos otorgados a mujeres* la meta se estableció en el 80 por ciento. En lo que respecta al Componente 2. el indicador de *Acciones de capacitación realizadas*, para el de *Porcentaje de personas apoyadas por el Programa que recibieron acciones de capacitación* la meta se determinó en 10 por ciento; para el *Porcentaje de personas beneficiarias satisfechas con acciones de capacitación* la meta se estableció en 80 por ciento y para el *Porcentaje de personas apoyadas por el Programa para iniciar un micronegocio que recibieron acciones de Capacitación* la meta se estableció en 100 por ciento.

La valoración del diseño del Programa respecto de la atención del problema social que busca resolver, identificó áreas de oportunidad en cuanto a su conceptualización y en la aplicación de la metodología de marco lógico y de la construcción de la MIR. El área de oportunidad es lograr y mantener explícita la congruencia metodológica en cuanto a la identificación y definición del problema por atender => su expresión en el AP => su representación positiva en el AO su formulación correcta en el RN de la MIR y con esto fortalecer su diseño y dar claridad y congruencia a las acciones por realizar para su implementación y adecuado funcionamiento.

Evaluación

Justificación de la creación y del diseño del programa

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- Se define la población que tiene el problema o necesidad.
- Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
<ul style="list-style-type: none"> ° El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y ° El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

En el documento del Diagnóstico 2019 del PMB (en adelante DDiagnóstico) el problema por atender se define como “Personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia enfrentan un ambiente adverso para el desarrollo de actividades productivas” (SE/Diagnóstico, 2019, pág. 2). De forma explícita se define como un hecho negativo que puede ser revertido y se aportan elementos parciales de la población con el problema. Las mejoras se relacionan con precisar dicha población para las dos modalidades de atención del Programa referidas en las ROP 2020, así como con el plazo para su revisión y actualización. En el DDiagnóstico la población se refiere como “personas de entre 30 y 64 años de edad, con un Micronegocio en operación no agropecuario, que viva en las zonas de cobertura del Programa”, la cual difiere de la planteada en las ROP como “la población que enfrenta limitantes para iniciar o consolidar un micronegocio no agropecuario”, sin acotar los grupos de edad que se atienden: para la modalidad Consolidación, son los microempresarios entre 30 y 67 años de edad y para la de Mes 13 JCF, sólo se refiere a las personas egresadas del programa; es recomendable su especificación en el problema. Tampoco se diferencia entre hombres y mujeres ni se establece un plazo para su revisión y actualización. En la revisión de las ROP no se identificó la descripción del problema por atender (SE/Diagnóstico, 2019) (DOF/ROP PMB, 2020).

En el problema se manifiesta que las personas microempresarias enfrentan un “ambiente adverso para el desarrollo de actividades productivas”. El hablar de un “ambiente adverso” implica una complejidad en esta fase de implementación del Programa; debería abordarse en sus diferentes acepciones: económica, financiera, social y ambiental, entre otras. Al respecto, el trabajo cualitativo realizado para la evaluación observa que el Programa se focaliza en la atención de situaciones adversas relacionadas con aspectos financieros y en el desarrollo de capacidades financieras y empresariales, principalmente; se recomienda delimitar el alcance del problema, incluyendo sólo estos aspectos en su definición. Para atender lo señalado se sugiere adecuar su redacción bajo el siguiente enunciado <<Capacidades empresariales limitadas para el desarrollo de actividades productivas, en personas egresadas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro de 19 a 29 años de edad interesadas en iniciar un micronegocio y personas microempresarias de 30 a 67 años de edad con un micronegocio en operación no agropecuario, que habitan en municipios de marginación media, alta y muy alta y/o de alta violencia>>. En el DDiagnóstico se debería precisar que por <<capacidades limitadas>> se hace referencia a las relacionadas con el financiamiento y con el desarrollo financiero y empresarial; asimismo, se debería especificar qué se entiende por alta violencia en relación con los micronegocios (robo, secuestro, extorsión, cobro de uso de piso, entre otros). Es de resaltar, que la necesidad definida en el árbol (AP) no coincide con el árbol de objetivos (AO), ni con el Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa (MIR) para 2020 (cfr. Pregunta 18). Lo anterior es consecuencia de que el DDiagnóstico se elaboró para 2019 y que la MIR y las ROP son para 2020; esta incongruencia se atenderá al concluirse la actualización del DDiagnóstico para 2020. Se harían congruentes estos instrumentos de la planeación del PMB (AP => AO => MIR).

En resumen, se recomienda: 1. revisar la definición del problema y valorar la pertinencia de la definición propuesta; 2. revisar la congruencia entre el AP, el AO y la MIR; 3. incorporar en las ROP el problema por atender y 4. establecer un plazo para la revisión y actualización del problema en el DDiagnóstico.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- Causas, efectos y características del problema.**
- Cuantificación y características de la población que presenta el problema.**
- Ubicación territorial de la población que presenta el problema.**
- El plazo para la revisión y actualización del diagnóstico.**

Respuesta: Sí.

Criterios
<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende el programa. ° El diagnóstico cumple con una de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Se identifica el problema por atender y se analizan sus causas y efectos. De forma parcial, se cuantifican y describen las poblaciones potencial (PP) y la objetivo (PO) sólo para la modalidad de Consolidación: actualizada para 2019, se refiere su ubicación territorial en los municipios de marginación media, alta y muy alta, y en aquellos con altos índices de violencia del país. Las oportunidades se relacionan con acotar la población que tiene el problema para las dos modalidades y establecer un plazo para revisión y actualización del diagnóstico (DOF/ROP PMB, 2020).

En el árbol del problema (AP) del DDiagnóstico se identifican tres causas primarias que originan el problema: 1. Limitado acceso a servicios de financiamiento; 2. Conocimiento insuficiente en gestión de negocios y 3. Alta incidencia de actividades ilícitas (SE/Diagnóstico, 2019, págs. 2-7, 17). En las dos primeras se observa que no se abordan las causas secundarias que las condicionan; es claro que un mayor análisis de los condicionantes del problema son el paso más firme para plantear la solución del mismo. Se ratifica la recomendación del CONEVAL establecida en el documento de Consideraciones 2019 sobre la relevancia de profundizar en la cuantificación y/o caracterización de las personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia (CONEVAL/Consideraciones 2019, 2019). En relación con la causa primaria 3 “Alta incidencia de actividades delictivas” se recomienda analizar su inclusión como efecto secundario del problema, con base en los argumentos de: 1. la delincuencia es consecuencia de la falta de oportunidades y, 2 el principio de causalidad suficiente, que se describen en el Anexo 2.1 de esta pregunta. En la pregunta 26 se plantea una nueva propuesta de AP, basada en la definición del problema ya sugerido (cfr. Preguntas 1 y 26).

Como efectos se refieren en el AP del DDiagnóstico 2019: 1. micronegocios con limitado potencial de crecimiento; 2. dificultad para la consolidación de micronegocios; 3. alta mortalidad de micronegocios y 4. exclusión del sistema financiero formal, que ocasionan como efecto final el que existe un “Desarrollo económico excluyente y desigual que impide el crecimiento de los negocios” (SE/Diagnóstico, 2019, pág. 17).

En relación con la población que presenta el problema se observa que el DDiagnóstico requiere ser actualizado conforme a las definiciones establecidas en las ROP 2020. En éstas, la PP se plantea como la “Población que enfrenta limitantes para iniciar o consolidar un micronegocio no agropecuario”; en este enunciado no se precisan los grupos poblacionales que se cubren para las modalidades atención establecidas en las ROP. También se observó que ni en el DDiagnóstico ni en las ROP se cuantifican las PP y la PO. En nota de trabajo entregada como evidencia se refiere para 2020 que la PP para Consolidación se estima en 5,274,182 personas y para Mes 13 JCF en 200,000 personas. En las ROP, la PO se especifica como la “Proporción de la población potencial que cumpla con los criterios de elegibilidad y requisitos del Programa, y que es factible atender con los recursos aprobados al Programa en el PEF del ejercicio fiscal respectivo, así como con los provenientes de los reembolsos que realicen las Personas Beneficiarias”; en la nota referida se cuantifica en 453,565 personas (SE/Diagnóstico, 2019) (DOF/ROP PMB, 2020) (CPPMB/Nota PP, 2020).

En resumen, se recomienda: 1. actualizar el DDiagnóstico con la identificación, definición, caracterización y cuantificación de la PP y la PO para las dos modalidades de atención; 2. incorporar la causa primaria número 3. “Alta incidencia de actividades delictivas” como un efecto secundario del problema; 4. Describir las causas secundarias de las causas primarias y hacer explícito el análisis de la causalidad; 5. De aceptarse la propuesta de AP sugerido por INSAD se requiere: valorar su lógica vertical y replantear el DDiagnóstico bajo esta nueva relación de causalidad y 6. Establecer la temporalidad (fechas o periodicidad) para la actualización del DDiagnóstico.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta: Sí.

Criterios

- ° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y
- ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema.

Justificación:

El documento de Diagnóstico 2019 del Programa incluye un apartado denominado “Experiencias de Atención”, que presenta un resumen de evaluaciones de impacto de programas similares al Programa de Microcréditos para el Bienestar: tres en México; el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOC). Y, uno, en la India; el Programa de microcréditos grupales en Hyderabad (SE/Diagnóstico, 2019, págs. 11-16). Si bien se enumeran los resultados de las intervenciones, no se analizan con profundidad los efectos positivos atribuibles al otorgamiento de microcréditos en la población objetivo de esos programas (SE/Diagnóstico, 2019, págs. 11-16).

De acuerdo con las ROP 2020, el Programa “respalda la generación de capacidades productivas y la creación de empleo y autoempleo de los grupos más vulnerables en municipios y localidades con media, alta y muy alta marginación; altos índices de violencia o presencia indígena; con perspectiva de género y de inclusión social y económica, contribuyendo al combate a la pobreza con el acceso a financiamiento en condiciones preferenciales, asesorías y capacitaciones” (DOF/ROP PMB, 2020, pág. 1). En relación con estos planteamientos, la búsqueda intencionada de INSAD sobre literatura internacional relacionada con el tema identificó la experiencia de la “Escuela del Grameen Bank”; en ésta se “[...] estima que la pobreza persiste porque demasiadas personas no cumplen los requisitos para tomar prestado de las instituciones financieras formales y en consecuencia pierde su oportunidad de negocio” (Gutiérrez Nieto, 2006, págs. 179-180). Entre los principales objetivos del banco Grameen se encuentran: 1. facilitar préstamos a los pobres que no tienen ahorros ni garantías, preferentemente en zonas rurales; 2. eliminar la explotación de las personas por usureros; 3. crear empleo propio y 4. sacar a los pobres de su círculo de pobreza. Los microcréditos se promueven como un derecho humano, se otorgan con base en la confianza en sus prestatarios (Marbán Flores, 2007).

Con relación a la existencia de evidencias nacionales e internacionales relacionadas con los efectos positivos atribuibles a los apoyos otorgados, en la investigación realizada por INSAD se identifican otros estudios internacionales de impacto en Mongolia, Etiopía, Bosnia y Herzegovina, y Marruecos que, integrados con el estudio de la India, podrían ser analizados para fortalecer la justificación de la intervención del Programa (Anexo 3.1). La visión minimalista de la inclusión financiera (centrada sólo en microcrédito) ha sido superada —después de la crisis del microcrédito— y, si bien, puede considerarse una condición necesaria, no es suficiente para la inclusión económica y social de las personas pobres o de pequeñas actividades empresariales. Como alternativa, una visión holística o maximalista considera que los servicios financieros integrales (ahorro, crédito, seguros y medios de pago) se combinen con servicios no financieros (capacitación, asistencia técnica, educación financiera y otros); así es factible el logro de un mayor impacto en el desarrollo social y económico de la población en la base de la pirámide.

En resumen, se recomienda: 1. valorar la pertinencia de complementar la fundamentación del Programa con las experiencias de inclusión financiera con enfoque maximalista (de microfinanzas para el desarrollo), entre las que se encuentra la experiencia de la “Escuela del Grameen Bank”; 2. revisar en la evidencia nacional e internacional los efectos positivos atribuibles al otorgamiento de los microcréditos en poblaciones objetivo integradas bajo entendimiento amplio de los problemas del microempresario que puedan articularse con los servicios no financieros que este mismo Programa contempla (asistencia técnica y capacitación) y, de ser posible, considerar la articulación con una visión más amplia de inclusión financiera (ahorro, crédito y otros servicios) y 3. fundamentar que la intervención del Programa es más eficaz que otras alternativas para atender la problemática que se resuelve con los microcréditos.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

- a. Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.**
- b. El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.**

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

En la MIR 2020 del Programa se estableció como Propósito que las “Personas que inician o cuentan con un micronegocio no agropecuario consolidan sus actividades productivas”. En este momento (mayo 2020) no se valoró su contribución al cumplimiento de las metas y objetivos nacionales, dado que no fue factible analizar la vinculación del Propósito del Programa con el objetivo del programa sectorial con el que se vincularía. Al Programa le corresponde alinearse con el programa sectorial de economía (PSE) debido a que la Secretaría de Economía es responsable de su operación; no obstante, el PSE aún no se ha publicado (SE/MIR, 2020).

El equipo evaluador identificó que, el Programa de Microcréditos para el Bienestar forma parte de los programas prioritarios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND); se referencia en el apartado de Desarrollo Sostenible del Eje General II. Política Social, como el programa prioritario 9. Tandas para el Bienestar, para el cual se establece como objetivo “Mejorar las condiciones de todo tipo de pequeñas unidades económicas con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social” (DOF/PND, 2019, págs. 12-13).

El elemento común que se observa entre el Propósito de la MIR del Programa y el objetivo del Programa planteado en el PND es el apoyo a las personas microempresarias para fortalecer sus micronegocios.

Adicionalmente, se observa una vinculación con el Eje General III. Economía del PND, particularmente con el apartado de “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo”; específicamente con la estrategia que establece que el sector público fomentará la creación de empleos, facilitando el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas (DOF/PND, 2019, págs. 12-13, 16).

De manera particular, en el apartado III.2 Determinación y justificación de los objetivos de la intervención del DDiagnóstico se observó que se establece la vinculación directa del Programa con el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (SE/Diagnóstico, 2019, pág. 19). Este apartado del DDiagnóstico deberá actualizarse con la información del PND vigente, considerando que el Programa deberá vincularse con el PSE.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial o institucional relacionado con el programa?

Justificación:

Como ya se refirió el Programa Sectorial de Economía (PSE) con el que debería estar vinculado el Programa aún no se ha publicado; en consecuencia, no es factible identificar la vinculación del objetivo sectorial del PSE con el que se relaciona el Programa, con metas, objetivos y/o estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente (PND). La revisión del PND y de la Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024 identificó que el PND se divide en tres ejes generales; en el Eje II. Política Social, Apartado de Desarrollo Sostenible, se encuentra inserto el Programa. Asimismo, se observa una vinculación con el Eje III. Economía, con el apartado Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo; particularmente, con la estrategia que establece que el sector público fomentará la creación de empleos, facilitando el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas (DOF/PND, 2019, págs. 12-13, 16) (SHCP/GuíaPDPND, 2019).

Cabe mencionar que en el apartado II.2 Determinación y justificación de los objetivos de la intervención del DDiagnóstico se realiza la vinculación directa del Programa con el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; se refiere que el Programa contribuye de manera directa con el Eje General 3 “Desarrollo económico”, Objetivo 3.1 “Propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero priorizando la atención al rezago de la población no atendida y la asignación más eficiente de los recursos a las actividades con mayor beneficio económico, social y ambiental del Plan Nacional de Desarrollo”; específicamente, con las estrategias “Inclusión financiera” y “MIPYMES y emprendedores”. Asimismo, refiere una contribución complementaria con el Objetivo 2.1 “Desigualdad”, particularmente con la estrategia “Priorizar programas sociales de bienestar” y el Objetivo 2.11 “Trabajo”; específicamente, con la estrategia “Fomentar la inclusión económica”. (SE/Diagnóstico, 2019, pág. 19). Se observan diferencias en la vinculación establecida por el Programa en el DDiagnóstico y la que se identifica en el PND vigente; se infiere que el Proyecto de PND utilizado para el análisis y el PND vigente tienen estructuras diferentes que deberán ser analizadas para establecer una relación adecuada, considerando que el Programa deberá vincularse con el PSE.

En resumen, se recomienda: 1. analizar la vinculación del Programa con el PND vigente, a través del PSE y, 2. actualizar el apartado II.2 Determinación y justificación de los objetivos de la intervención del DDiagnóstico una vez que se cuente con el PSE.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

En la MIR 2020 del Programa el Propósito se define como: “Personas que inician o cuentan con un micronegocio no agropecuario consolidan sus actividades productivas”, y se establece que si se logra el Propósito se contribuye a la diversificación de la actividad económica para una mayor igualdad entre regiones y sectores (SE/MIR, 2020).

En la revisión de las Reglas de Operación del Programa y del DDiagnóstico 2019, se identificó que no se hace explícita alguna vinculación del Programa con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ni con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o la Agenda para el Desarrollo Post 2015.

En la base de datos de vinculación del Programa con los ODS, se identificó que el PMB se vincula de manera indirecta con dos de los 17 ODS existentes (SE/BDVinculaciónODS, 2019).

Con el ODS1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Particularmente, con la meta 1.4: Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación. Se valida esta vinculación con el Programa dado que contribuye al combate a la pobreza y se focaliza en la atención de personas microempresarias en situación de marginación y violencia, a través del otorgamiento de microcréditos.

Con el ODS8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. De manera particular, con la meta 8.3: Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros. Se valida esta vinculación, debido a que el Programa favorece la creación de empleos y el impulso o el crecimiento de las microempresas con el otorgamiento de microcréditos y la asesoría y capacitación de las personas microempresarias.

De manera adicional, del análisis realizado por INSAD, se identificó que el Programa podría vincularse indirectamente con otros dos de los 17 ODS; su logro aporta a su cumplimiento (ONU/ODS, 2015).

Con el ODS5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Concretamente, con la meta 5.a: Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales. El Programa otorga microcréditos a personas microempresarias sin restricción por sexo. Con el ODS9. Industria, innovación e infraestructuras. Específicamente, con la meta 9.3 Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados. El Programa incrementa el acceso de las pequeñas industrias a los servicios de financiamiento con el otorgamiento de microcréditos sin intereses.

Al igual que con los ODS, se identificó que el Programa también se vincula indirectamente con dos de los ocho ODM. Por una parte, con el ODM1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, particularmente con la meta 1B. Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes. En este contexto, el Programa se focaliza en la atención de personas microempresarias adultas que habitan en zonas de marginación media, alta y muy alta, y de alta violencia. Así, al fortalecer las capacidades productivas, favorece lograr un empleo pleno y productivo. Por otra parte, con el ODM3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Sin que se relacione con alguna de las metas específicas de este ODM, el Programa promueve la igualdad de género al otorgar los microcréditos sin restringir entre hombres y mujeres (ONU/ODM, 2000).

El área de oportunidad se relaciona con la incorporación en los documentos de Reglas de Operación y en el DDiagnóstico en proceso de actualización, de un apartado que explícite la vinculación con los ODS y los ODM.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- Tienen una misma unidad de medida.
- Están cuantificadas.
- Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
<ul style="list-style-type: none"> El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y Las definiciones cumplen todas las características establecidas.

Justificación:

En las ROP 2020 se identifica que las poblaciones potencial (PP) y objetivo (PO) están definidas (cfr. Preguntas 1 y 2) y cuentan con tres de las cuatro características que se valoran en la pregunta. Tienen una misma unidad de medida: personas físicas; están cuantificadas y tienen una metodología con fuentes de información definidas. La actualización de la PP en la modalidad Consolidación está sujeta a la actualización del Censo del Bienestar; no es explícita la incorporación de la población con edad de los 65 a 67 años. En la modalidad Mes 13 JCF no es claro el método por aplicar. La actualización de la PO en ambas modalidades de acceso se realizará en forma anual junto con el establecimiento de metas para el ejercicio presupuestal siguiente (CPPMB/Nota PP, 2020). La publicación en febrero de 2020 de las ROP incluye, entre otros cambios las modalidades de acceso a los beneficios del Programa y, por lo tanto, en las definiciones de las PP y PO; dichos cambios no se han actualizado en el DDiagnóstico.

En las ROP, la PP se define como “Población que enfrenta limitantes para iniciar o consolidar un micronegocio no agropecuario” (DOF/ROP PMB, 2020). Esta definición establece la condición para la entrada de las dos modalidades de acceso al Programa. Como debilidades en la definición se identifica un nivel de generalidad que no contribuye con la cuantificación de la PP y que no hace referencia a la zona de cobertura del Programa (SE/Diagnóstico, 2019). El Programa entregó una nota metodológica para la cuantificación de las poblaciones PP y PO con lo que se elaboró el Anexo 1 “Metodología para la cuantificación de las poblaciones Potencial y Objetivo” (CPPMB/Nota PP, 2020).

Para la cuantificación de la PP de la Modalidad Consolidación la estimación se realizó con los resultados del Censo del Bienestar; a esta base de datos se aplican los criterios de elegibilidad del Programa y así, la PP se estima en 5,274,182 personas (Ver Anexo 1). Para la cuantificación de la PP en la Modalidad Mes 13 JCF se parte de la información de la STPS; se estima en 200,000 personas; se carece de mayor información acerca del mecanismo de selección de esta población. En síntesis, la PP del PMB para el año 2020 sumando las dos modalidades de acceso es de 5,474,182 personas. La información se desagrega por entidad federativa.

La PO se define como “la proporción de la población potencial que cumpla con los criterios de elegibilidad y requisitos del Programa, y que es factible atender con los recursos aprobados al Programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal respectivo, así como con los provenientes de los reembolsos que realicen las Personas Beneficiarias” (DOF/ROP PMB, 2020). La cuantificación de la PO tiene como parámetro fundamental la disponibilidad presupuestal en el ejercicio fiscal; para ambas modalidades es del orden de 453,565 personas beneficiarias. La meta distribuida por municipio y los ponderadores utilizados para esta distribución se pueden consultar en el Anexo 1.

La actualización de la PP está sujeta al levantamiento de información de los programas prioritarios realizada por la SB. La actualización de la PO se hará anualmente junto con la estimación de metas, con el presupuesto asignado y el estado de la revolvencia (CPPMB/Nota PP, 2020).

Se recomienda: 1. homologar las definiciones de las poblaciones en las ROP y en el Diagnóstico del Programa; 2. explicitar el mecanismo para la actualización de la PP Mes 13 JCF y la incorporación de las personas de 65 a 67 años; y 3. incorporar en las ROP y el DDiagnóstico la cuantificación de las poblaciones PP y la PO desglosadas por edad, sexo, grado de marginación, nivel de violencia, población indígena y actividad productiva; estos elementos en conjunto contribuirán a la mejora de la focalización del PMB.

8. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales u otras)

Respuesta: Sí.

Criterios

° El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.

Justificación:

La revisión de evidencias documentales y la información obtenida en trabajo de campo permitió validar que el Programa cuenta con información sistematizada para conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes; es información válida y se utiliza como fuente única de la demanda de los apoyos para los procesos de selección de beneficiarios y en la programación de metas. Se identifican áreas de oportunidad relacionadas con informar la forma y temporalidad en que se dará continuidad al levantamiento del Censo del Bienestar (CB) y el registro de nuevos solicitantes de apoyos; la forma en que se continuará la incorporación de beneficiarios de la modalidad Mes 13 JCF; y especificar los mecanismos para depurar los padrones de beneficiarios que no concluyeron los reembolsos o que no aceptan los nuevos ciclos de los apoyos.

El Programa recaba información de sus beneficiarios de acuerdo con las etapas de cada modalidad de acceso. Para la modalidad Consolidación la identificación de personas interesadas en recibir apoyos del PMB en el CB se les aplica el cuestionario del Módulo de microcréditos (ver procedimiento en Anexo 1 y Anexo 2). La Población Potencial se estima en 5,274,182 de personas) (CPPMB/Nota PP, 2020) (DOF/ROP PMB, 2020).

El segundo momento de recolección de información de los beneficiarios se da después de determinar la PO (CPPMB/Nota PP, 2020). En la segunda visita domiciliaria se llena la Cédula de información de la modalidad Consolidación (anexo de 2 de las ROP) (DOF/ROP PMB, 2020). La información recabada se relaciona con datos sociodemográficos del solicitante, información del tiempo de operar y giro del negocio, propiedad del local, número de empleados, disponibilidad de un crédito y la necesidad de capacitación en su negocio. Para la Modalidad Mes 13 JCF, con información de la STPS, la PP se estima en 200,000 personas. En visita domiciliaria se aplica la Cédula de Información Mes 13 JCF (anexo 2 JCF de las ROP) que recaba la misma información que la cédula de Consolidación, con la diferencia de indicar el tipo de negocio y actividad que se pretende iniciar (DOF/ROP PMB, 2020, pág. 10).

Otra etapa de recolección de información se da en el momento de acceder a los apoyos mediante financiamiento subsecuente para ambas modalidades de acceso. Con la base de datos de las personas que cumplieron el reembolso total. En tercera visita domiciliaria se constata el interés en obtener un apoyo subsecuente y se aplica en línea la Cédula de información complementaria (anexo 3 de las ROP). La información recabada se relaciona con datos de: domicilio del negocio, en qué utilizó el financiamiento anterior, en qué utilizará el segundo financiamiento, qué ha mejorado con los recursos de la tanda, ingresos y gastos semanales aproximados, número de empleados, disponibilidad de un crédito de qué institución, el monto y tasa de interés y preguntas específicas para mujeres beneficiarias acerca de la toma de decisiones en la aplicación de la tanda y en el hogar (DOF/ROP PMB, 2020, pág. 13).

En síntesis, con lo antes expuesto se puede afirmar que el Programa cuenta con información sistematizada que le permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes, es información válida y se utiliza como fuente única de la demanda de los apoyos y en los procesos de selección de beneficiarios y programación de metas. No obstante, se identifican áreas de oportunidad relacionadas con informar: 1. la forma y temporalidad en que se dará continuidad al levantamiento del CB y el registro de nuevos solicitantes de apoyos; 2. la forma en que continuará la incorporación de personas beneficiarias a la modalidad mes 13 JCF; 3. los mecanismos para depurar los padrones de beneficiarios que no concluyeron los reembolsos o que no aceptan las nuevas etapas de los apoyos. Con esta información el Programa deberá complementar el Anexo 2 "Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios".

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo?

En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

Se describen, de manera resumida, la metodología de focalización y las fuentes de información empleadas en los diferentes momentos en que se requiere aplicar mecanismos de ponderación (para decidir a quién y bajo qué condiciones dar prioridades). Es pertinente resaltar que los mecanismos de focalización descritos se fueron identificando a lo largo de las diferentes etapas del Programa y algunos de ellos no están documentados; la información se obtuvo de la narrativa de las personas responsables de la operación. Es recomendable que estos mecanismos de focalización sean consignados en un apartado específico en la actualización que se construye del Diagnóstico del Programa.

La identificación y caracterización de la PO para la modalidad Consolidación, se realiza de forma adecuada; inicia con la entrega a la Coordinación del Programa (CP) de la base de datos del módulo de microcréditos que genera la SB en el levantamiento de información de los programas prioritarios (SE/PMB Proceso 1, s/f). La base de datos del Módulo de microcréditos (7.4 millones de personas) se depura aplicando los criterios de elegibilidad de Programa y se obtiene la PP (5,274,182 de personas) (ver Anexo 1 y Anexo 2) (CPPMB/Nota PP, 2020) (DOF/ROP PMB, 2020). A esta base de datos se aplican los criterios de elegibilidad del Programa de acuerdo con las ROP para 2020: a) Tener un Micronegocio con más de seis meses de operación cuya actividad no sea agropecuaria, b) Tener entre 30 y 67 años de edad al momento de la solicitud del apoyo, y c) Ser residente en zonas de media, alta y muy alta marginación, en municipios con altos índices de violencia o en municipios con presencia de población indígena o afromexicana (DOF/ROP PMB, 2020, pág. 3). En entrevista con el personal con funciones de operación en nivel central se comentó que este último criterio es utilizado para realizar la ponderación y privilegiar las características que permitan el mayor beneficio social. Para la modalidad Mes 13 JCF, no se contó con elementos para valorar la identificación de la PO.

Otro momento de ponderación en el Programa se relaciona con la cuantificación de la PO que tiene como parámetro fundamental la disponibilidad del recurso en el ejercicio presupuestal correspondiente. En la determinación de la meta 2020 se consideraron los supuestos de ponderación en el orden siguiente: 1. Mes 13 JCF: Información proporcionada por la STPS, hasta 200 mil apoyos para egresados; 2. Un total de 175 mil Segundos apoyos, hasta el 50 por ciento de los beneficiarios apoyados en 2019; y 3. Un total de 90 mil Nuevos apoyos, con el remanente del presupuesto del Programa (CPPMB/Nota PP, 2020).

Se aplicaron mecanismos de ponderación al definir las metas por municipio y entidad federativa con el siguiente procedimiento de acuerdo con la modalidad de acceso y el periodo de los apoyos:

Modalidad consolidación

a) Primeros apoyos de 6 mil pesos

Se distribuyó por municipio la meta de 87,392 apoyos, tomando principalmente en cuenta el nivel de la población potencial así como la cobertura en 2019. Se otorga mayor ponderación a aquellos municipios con menor porcentaje de cobertura.

b) Segundos apoyos de 10 mil pesos

Se distribuyó por municipio la meta de 174,861 apoyos, tomando como ponderador el porcentaje de beneficiarios con pagos al corriente en febrero de 2020.

Modalidad JCF

La meta se distribuyó con el número de becarios del Programa JCF, por municipio en 2019.

10. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:

- a. Incluye la definición de la población objetivo.
- b. Especifica metas de cobertura anual.
- c. Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
- d. Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Respuesta: No.

Justificación:

Entre las evidencias documentales revisadas y en la información obtenida en el trabajo de campo se identificó que el Programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a la PO. Cabe señalar que el PMB inició operaciones en el ejercicio presupuestal de 2019. En las ROP 2020 se incorporan cambios sustanciales en la conceptualización y definición de las poblaciones beneficiarias; la ampliación en las modalidades de acceso a los apoyos del Programa limitan la definición de una estrategia de cobertura en la que se identifiquen metas con escenarios de mediano y largo plazos.

Se recomienda la incorporación de un subapartado en el Diagnóstico que considere las innovaciones en las modalidades de acceso y las definiciones de población; que se establezca la estrategia del Programa para atender a su población objetivo, considerando las metas anuales y de mediano y largo plazos.[3] Es claro que, si se continua con una permanente actualización (inclusión) de modalidades de beneficiarios que atendería el Programa, esto sería una gran limitante para un proceso de planeación orientado a la construcción de escenarios para “resolver” el problema social definido. Un área de oportunidad es formular “una estrategia de cobertura”, en un primer momento, para la modalidad de Consolidación sobre la que se tiene un mayor conocimiento y definición de acciones de corto y mediano plazos.

[3] Se entenderá por mediano plazo, que la visión del plan abarque la presente administración federal y largo plazo que trascienda la administración federal (CONEVAL/TDR, 2019, pág. 33).

11. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.
- Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

El procedimiento para la selección de beneficiarios cumple con tres de las cuatro características valoradas en la pregunta. Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados; están estandarizados, son públicos y, están sistematizados. El área de oportunidad se relaciona con hacer explícita la congruencia entre los criterios para la selección de la población objetivo en el DDiagnóstico y en las ROP.

En relación con los criterios de elegibilidad, estos se encuentran claramente especificados para las dos modalidades de acceso al Programa: Consolidación y Mes 13 JCF, así como para el caso de Apoyos mediante financiamiento subsecuentes. No presentan ningún tipo de ambigüedad en su redacción; en la Regla Sexta de las ROP 2020 se señala que los criterios de elegibilidad del Programa están regidos por el principio de igualdad y no discriminación.

Para la modalidad Consolidación señala que las personas interesadas en obtener el primer Apoyo mediante financiamiento, deberán cumplir con los siguientes criterios al momento en que el personal de campo realiza la visita de verificación: 1. Tener entre 30 y 67 años de edad al momento de firmar la Solicitud de Incorporación a Programas de Desarrollo; 2. Manifestar bajo protesta de decir verdad que cuentan con un micronegocio con más de seis meses de operación cuya actividad no sea agropecuaria y, 3. Ser residente de algún municipio o localidad perteneciente a las zonas de cobertura del Programa (DOF/ROP PMB, 2020). Para la Modalidad Mes 13 JCF los criterios de elegibilidad son: 1. Ser Persona egresada del JCF; 2. Manifestar su interés por iniciar un micronegocio, y 3. Haber finalizado el curso de capacitación para iniciar un micronegocio conforme a la Regla SÉPTIMA.

Para el caso de Apoyos mediante financiamiento subsecuentes para ambas modalidades, la persona beneficiaria será elegible cuando haya reembolsado en su totalidad los apoyos previos, en términos de lo establecido en la Regla Novena (DOF/ROP PMB, 2020). Asimismo, se establece una excepción: no es elegible de apoyo mediante financiamiento ninguna persona que trabaje en la mecánica operativa del Programa.

Los procedimientos para la selección de beneficiarios se encuentran estandarizados, están establecidos en las ROP y por las características de operación se aplican solo en el nivel de la CPPMB. Están sistematizados ya que la fuente de información inicial es el resultado del CB, que genera bases de datos electrónicas. Para la modalidad mes 13 no se ha iniciado el proceso de selección de los jóvenes propuestos por la STPS. Los procedimientos de selección no fueron actualizados en el DDiagnóstico del Programa.

Los procedimientos para la selección de beneficiarios se encuentran en las ROP difundidas públicamente en el DOF; una oportunidad de mejora sería la publicación en la página de la SE en el micrositio del Programa. Los procedimientos del Programa son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo. Lo anterior se pudo reconocer y establecer en la secuencia de las actividades, los insumos, los participantes, los productos y los usuarios de los mismos; se conformó un esquema del Proceso de selección de beneficiarios y una propuesta de diagramación (cfr. Entregable 3 de esta evaluación). Los requisitos que deben cumplir las personas solicitantes se encuentran establecidos por modalidad de acceso y etapa del financiamiento y no representan dificultad alguna para mujeres o para hombres para su cumplimiento para acceder al bien y al servicio que otorga el Programa.

En resumen, se recomienda actualizar los criterios de selección de personas beneficiarias en el documento de DDiagnóstico del Programa de acuerdo con las modalidades de acceso y etapas del financiamiento.

12. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- Están adaptados a las características de la población objetivo.
- Los procedimientos cuentan con formatos definidos.
- Están disponibles para la población objetivo.
- Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.

Justificación:

En la revisión de las ROP 2020 se identificó que los procedimientos cumplen con tres de las cuatro características valoradas en la pregunta; están adaptados a las características de la población objetivo; se cuenta con un formato de Solicitud de incorporación a los programas sociales, entre ellos el PMB; y, de acuerdo con las características de operación, los formatos están disponibles para la población objetivo. La oportunidad de mejora se relaciona con homologar los procedimientos entre las ROP y el DDiagnóstico del Programa (DOF/ROP PMB, 2020).

Por las características de operación del Programa, el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, no existe como tal (cfr. Preguntas 8 y 11) con el argumento de que las necesidades sociales y beneficiarios potenciales se identifican en forma directa en operaciones de campo a cargo de la SB; el Programa no funciona bajo el enfoque de demanda en el que una persona interesada que considera que reúne los requisitos de ingreso a un programa social solicita su inscripción; y el programa recibe, registra y da trámite a la solicitud. En el caso del Programa, estos procedimientos forman parte de un proceso global de selección de beneficiarios en que se valoran las características de la población (requisitos de ingreso) y se confirma la aceptación como población objetivo.

En la Regla Séptima de las ROP se establecen los requisitos que deben cumplir las personas interesadas en obtener un apoyo mediante financiamiento, de acuerdo con la modalidad de acceso y el nivel de financiamiento. Para el primer Apoyo mediante financiamiento (DOF/ROP PMB, 2020, págs. 4-5):

Para la Modalidad Consolidación: a) Proporcionar la información necesaria para requisar la Solicitud de Incorporación a Programas de Desarrollo (anexo 1 de las ROP) y firmarla para aceptar el otorgamiento del apoyo; b) Proporcionar la información requerida en la Cédula de Información (anexo 2 de las ROP); c) Presentar una identificación oficial vigente; d) Proporcionar su Clave Única del Registro de Población (CURP). Para asegurar la integridad del Padrón de Personas Beneficiarias del Programa, se verificará la validez de esta clave en el Registro Nacional de Población. En caso de no resultar válida, se requerirá a la Persona Beneficiaria que realice el trámite correspondiente para corregir la situación, y e) Presentar un comprobante de domicilio con antigüedad no mayor a tres meses.

Para la Modalidad Mes 13 JCF: a) Proporcionar la información necesaria para requisar la Solicitud de Incorporación a Programas de Desarrollo (anexo 1 de la ROP) y firmarla para aceptar el otorgamiento del apoyo; b) Proporcionar la información requerida en la Cédula de Información (anexo 2 JCF de las ROP); c) Constancia del Programa JCF, y d) Acreditación. Para el caso de Apoyos mediante financiamiento subsecuentes: a) Haber reembolsado en su totalidad los apoyos previos, en términos de lo establecido en la Regla novena, y b) Proporcionar la información requerida en la Cédula de Información Complementaria (anexo 3 de las ROP).

De acuerdo con las ROP la SB en operativo de campo realizará la segunda visita domiciliaria en la que se verificará la información del CB y del programa JCF, y se integrará el Expediente electrónico. Al final de dicha visita el personal de campo hará entrega a la persona elegible de un número de orden de pago, un instructivo con el lugar y el tiempo en el que podrá cobrar de su apoyo, así como los datos para realizar, en su caso, sus reembolsos, cuando sea aprobado por la Coordinación.

De acuerdo con la descripción anterior se puede concluir que los procedimientos están adaptados a las características de la población objetivo; se cuenta con formatos definidos; de acuerdo con las características de operación, los formatos están disponibles para la población objetivo. El área de oportunidad se relaciona con homologar los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyos entre las ROP y el DDiagnóstico del Programa.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

13. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

Criterios
° La información de los beneficiarios cumple con tres de las características establecidas.

Justificación:

La información disponible corrobora que el Programa cuenta con un padrón de beneficiarios que permite conocer quiénes reciben los apoyos; esta información cumple con tres de las cuatro características valoradas en la pregunta. El padrón incluye las características de las personas beneficiarias establecidas en su documento normativo. Incluye el tipo de apoyo otorgado, una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo y está sistematizada. El área de oportunidad se relaciona con establecer un mecanismo documentado que regule su depuración y actualización.

La información sobre el padrón proviene de revisión documental y de información cualitativa obtenida en trabajo de campo. En el DDiagnóstico 2019 en el numeral VI.3 Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios y en el documento “Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios del Programa Microcréditos para el Bienestar, se describe, que la normatividad que regirá la gestión del padrón de beneficiarios es el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G); que integra 48 variables obligatorias, con la posibilidad agregar información estratégica; las áreas que participan en la gestión son la CPPMB y la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE) y de forma indirecta el Banco Afirme y Telecomunicaciones de México (Telecomm). Se integra directamente en la herramienta informática del SIIPP-G con el uso de la Firma Electrónica Avanzada (FIEL); y la información debe ser transferida con puntualidad dentro de los 10 días siguientes al vencimiento de cada trimestre (SE/Diagnóstico, 2019, págs. 30-31) (SE/Previsión Padrón, 2019).

La gestión del padrón inicia con la entrega de apoyos a personas beneficiarias debido a que exclusivamente pueden figurar beneficiarios reales del Programa y este paso se concreta en el momento en que se registra la entrega de los apoyos por Telecomm quien informa a Banca a firme y ésta institución financiera, a su vez, informa semanalmente a la CPPMB y a la DGPE. Con estas bases se realiza la integración del padrón directamente en la herramienta informática del SIIPP-G. Las áreas responsables de la información cumplen con la obligación normativa de tratamiento o transferencia de datos personales contenidos en el padrón de beneficiarios del Programa, en estricto apego a lo establecido en la Ley y demás disposiciones normativas aplicables.

Los tipos de información disponibles dan cuenta del registro de beneficiarios a quienes ya se les otorgó el subsidio. Para fines de la evaluación se proporcionó un ejemplo de base de datos de beneficiarios con 24 variables que incluye: código identificador (ID único), nombre y apellidos, CURP, edad, domicilio con código postal, clave de municipio y entidad; datos socioeconómicos como: estado civil, propiedad de la vivienda, nivel de estudios; características del negocio como: antigüedad del negocio y, si cuenta con local, propiedad del local (SE/DGPE Ejemplo datos, 2019). Lo anterior da cuenta de que contiene las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo, está sistematizada e incluye una clave única de identificación por beneficiario que no cambia en el tiempo.

En la información disponible no se identificaron evidencias documentales que permitan verificar los mecanismos que emplea el Programa para la depuración y la actualización del padrón de beneficiarios. Las áreas de oportunidad se relacionan con documentar información del padrón diferenciando entre las modalidades de acceso o en los posibles sucesos como dejar de recibir los apoyos subsecuentes, conclusión de los reembolsos, inicio de nuevo ciclo de créditos, entre otros. Un área de oportunidad del Programa es complementar el Anexo 2 “Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios”.

14. Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.**
- Están sistematizados.**
- Están difundidos públicamente.**
- Están apegados al documento normativo del programa.**
- Son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

La revisión de evidencias documentales disponibles y la información recabada en trabajo de campo validó que el Programa cuenta con información sistematizada sobre el bien que ofrece en su Componente 1. Financiamientos otorgados con sus dos modalidades de acceso: Consolidación y Mes 13 JCF, así como para el servicio que se ofrece con el Componente 2. Acciones de capacitación realizadas. La información analizada permite valorar que los procedimientos para la entrega de apoyos mediante financiamiento y de capacitación, cumplen con tres de las cuatro características establecidas en la pregunta. Las áreas de oportunidad se relacionan con difundir públicamente los procedimientos; se identifican diferencias entre los pasos de los procedimientos establecidos en el DDiagnóstico y en las ROP.

En el numeral III de la Regla Novena de las ROP refiere que para la entrega de los apoyos mediante financiamiento la CPPMB, revisa y valida que los expedientes electrónicos se encuentran debidamente integrados; simultáneamente, confirma el depósito de recursos para proceder a la dispersión de los apoyos y, autoriza el otorgamiento de los apoyos mediante la instrucción de activación de las órdenes de pago o el depósito del apoyo en cualquier otro instrumento bancario. Estos pasos se realizan en medios electrónicos seguros y mediante bases de datos enviadas en espejo como medida de control entre la SB para dar aviso a los beneficiarios de que pueden acudir a cobrar. La CPPMB efectuará las gestiones administrativas necesarias para tramitar la transferencia de recursos a las Instituciones Financieras para que se realice la dispersión de los apoyos. Con estas bases de datos las instituciones financieras participantes realizan nuevas validaciones de CURP y datos, al mismo tiempo que reciben la confirmación de disposición de los fondos para enviarlos a Telecom, quien realiza el pago de los apoyos a los beneficiarios (DOF/ROP PMB, 2020, pág. 6). El proceso concluye cuando la CPPMB recibe el reporte semanal y mensual de la entrega de recursos.

Con relación al Componente 2. Acciones de capacitación realizadas, en la Regla Décima las ROP se establece que el Programa ofrecerá asesoría y capacitación en temas como presupuesto, ahorro, crédito, administración, plan de negocios, mercadotecnia, ventas, entre otros, a través de, al menos, las siguientes modalidades (DOF/ROP PMB, 2020, pág. 6): a) En línea, conectándose a la plataforma del sitio de Tandas para el Bienestar (www.tandasparaelbienestar.economia.gob.mx). Las personas beneficiarias se podrán registrar de manera personal, generando su propio nombre de usuario/usuario y clave de acceso, y elegirán el o los temas de capacitación de su interés. Se ofrece la posibilidad de fortalecer conocimientos y habilidades, las 24 horas del día, los 365 días del año, de acuerdo a las necesidades y tiempo disponible del usuario.

b) En modo presencial, con el apoyo del personal de campo, de los Centros Integradores y de las instancias que participen en los Convenios de colaboración, de acuerdo con los tiempos y disponibilidad de espacios, se harán convocatorias, vía telefónica o mediante visitas domiciliarias indicándoles tema, lugar, horario y duración de cada evento. Con los elementos mencionados se puede validar que los procedimientos están estandarizados; es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras; están sistematizados, se manejan en bases de datos y sistemas informáticos y son congruentes con los criterios establecidos para seleccionar a la población objetivo. No hay evidencia de que los procedimientos se difundan públicamente y se pueden identificar diferencias entre los pasos de los procedimientos en los documentos normativos del Programa, las ROP y el DDiagnóstico; este último debe ser actualizado.

En resumen, se recomienda: complementar y homologar los procedimientos para la entrega de bienes o servicios del Programa en las ROP y en el DDiagnóstico.

15. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

En la información revisada se identificó que el Programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios; no fue posible precisar si el Programa recolecta información de no beneficiarios con fines de comparación con la población beneficiaria.

Como ya se describió (cfr. Preguntas 8 y 13) el Programa recaba información de sus beneficiarios de acuerdo con las etapas de cada modalidad de acceso. Para la modalidad Consolidación la identificación de los posibles beneficiarios se realiza en la primera visita domiciliaria para detectar las necesidades de la población en el CB e identificar a las personas interesadas en recibir apoyos de los programas sociales, entre ellos el del PMB. A las personas que cuentan con un negocio se les aplica el cuestionario del Módulo de microcréditos que recaba información sobre: sexo, edad y dirección, interés en el crédito, tipo del negocio, si tiene acceso a crédito, lugar para el negocio, años de experiencia y alguna otra fuente de ingresos. Algunas de estas variables son usadas por el Programa en los procesos de ponderación.

Otro momento de recolección de información es mediante aplicación en línea; en la segunda visita domiciliaria se aplica la Cédula de información de la modalidad Consolidación (anexo 2 de las ROP) (DOF/ROP PMB, 2020). La información recabada se relaciona con datos sociodemográficos del solicitante, información del tiempo de operar y giro del negocio, propiedad del local, número de empleados, disponibilidad de un crédito y la necesidad de capacitación en su negocio.

Para la Modalidad Mes 13 JCF, en visita domiciliaria se aplica la Cédula de Información Mes 13 JCF (anexo 2 JCF de las ROP) que recaba la misma información que la cédula de Consolidación, con la diferencia de indicar el tipo de negocio y actividad que se pretende iniciar (DOF/ROP PMB, 2020, pág. 10).

En el momento de acceder a los apoyos mediante financiamiento subsecuente, para ambas modalidades de acceso, en tercera visita domiciliaria se constata el interés en obtener un apoyo subsecuente y se aplica en línea la Cédula de información complementaria (anexo 3 de las ROP). La información recabada se relaciona con datos de: domicilio del negocio, en qué utilizó el financiamiento anterior, en qué utilizará el segundo financiamiento, qué ha mejorado con los recursos de la tanda, ingresos y gastos semanales aproximados, número de empleados, disponibilidad de un crédito de qué institución, el monto y tasa de interés y preguntas específicas para mujeres beneficiarias acerca de la toma de decisiones en la aplicación de la tanda y en el hogar (DOF/ROP PMB, 2020, pág. 13).

Se observó que en el anexo 2 del DDiagnóstico y del Documento de Previsiones para el padrón se propone incluir 49 variables adicionales. En este anexo se incluyen variables de identificación del beneficiario, datos de localización, índice de marginación de la localidad, tipo de actividad productiva, número de empleados, ventas/ingresos, destino del apoyo, número de financiamiento recibido, meses de operación antes del financiamiento y Fechas de programación y de realización de pagos 1 a 12. No se contó con evidencia que permita documentar que efectivamente se recolecta esa información (SE/Diagnóstico, 2019) (SE/Previsión Padrón, 2019); en todo caso, es necesario homologar los instrumentos de recolección de información socioeconómica en todos los documentos normativos del Programa. No se identificó evidencia de que el Programa recolecte información de personas no beneficiarias con fines de comparación con la población beneficiaria.

En síntesis, el Programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios y lo hace sistemáticamente en las modalidades de acceso y en las etapas de los financiamientos. Las áreas de oportunidad se relacionan con: 1. homologar los instrumentos de recolección de información en los documentos normativos ROP y DDiagnóstico y 2. establecer y documentar un plan de análisis y uso de la información socioeconómica recolectada, en los procesos operativos y estratégicos del Programa.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:

- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están ordenadas de manera cronológica.
- Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
- Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 70 al 84% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

En el Resumen Narrativo (RN) de la MIR 2020 del Programa se identifican tres Actividades para producir el bien y el servicio (Componentes) que se entregan a la población beneficiaria. En el RN de la MIR no es explícita la correspondencia de las Actividades con sus respectivos Componentes; con base en el nombre de las Actividades se infiere la vinculación que se muestra en el Anexo 16.1 adjunto a esta pregunta. En el Anexo 3 se presenta el RN de la MIR (SE/MIR, 2020).

Una de las tres Actividades presenta oportunidades de mejora para simplificar su redacción; se referiría como: A2.1 Establecimiento de acuerdos de colaboración para capacitación. Con excepción de la Actividad 2.1 que no requiere una secuencia cronológica, las otras dos se encuentran ordenadas cronológicamente. Si bien las tres Actividades son necesarias, se consideran insuficientes para producir los Componentes. Para el Componente 1, se recomienda incluir actividades relacionadas con la selección de beneficiarios. Para el Componente 2, se sugiere incluir actividades relacionadas con la elaboración de los programas de capacitación a microempresarios; el adiestramiento del personal facilitador que otorgará la capacitación; el otorgamiento de la capacitación y sobre la elaboración del material didáctico y de apoyo para la capacitación.

La lógica vertical se cumple parcialmente para las tres Actividades; los supuestos planteados son adecuados pero insuficientes. Se sugiere incorporar los siguientes supuestos. Para la A1.1: 1. El personal servidor de la nación integra adecuadamente la información de los microempresarios en el Censo del Bienestar; para la A1.2: 1. Las instituciones financieras tienen interés en participar en el Programa y, para la A2.1: Las dependencias, entidades e instituciones relacionadas con la capacitación tienen interés en participar en el Programa. En el Anexo 16.2, adjunto a esta pregunta se presenta la valoración de las Actividades.

En el análisis de congruencia de la MIR con el árbol del problema (AP) y el árbol de objetivos (AO) (cfr. Pregunta 26) se observó que, para este nivel de objetivo, en el AP no se identifican causas secundarias o terciarias relacionadas con las Actividades establecidas en la MIR. Por otro lado, las Actividades planteadas en la MIR y las descritas en el RN de la MIR referida en el DDiagnóstico, son diferentes; esta incongruencia representa un área de oportunidad para unificar la información del RN de la MIR, en todos los documentos del Programa, con base en la MIR que se registre en el Módulo PbR del Portal Aplicativo de la SHCP (PASH) (SE/MIR, 2020) (SE/Diagnóstico, 2019).

En resumen, se recomienda: 1. incorporar en la MIR 2020 la clave (código identificador) para cada una de las Actividades en la celda del nombre del objetivo para facilitar la correspondencia con cada Componente; 2. valorar la pertinencia de: a) modificar la redacción de la Actividad 2.1, con base en las propuestas sugeridas; b). incluir las Actividades propuestas para ambos Componentes con sus respectivos supuestos y, c) incorporar los supuestos sugeridos para las tres Actividades con el fin de fortalecer la lógica vertical de la MIR para este nivel de objetivo; 3. revisar la congruencia del AP, AO y la MIR para este nivel de objetivo de Componente y, 4. unificar el RN de la MIR en todos los documentos normativos del Programa con base en la MIR que se registre en el PASH de la SHCP.

17. Los Componentes señalados en la MIR cumplen con las siguientes características:

- a. Son los bienes o servicios que produce el programa.
- b. Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, becas entregadas.
- c. Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para producir el Propósito.
- d. Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 70 al 84% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

En el Resumen Narrativo de la MIR 2020 del Programa se identifican dos Componentes: 1. “Financiamiento otorgados” y 2. “Acciones de capacitación realizadas”; ambos cumplen con tres de las cuatro características valoradas en la pregunta: corresponden con los bienes que produce el Programa; están redactados como resultados logrados y, son necesarios para producir el Propósito. El área de oportunidad se relaciona con el cumplimiento parcial de la lógica vertical, por considerarse que los Componentes establecidos, son insuficientes para el logro del Propósito (Anexo 3) (SE/MIR, 2020). El Componente 1. “Financiamientos otorgados”, corresponde con el bien que otorga el Programa: la entrega de microcréditos a personas microempresarias. Se encuentra redactado como un resultado logrado, refiere que se otorgó el financiamiento y es necesario para producir el Propósito. El Componente 2. “Acciones de capacitación realizadas”, corresponde con el servicio que otorga el Programa: la capacitación a personas microempresarias. Se encuentra redactado como un resultado logrado, menciona que otorga capacitación y es necesario para el logro del Propósito. La implementación de ambos Componentes, junto con los supuestos planteados, generan parcialmente el Propósito del Programa; toda vez que no es factible su logro sólo con el otorgar financiamiento y dar asesoría y capacitación. Se requiere incorporar Componentes relacionados con la consolidación de las actividades productivas (previo a delimitar el concepto de consolidación), entre las que destacan, por ejemplo, el logro de su rentabilidad, el que tengan una escala de producción óptima y que la administración sea eficaz (cfr. Pregunta 18). Además, se deben considerar aspectos de asesoría directa y apoyos para la inserción de los microempresarios a cadenas de valor, entre otros (cfr. Pregunta 26). Se coincide con el CONEVAL en lo establecido en la ficha de valoración del enfoque a resultados 2019 del Programa en cuanto a la importancia de “verificar que el diseño, contenido y calidad de la capacitación garantice los resultados esperados del Programa”; actualmente, los contenidos de los cursos en línea que se ofertan en la plataforma de capacitación del Programa se relacionan sólo con aspectos de educación financiera: ahorro, presupuesto y crédito. Se considera que estos tres elementos son insuficientes para el logro del Propósito; se recomienda incluir temáticas de capacitación sobre el desarrollo de capacidades gerenciales y administrativas (CONEVAL/FVER, 2019). Al igual que para el objetivo a nivel de las Actividades, los Componentes definidos en la MIR difieren de los descritos en el RN de la MIR referida en el DDiagnóstico; es una oportunidad de mejora la unificación de conceptos con base en el RN de la MIR 2020 registrada en la SHCP. En resumen, se recomienda valorar la pertinencia de: 1) unificar el RN de la MIR en todos los documentos del Programa, con base en la versión de la MIR registrada en la página de transparencia de la SHCP; 2) ampliar la temática de capacitación para contribuir al logro del Propósito del Programa y, 3) incorporar otros Componentes relacionados con la consolidación de las actividades productivas y la incorporación de microempresarios a las cadenas de valor.

18. El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- Su logro no está controlado por los responsables del programa.
- Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: morbilidad en la localidad reducida.
- Incluye la población objetivo.

Respuesta: Sí.

Criterios
° El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Propósito del Programa establecido en el RN de la MIR 2020 se define como “Personas microempresarias que viven en condiciones de marginación y/o de alta violencia consolidan sus actividades productivas”; este enunciado cumple con cuatro de las cinco características valoradas en la pregunta (Anexo 3) (SE/MIR, 2020). Se identifican dos definiciones para el Propósito; el ya mencionado del RN de la MIR 2020 y el que se enuncia en el apartado de la MIR del DDiagnóstico; se refiere que las “Personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia logran el desarrollo de actividades productivas” (SE/Diagnóstico, 2019). Se requiere unificar el RN de la MIR en todos los documentos del Programa, con base en la MIR registrada en la SHCP.

Se observan oportunidades de mejora en el planteamiento del Propósito derivadas de la revisión de congruencia entre el árbol del problema (AP), el árbol de objetivos (AO) y la MIR. El problema se plantea en el AP como “Personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia enfrentan un ambiente adverso para el desarrollo de actividades productivas”. El AO define como objetivo central que las “Personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia logran el desarrollo de actividades productivas” y, el Propósito de la MIR refiere que las “Personas microempresarias que viven en condiciones de marginación y/o de alta violencia consolidan sus actividades productivas”. Ambos enunciados plantean alcances y responsabilidades diferentes, se requiere incluir en la actualización que actualmente se hace del DDiagnóstico, la conceptualización y operacionalización del término “consolidación”, a fin de precisar el resultado que se espera alcanzar en la PO.

El Propósito del Programa (expresado en la MIR) es resultado directo de lo que se espera ocurrirá con el logro de los Componentes y el cumplimiento de los supuestos establecidos. Es congruente, de forma parcial, con los apoyos que otorga el Programa: apoyos financieros y otorgamiento de asesoría y capacitación. Su logro no es controlado por los responsables del Programa: depende de la intervención del personal coordinador, operador y de campo, de las instituciones financieras participantes, y de los microempresarios. El Propósito es único, hay un solo objetivo; redactado como una situación alcanzada e incluye parcialmente a su población objetivo: personas microempresarias. La lógica vertical en este nivel de objetivo se valida parcialmente; el supuesto establecido es adecuado, pero insuficiente para lograr el Fin, se sugiere incluir los siguientes supuestos: 1. las personas microempresarias aplican los conocimientos aprendidos en materia de gestión de micronegocios; 2. las personas microempresarias utilizan los recursos entregados en la mejora de sus micronegocios y, 3. los índices de violencia disminuyen. De aceptarse la propuesta de enunciado del problema sugerido por INSAD (cfr. Pregunta 1), debería replantearse el Propósito a partir de la revisión y adecuación del AP y del AO; se sugiere analizar la secuencia de conceptualización que se propone en el Anexo 18.1 de esta pregunta.

En resumen, se recomienda: 1. unificar el Propósito establecido en RN de la MIR en todos los documentos del Programa; 2. atender la congruencia entre estos tres instrumentos básicos de la planeación (AP=>AO=>MIR); 3. valorar la pertinencia de modificar la redacción del Propósito con base en la propuesta de INSAD, o replantear su redacción en función del objetivo central del AO que se construya y, 4. definir el concepto de “consolidación de actividades productivas” a fin de tener un criterio homologado para medir los resultados que se quieren lograr en la población objetivo; asimismo, el concepto deberá ser operacionalizado: precisar las variables que permitan su medición. En el Anexo 18.1 de esta pregunta, se presenta una propuesta de INSAD sobre elementos que sirven de referencia para la conceptualización del término “consolidación”.

19. El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a. **Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.**
- b. **Es un objetivo superior al que el programa contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del programa sea suficiente para alcanzar el Fin.**
- c. **Su logro no está controlado por los responsables del programa.**
- d. **Es único, es decir, incluye un solo objetivo.**
- e. **Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.**

Respuesta: No Aplica.

Justificación:

En el RN de la MIR el Fin se define como “Contribuir a la diversificación de la actividad económica para una mayor igualdad entre regiones y sectores”. Como se ha referido con anterioridad, el Programa Sectorial de Economía (PSE) con el que se vincularía el Programa no se ha publicado, razón por la cual, no fue posible responder en su totalidad esta pregunta (cfr. Preguntas 4 y 5) (SE/MIR, 2020).

En el numeral 16 de los Lineamientos para la revisión, actualización, mejora, calendarización y seguimiento de los Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2020 (Lineamientos MIR 2020) se refiere que “[...] las UR que tengan a su cargo Pp obligados a contar con MIR, deberán definir un objetivo de Fin y al menos un indicador [...] y que deberán considerar la MML que podrá consultarse en las Guías MIR. Y que “Para el caso de los Pp de Desarrollo Social, el CONEVAL determinará los objetivos e indicadores sectoriales que cuentan con Enfoque de Resultados, a los cuales se podrán vincular”. Para atender esta normativa también requiere de la publicación del PSE (SHCP, 2020).

El escribir el Fin de la MIR en el momento de la evaluación (mayo de 2020) se relaciona con la publicación del PSE y de que el CONEVAL determine el objetivo con enfoque de resultados al cual se vinculará el Programa; estas acciones están en proceso. Sin embargo, se identifican como áreas de oportunidad el gestionar ante el CONEVAL y la SHCP la información de carácter preliminar que le permita 1. Iniciar junto con el CONEVAL la revisión del objetivo del PSE con el que se vincularía el Programa y 2. en su momento, solicitar la apertura del Módulo PbR del PASH de la SHCP para que el Programa actualice el Fin en función de lo que se acuerde con el CONEVAL. En su redacción deberá precisarse claramente su contribución en la solución de una problemática de política pública que se comparta con otros programas de la SE (de acuerdo con lo establecido en el PSE). Una opción viable para su construcción, es utilizar la metodología de marco lógico, en la que se establece que el Fin debe derivarse del análisis de los fines que se establezcan en el AO. En la respuesta a la pregunta 26, INSAD hace una propuesta de Fin con base en la metodología de marco lógico y del Árbol de Objetivos propuesto.

20. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Sí.

Criterios

° Algunas de las Actividades, todos los Componentes y el Propósito de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Justificación:

Para valorar la correspondencia del RN de la MIR 2020 con las ROP 2020 (documento normativo del Programa) se utilizaron los Lineamientos para la Vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los Programas Presupuestarios establecidos por la SHCP y el CONEVAL y la Guía para la vinculación de la MIR con las Reglas de Operación (ROP) 2019 elaborada por el CONEVAL (Guía 2019), (SHCP/CONEVAL, 2019) (CONEVAL/GVinculación, 2019). En la revisión de la MIR 2020 se identificó que el RN está integrado por: un Fin, un Propósito, dos Componentes y tres Actividades: dos, que se relacionan con el Componente 1 y, una, con el Componente 2 (cfr. Pregunta 2) (Anexo 20.1 de esta pregunta) (SE/MIR, 2020). En general, se observa una vinculación parcial entre la MIR y las ROP; el 67 ciento por ciento de las Actividades (dos Actividades) de la MIR, uno de los dos Componentes y el Propósito se identifican en las ROP (DOF/ROP PMB, 2020). El análisis de congruencia de la vinculación de la MIR con las ROP, identificó áreas de oportunidades que se describen a continuación. La Guía 2019 del CONEVAL estableció un modelo de vinculación con cuatro fases de análisis: 1. Objetivo principal de la intervención (Propósito); 2. Intervención (Componentes: bienes y/o servicios); 3. Mecánica de operación (Actividades) y, 4. Indicadores de desempeño (CONEVAL/GVinculación, 2019). A continuación, se resumen áreas de oportunidad identificadas en cada una de ellas; la especificidad podrá consultarse en el Anexo 20.2 de esta pregunta.

1. Objetivo principal de la intervención (Propósito). Se identifican objetivos diferentes en tres de los documentos (elementos de planeación) analizados (AP, AO, MIR); no se observa la congruencia inductiva que debería existir, de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico (MML), entre: la identificación y definición del problema => su expresión en el AP => su representación positiva en el AO => su formulación correcta en el RN de la MIR. La expresión del Propósito en las ROP, se valora como adecuada en el objetivo general planteado para el Programa. La población objetivo (PO) y la cobertura del Programa no se incorporó ni en la redacción del Propósito ni en las ROP. Se valida parcialmente la congruencia de la MIR con las ROP para esta fase. 2. Intervención (Componentes: bienes y servicios). La vinculación de la MIR con las ROP para esta fase se cumple parcialmente; las causas secundarias del AP y los medios primarios del AO no se identifican en los Componentes de la MIR. Ambos Componentes son consistentes con la definición extensa de las características de los apoyos descritos en las Reglas Novena y Décima de las ROP. Sin embargo, solo el objetivo específico ligado con el Componente 1. Financiamientos otorgados de la MIR, incluye el apoyo otorgado: los apoyos financieros. El objetivo específico “Contribuir al desarrollo de capacidades financieras y empresariales básicas de las Personas Beneficiarias” no se relaciona directamente con el Componente 2 de la MIR “Acciones de capacitación realizadas”; no se explicita el servicio que entrega el Programa: la capacitación. Se valida parcialmente la congruencia de la MIR con las ROP para esta fase. 3. Mecánica de operación (Actividades). En el AP no se definen causas secundarias o terciarias que se traduzcan en medios de orden secundario o terciario en el AO, que puedan dar origen a Actividades de la MIR cuya realización asegure o contribuya al logro del Propósito. Dos de las tres Actividades establecidas en la MIR, se identifican en el apartado de Mecánica Operativa de las ROP. Se valida parcialmente la congruencia de la MIR con las ROP para esta fase. 4. Indicadores de desempeño. No fue posible realizar la valoración de la congruencia de los indicadores de la MIR con los referidos en las ROP, debido a que estas últimas no contienen la MIR. Se identifican ocho indicadores; dos en el objetivo de Propósito y tres para cada uno de los dos Componentes.

En resumen, se recomienda: 1. unificar la redacción de la PO en todos los documentos analizados (AP, AO, MIR y ROP), en congruencia con lo planteado en los capítulos de Cobertura y Población de las ROP; 2. realizar un taller participativo en el que se revise y corrija la congruencia metodológica que debe existir entre: la identificación y definición del problema => su expresión en el AP => su representación positiva en el AO => su formulación correcta en el RN de la MIR => y su expresión adecuada en el objetivo general de las ROP; 3. revisar la normatividad del CONEVAL en la materia y verificar que la vinculación de la MIR con las ROP cumpla con esta normativa; 4. replantear el objetivo específico 2 de las ROP, verificando que incluya los elementos del Componente 2 de la MIR 2020; 5. incorporar la MIR 2020 en las ROP.

21. En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del programa (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del programa con las siguientes características:

- Claros.
- Relevantes.
- Económicos.
- Monitoreables.
- Adecuados.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 0 al 49% de los indicadores del programa tienen todas las características.

Justificación:

En la MIR 2020 se identifican 13 indicadores para medir el desempeño del PMB: uno, a nivel de Fin; dos, en el nivel de Propósito; seis, en el nivel de Componente y, cuatro en el nivel de Actividad (SE/MIR, 2020) (SE/FT, 2020). La revisión de la MIR y de las fichas técnicas (FT) de los indicadores identificó que sólo uno (de Propósito) cumple con los cinco criterios CREMA valorados (Anexo 4). La particularidad de los 13 indicadores puede consultarse en el Anexo 21.1 de esta pregunta. El análisis por criterio muestra los siguientes resultados:

En relación con el de Claridad, se identificó que ocho indicadores (61.5 por ciento) cumplen este criterio; no existe duda alguna sobre lo que pretenden medir, existe congruencia entre su nombre y el método de cálculo, hay coherencia entre el numerador y el denominador que conforman el método de cálculo, y la descripción de las variables es adecuada. En cuanto al de Relevancia, también siete indicadores cumplen este criterio (53.8 por ciento); reflejan un factor central del logro del objetivo que miden y cuentan con una meta específica acorde con su frecuencia de medición. Destaca que sólo dos de los indicadores son Monitoreables (15.4 por ciento), debido principalmente a que los medios de verificación son inespecíficos o están incompletos, lo que no permiten su reproducción independiente. Sólo siete indicadores cuentan con línea base para monitorear su desempeño; el complemento de seis indicadores no definen una línea base debido a que son de nueva creación. En lo que respecta al de ser Adecuados, sólo uno de los indicadores de Propósito lo cumple (7.7 por ciento); los otros 12 indicadores carecen de metas sexenales, aun cuando para todos ellos, la dimensión del indicador está bien identificada. El criterio de ser Económico sólo lo cumple uno de los indicadores de Propósito (7.7 por ciento); el Manual de indicadores del CONEVAL establece que si un indicador no es Relevante y Adecuado, no puede ser Económico y no es apropiado para medir el desempeño del Programa, independientemente del costo para generar la información (CONEVAL/MDCI, 2013). Se presenta un resumen de los principales hallazgos identificados para los indicadores de Fin y de Propósito; el detalle de los otros 11, podrá consultarse en el Anexo 21.1, de esta pregunta.

El indicador de Fin “Tasa de variación del ingreso mensual promedio de las personas microempresarias” solo cumple con el criterio de ser Monitoreable. No es Relevante; en el Fin se establece buscar la igualdad entre regiones y sectores y, este planteamiento no se relaciona con el indicador, toda vez que éste es nacional y aunque a través de la ENOE es posible obtener información estatal y sectorial, el indicador no está considerando este tipo de segmentación. El indicador 1 de nivel de Propósito “Cobertura del Programa” cumple parcialmente los criterios valorados. El CONEVAL recomienda que este tipo de indicadores se midan en el nivel de Componente; se sugiere su ubicación en el Componente 1 “Financiamientos otorgados” para la MIR de 2021 (CONEVAL/MDCI, 2013, pág. 27). El indicador 2 de Propósito “Porcentaje de los micronegocios no agropecuarios apoyados por el Programa que permanecen en operación después de 2 años”, es el único que cumple con los cinco criterios valorados en la pregunta. Para este nivel de objetivo, se carece de un indicador que mida de manera integral “la consolidación de los negocios”; es necesario precisar cómo se conceptualiza “la consolidación” y, a partir de ello, definir cómo se mediría. La empiria ha demostrado que la condición de sobrevivencia del micronegocio por tres o más años, no necesariamente es un indicador de “consolidación”.

Se recomienda: 1. atender las áreas de oportunidad de cada indicador establecidas en el Anexo 21.1 de esta pregunta. 2. valorar la pertinencia de ubicar el indicador de Propósito “Cobertura del Programa” a nivel del Componente 1; 3. integrar los medios de verificación de acuerdo con la normatividad del CONEVAL; y, 4. definir e incorporar las metas sexenales para los 13 indicadores en las FT respectivas.

22. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- Nombre.
- Definición.
- Método de cálculo.
- Unidad de Medida.
- Frecuencia de Medición.
- Línea base.
- Metas.
- Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 85 al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Se registraron 13 indicadores en la MIR; el análisis de esta pregunta se realizó con base en 12. El indicador de Propósito “Porcentaje de los micronegocios no agropecuarios apoyados por el Programa que permanecen en operación después de 2 años” no se incluyó por su frecuencia de medición bienal. Derivado de que cinco son de nueva creación en 2020 y establecerán la línea base este año, solo se valoraron los otros siete criterios. La revisión de las FT de los 12 indicadores identificó que todos cumplieron con, al menos siete, de los criterios valorados: siete (58.3 por ciento) cumplen con los ocho criterios; el complemento de cinco (41.7 por ciento) cumple con siete criterios: nombre, método de cálculo, definición, unidad de medida, frecuencia de medición, meta y comportamiento del indicador (Anexo 4). Las mejoras se relacionan con especificidades en el planteamiento de metas y establecimiento de la línea base en 2020 (SE/FT, 2020).

El indicador de Propósito “Cobertura del Programa”, cumple con los ocho criterios; sin embargo, se identificó que en el cálculo de la meta se utilizó a la PO en el numerador y a la PP en el denominador, lo cual no corresponde con el método de cálculo del indicador: $(\text{No. de personas apoyadas} / \text{No. de personas de la PO}) * 100$; para el cálculo de la meta, se emplearon las cifras de la PO y la PP establecidas en la nota para determinar a la PP y las metas para 2020 entregada por el Programa (la PO se cuantificó en 453,565 personas y a la PP en 5,274,182 personas). Una situación similar ocurre para el cálculo de la línea base con las cifras para 2019; en el informe trimestral de programas de la SE se observó que la cobertura PA/PO es de 73.6 por ciento (esta es la línea base con base en el método de cálculo del indicador), no la de la PA/PP que es de 22.2 por ciento (SE/FT, 2020) (CPPMB/Nota PP, 2020) (SE/4o. ITA, 2020). Se recomienda la corrección de los cálculos de la meta y línea base para este indicador.

Tres indicadores establecieron metas anuales, la cual difiere de su frecuencia de medición; es el caso de dos de Componente “Porcentaje de personas apoyadas por el Programa para iniciar un micronegocio que recibieron acciones de Capacitación” y el de “Porcentaje de financiamientos otorgados a mujeres”, ambos con periodicidad semestral y el de Actividad “Porcentaje de Apoyos mediante Financiamiento entregados” de periodicidad trimestral. Se recomienda complementar en las FT las metas faltantes para estos indicadores. Para el caso de los 5 indicadores que establecieron línea base en las FT por ser de nueva creación en 2020 (1. Porcentaje de acceso a subsecuentes Apoyos mediante Financiamiento; 2. Porcentaje de financiamientos otorgados a personas que inician un micronegocio; 3. Porcentaje de personas apoyadas por el programa que recibieron acciones de Capacitación; 4. Porcentaje de personas beneficiarias satisfechas con acciones de capacitación y 5. Porcentaje de personas apoyadas por el Programa para iniciar un micronegocio que recibieron acciones de Capacitación) que no les aplica este criterio, se recomienda incorporar la línea base en la actualización de la MIR y las FT de los indicadores para 2021. El CONEVAL refiere que la línea base sería la primera medición de los indicadores (CONEVAL/GMIR, 2013, pág. 50).

En resumen, se recomienda: 1. revisar el cálculo de la meta y de la línea base del indicador “Cobertura del Programa”; 2. completar las metas de los indicadores referidos de acuerdo con su periodicidad y, 3. incorporar la línea base para 2021 de los cinco indicadores faltantes.

23. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- Cuentan con unidad de medida.
- Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 85 al 100% de las metas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Justificación:

El análisis de esta pregunta, se realizó con base en 12 indicadores, ya que el indicador de Propósito “Porcentaje de los micronegocios no agropecuarios apoyados por el Programa que permanecen en operación después de 2 años” no se consideró, dada su frecuencia de medición bienal. Asimismo, para los cinco indicadores que son de nueva creación en 2020, no se valoró el criterio de orientación a resultados, dado que establecerán su línea base durante este año; solo se valoró la congruencia de la unidad de medida con el nombre y el método de cálculo, así como su factibilidad.

La revisión de las fichas técnicas (FT) de los doce indicadores analizados establecidos en la MIR 2020 identificó que diez de ellos cuentan con una meta adecuada para 2020, a continuación se presenta una descripción de los hallazgos por criterio (Anexo 5) (SE/FT, 2020).

En cuanto a la congruencia ente la unidad de medida con el nombre y el método de cálculo, se identificó que las metas de los doce indicadores cuentan con unidad de medida y en once es consistente con el nombre y el método de cálculo; el indicador de nivel de Propósito “Cobertura del Programa” no incluye en su nombre el método de cálculo (cfr. Pregunta 21).

En lo que respecta a la orientación de las metas para impulsar el desempeño se encontró que en seis indicadores se cumple este criterio; para el indicador de Fin “Tasa de variación del ingreso mensual promedio de las personas microempresarias” y el indicador de nivel de Propósito “Cobertura del Programa” no se cumple, debido a que la meta es menor que la línea base. Para el complemento de cinco indicadores de nivel de Componente no cuentan con una línea base para monitorear su desempeño por ser indicadores de nueva creación en 2020; en consecuencia, el criterio de estar orientadas a impulsar el desempeño del Programa no les aplica. Se recomienda que incorpore para 2021 la línea base considerando los resultados obtenidos para estos indicadores en 2020.

Las metas de diez indicadores son factibles de alcanzar en los plazos establecidos y con los recursos humanos y financieros disponibles. Los indicadores de Fin “Tasa de variación del ingreso mensual promedio de las personas microempresarias” y el indicador de Propósito “Cobertura del Programa” no lo cumplen, debido el indicador es ascendente y la línea base supera la meta establecida.

Es de resaltar que no se contó con evidencias documentales que especifiquen la metodología empleada por el Programa para el establecimiento de las metas de la MIR, ni sobre la información que utiliza para la construcción de las mismas.

En resumen, se recomienda integrar para 2021 la información de las FT a partir de: 1. complementar el nombre del indicador de nivel de Propósito “Cobertura del Programa” con la unidad de medida del método de cálculo establecido en la FT que para este indicador corresponde un porcentaje; 2. revisar la línea base de los indicadores de Fin “Tasa de variación del ingreso mensual promedio de las personas microempresarias” y el de Propósito “Cobertura del Programa”; 3. incorporar la línea base para los indicadores de nivel de Componente, considerando los resultados de estos indicadores en 2020 y 4. integrar en un documento la metodología y fuentes de información que utiliza el Programa para el cálculo de las metas de los indicadores de la MIR.

24. Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características:

- a. **Oficiales o institucionales.**
- b. **Con un nombre que permita identificarlos.**
- c. **Permiten reproducir el cálculo del indicador.**
- d. **Públicos, accesibles a cualquier persona.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Del 0 al 49% de los medios de verificación cumplen con las todas características establecidas en la pregunta.

Justificación:

La revisión de la MIR 2020 y de las fichas técnicas respectivas, identificó que dos indicadores cuentan con medios de verificación que cumplan con todas las características establecidas en la pregunta; es el caso del indicador de Fin “Tasa de variación del ingreso mensual promedio de las personas microempresarias” y el de Componente “Porcentaje de los micronegocios no agropecuarios apoyados por el Programa que permanecen en operación después de 2 años” (SE/MIR, 2020) (SE/FT, 2020). Las áreas de oportunidad se relacionan con atender su planteamiento adecuado, de acuerdo con lo establecido en la normativa del CONEVAL.

El complemento de once indicadores tienen medios de verificación inespecíficos o incompletos en su planteamiento, que no permiten su reproducción independiente por cualquier persona ajena al Programa que requiera verificarlos.

Se recomienda revisar la normatividad en la materia establecida por el CONEVAL e integrar los medios de verificación conforme a las especificaciones establecidas en el Manual para el diseño y la construcción de indicadores que refiere que los medios de verificación deberán contener: a. nombre completo del documento que sustenta la información; b. nombre del área que genera o publica la información; c. periodicidad con la que se genera el documento (la cual deberá coincidir con la frecuencia de medición del indicador y, d. la liga a la página electrónica de la que se obtiene la información (si es el caso) (CONEVAL/MDCI, 2013, págs. 52-56).

Asimismo, en la Guía para la construcción de la MIR se especifican las fuentes de información que son válidas como medios de verificación: 1. estadísticas existentes o preparadas para el cálculo de indicadores del Programa; 2. material publicado con información útil para verificar el logro de los objetivos del Programa; 3. inspección a cargo de un experto; 4. Informes de auditorías y registros contables del Programa, y, 5. resultados de encuestas (CONEVAL/GMIR, 2013, pág. 52 a 54).

25. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del programa es posible identificar lo siguiente:

- Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.**
- Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.**
- Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Uno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

La revisión de la MIR 2020 del Programa identificó que se cumple parcialmente la lógica horizontal en los cuatro niveles de objetivo; las principales áreas de oportunidad se relacionan con: la identificación adecuada de medios de verificación para el cálculo de los indicadores; no fue posible valorar los criterios referidos a valorar si los medios de verificación son necesarios y suficientes, establecidos en los incisos a) y b) de la pregunta, para diez de los indicadores. A continuación, se presenta la valoración para cada uno de los niveles de objetivos de la MIR (SE/MIR, 2020).

La lógica horizontal en el nivel de Fin se valida parcialmente, aun cuando los medios de verificación se plantean en forma adecuada y se mide indirectamente el objetivo de este nivel relacionado con la “diversificación de la actividad económica”. Presenta oportunidades de mejora que deberán ser atendidas para cumplir con los criterios CREMA (cfr. Pregunta 21).

Para el nivel de Propósito los medios de verificación establecidos para el cálculo del indicador “Cobertura del Programa” son inespecíficos; se refieren como “registros administrativos internos del Programa”. Es un indicador de gestión dado que mide aspectos relacionados con los productos o servicios que entrega el Programa; se recomienda su ubicación en el nivel de Componente, específicamente en el Componente 1 y tiene áreas de oportunidad que deberán ser atendidas para cumplir con los criterios CREMA. El indicador “Porcentaje de los micronegocios no agropecuarios apoyados por el Programa que permanecen en operación después de 2 años” cuenta con medios de verificación adecuados; cumple con todos los criterios CREMA y mide directamente una parte central del logro del objetivo relacionada con “la consolidación de los micronegocios”, que es la permanencia; sólo puede ser aplicado a la modalidad Mes 13 JCF, ya que los egresados de este programa, son quienes iniciarán un micronegocio. Para este nivel de objetivo, se carece de un indicador que mida de manera integral el cumplimiento del Propósito relacionado con “la consolidación de los negocios” (cfr. pregunta 21). En la respuesta a la pregunta 26 se plantea un indicador que podría atender esta deficiencia.

Para el nivel de Componente también se valida parcialmente la lógica horizontal; los medios de verificación son inespecíficos; se refieren como “informes trimestrales del Programa”. Los indicadores tienen áreas de oportunidad que deberán atenderse para cumplir con los criterios CREMA (cfr. Pregunta 21); los indicadores planteados miden directamente el logro del objetivo con el que se relacionan.

Para el nivel de Actividad la lógica horizontal se valida parcialmente. Aun cuando tres de los indicadores miden aspectos relevantes de los objetivos asociados, al igual que para los niveles anteriores, los medios de verificación son inespecíficos. Están referidos como “informes trimestrales del Programa” o están incompletos y presentan áreas de mejora en los criterios CREMA (cfr. Pregunta 21).

En resumen, se recomienda: 1. integrar los medios de verificación conforme a la normatividad establecida por el CONEVAL; 2. atender las áreas de oportunidad de los criterios CREMA; 3. incluir un indicador de resultados en el nivel de Propósito que mida, de manera integral el logro del objetivo.

26. Sugiera modificaciones en la MIR del programa o incorpore los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de sus respuestas a las preguntas de este apartado.

Justificación:

En la revisión tanto del problema social por atender con el PMB como de la MIR 2020 (cfr. Preguntas 1 y 2 y de la 16 a 25) se identificaron áreas de oportunidad que se materializan con la mejora en la definición del Resumen Narrativo (RN), la complementación de los supuestos para fortalecer la lógica vertical, la reubicación de un indicador en otro nivel de objetivo, y, la integración adecuada de los medios de verificación (para once de los trece indicadores de acuerdo con la normatividad establecida por el CONEVAL); esta situación es la principal área de oportunidad para cumplir con los criterios CREMA, a fin de fortalecer la lógica horizontal. A continuación, se presenta una síntesis de las áreas de oportunidad identificadas por nivel de objetivo; en el Anexo 6 puede consultarse el detalle de las modificaciones sugeridas (SE/MIR, 2020).

En el nivel de Fin se identificó que el objetivo planteado en el RN deberá ser actualizado con base en el objetivo prioritario (sectorial) al que se vincule al Programa o el que defina el CONEVAL. El indicador para este nivel de objetivo tiene áreas de oportunidad en la redacción del nombre y en la integración de medios de verificación específicos para cada una de las variables que lo componen.

Para el nivel de Propósito se observa como principal área de mejora, la redacción del objetivo derivada de la revisión del problema que atiende el Programa y de la valoración de la congruencia entre el árbol del problema, el árbol de objetivos y la MIR, será necesario modificar el enunciado del Propósito si se acepta la propuesta de INSAD (cfr. Preguntas 1 y 18). Asimismo, se considera pertinente complementar los supuestos con el fin de fortalecer la lógica vertical en este nivel de objetivo. El indicador “Cobertura del Programa”, deberá ser reubicado en el Componente 1. Financiamientos otorgados: corresponde a un indicador de gestión; asimismo, se requiere definir en forma adecuada los medios de verificación. Con respecto al indicador “Porcentaje de los micronegocios no agropecuarios apoyados por el Programa que permanecen en operación después de 2 años”, se observa que sólo puede ser aplicado a la modalidad Mes 13 JCF, ya que los egresados de este programa son quienes iniciarán un micronegocio. Para este nivel de objetivo, se carece de un indicador que mida de manera integral “la consolidación de los negocios” (cfr. Pregunta 21); en el Anexo 26.1 se plantea un indicador para este nivel de objetivo.

En el nivel de Componente se considera que éstos son insuficientes para lograr el Propósito; además, se requiere integrar en forma adecuada los medios de verificación de los indicadores.

En relación con el nivel de Actividad, una debe mejorar su redacción; es el caso de la A2.1 que podría referirse como: Establecimiento de acuerdos de colaboración para capacitación. Asimismo, se sugieren nuevos supuestos para complementar los ya existentes y se recomienda incorporar nuevas Actividades para ambos Componentes, relacionadas con la selección de beneficiarios para el Componente 1 y con acciones concretas para otorgar la capacitación, que deberán ser planteadas con sus respectivos indicadores y supuestos. En el Anexo 26.1 adjunto a esta pregunta, se presenta una propuesta de Actividades con sus respectivos indicadores, para atender esta carencia. Los indicadores de este nivel de objetivo también presentan oportunidades de mejora en algunos de los elementos que los definen, además de la necesidad de definir medios de verificación adecuados. La atención de estas áreas de mejora permitirá que se cumpla con las lógicas vertical y horizontal para este nivel de objetivo.

En otro orden de ideas, derivado de las áreas de oportunidad identificadas en la conceptualización del problema social que atiende el Programa y en la identificación y definición del problema => su expresión en el AP => su representación positiva en el AO => su formulación correcta en el RN de la MIR (cfr. Preguntas 1 y 18); el equipo de investigadores/evaluadores de INSAD presenta en el Anexo 26.1 adjunto a esta pregunta, una propuesta integral de cómo debería construirse un abordaje holístico del problema social que atiende el Programa; también se han desarrollado los correspondientes árboles del problema, de objetivos y la expresión final que se representa en la MIR. En todo momento se ha cumplido con la esencia de la metodología de marco lógico y la normativa nacional que regula este tipo de construcción del conocimiento.

Presupuesto y rendición de cuentas

27. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:

- a. **Gastos en operación:** Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b. **Gastos en mantenimiento:** Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- c. **Gastos en capital:** Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d. **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta: Sí.

Criterios
° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa todos los conceptos establecidos.

Justificación:

Con base en la revisión de evidencias documentales se observa que el Programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar el bien (Componente 1), pero no el servicio (Componente 2) que entrega a sus beneficiarios; los desglosa en los conceptos y partidas específicas de gasto de acuerdo con la modalidad del programa U "Otros subsidios" que la normatividad establece para el destino del gasto en el ejercicio presupuestal. Si bien, las Partidas específicas de gasto que se aplican en el programa son adecuadas, se identifican áreas de oportunidad relacionadas con explicitar el origen y monto del gasto en servicios personales (capítulo 1,000) tanto de la CPPMB, como del personal de campo que participa en la operación del Programa; y con explicitar el presupuesto desglosado que se destinará a la generación del Componente 2.

Nota: Por motivos de espacio reducido para incluir la respuesta de la pregunta 27, el complemento de la misma se incluye en el Anexo 27.1 Respuesta a la pregunta 27.

28. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.**
- Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.**
- Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.**
- La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.**

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

De la revisión de evidencias documentales se identifica que en materia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas el Programa cumple con tres de las características valoradas en la pregunta: el documento normativo vigente ROP 2020 está disponible; los resultados principales del Programa y la información para monitorear su desempeño es pública; y se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información. Las oportunidades de mejora se relacionan con actualizar la página electrónica del Programa con el documento normativo ROP 2020 y con los informes trimestrales para el ejercicio fiscal 2019 sobre el presupuesto ejercido; y en publicar los lineamientos para propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. En la narrativa derivada del trabajo de campo se identificaron, pasos (actividades) que permitieron la construcción de <<propuestas>> de procesos de contraloría social, transparencia, rendición de cuentas y atención a solicitudes de información que deberán ser valoradas por el Programa para su implementación (cfr. Entregable 3 de esta evaluación). En el sitio <http://www.tandasparaelbienestar.economia.gob.mx/> se ubica la página de internet del Programa, donde se identifican vínculos a un apartado denominado “Rendición de Cuentas”, que contiene tres subapartados: Calendario de ejecución, Informes de rendición de cuentas y Padrón de personas beneficiarias; aquí se difunden resultados principales del Programa e información de su desempeño 2019 pero no está actualizado y no se han publicado las ROP 2020.[6] Hay un enlace al portal de obligaciones de transparencia, al INAI y a Denuncia contra servidores públicos, como otros recursos para ejercer el derecho a la rendición de cuentas y acceso a la información. Se recomienda actualizar la página del Programa, incluir una liga a la página de la SE donde se publican las ROP, el Informe del cuarto trimestre 2019 y precisar en las ROP al proceso de atención a las denuncias, quién dará respuesta y seguimiento. Respecto a la rendición de cuentas, en las ROP se establece que la SE dará a conocer las características, beneficios y procedimientos para la solicitud y acceso al apoyo a través de medios y canales de comunicación que se consideren adecuados para la población objetivo. En Capítulo XIII se menciona que los beneficiarios y el público en general podrán presentar quejas y denuncias; se ofrecen los datos de contacto del Órgano interno de control en la SE, de la SFP, las contralorías de los gobiernos de las entidades federativas y del Centro de contacto ciudadano de la SE (DOF/ROP PMB, 2020, págs. 8-9). En las ROP se menciona que se establecerán espacios y mecanismos para la participación de la Contraloría Social y de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no se identificaron procedimientos específicos para realizar estas acciones, esta es una debilidad del Programa (SFP/Contraloría social, 2016).

En resumen, se recomienda: 1. actualizar el portal del Programa con las ROP 2020 y agregar vínculos a los Informes de rendición de cuentas y Padrón de personas beneficiarias actualizados; 2. explicitar en las ROP cuál será el proceso de atención a las denuncias y su seguimiento; y, 3. incluir en las ROP el proceso de contraloría social y de estrategias específicas para propiciar la participación ciudadana.

[6] <http://www.tandasparaelbienestar.economia.gob.mx/> consultada a las 13:05 horas, el 6 de abril de 2020.

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- a. Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b. Están sistematizados.
- c. Están difundidos públicamente.
- d. Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Criterios
° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

De acuerdo con los TDR de la evaluación, la ejecución de obras o acciones se equipara con el mecanismo documentado por el Programa para verificar la entrega de apoyos a los beneficiarios; en este sentido, con la información disponible no fue posible identificar la existencia de un documento en el que se especifiquen los pasos, criterios y responsables de realizar esta acción, así como las evidencias generadas por realizarla (CONEVAL/TDR, 2019).

En la construcción de los procesos mediante trabajo de campo se logró identificar por narrativa del personal con funciones de operación, que existen pasos en los procesos en que se realizan mecanismos de control y verificación que tienen por objeto asegurar que la gestión del apoyo se dé a favor de la persona indicada; estos mecanismos cumplen con tres de las características valoradas en la pregunta: están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras; están sistematizados y, están apegados al documento normativo del Programa. No están difundidos públicamente.

Entre los mecanismos de verificación se identifica el caso de la validación de la CURP en el Registro nacional de población que ocurre después de la segunda visita de verificación y la integración del expediente electrónico; en este acto se toman fotografías de la persona y de su negocio y de los documentos personales, lo que permite hacer las verificaciones que se consideren pertinentes.

Durante los procesos de producción de bienes y de entrega de apoyos se realizan mecanismos de verificación a través del intercambio de bases de datos cruzados en tres instancias diferentes; a través de bases de datos en proceso de aprobación enviadas en espejo a las instancias participantes como SB; la SE a través de la CPPMB y la DGPE y, la institución financiera participante. Cada una de estas instancias participantes realiza protocolos de verificación de la CURP y detección de posibles duplicados; asimismo, pueden detectar y enviar a verificación o corrección de datos en campo, en tanto se detiene el pago correspondiente.

Se recomienda al Programa documentar y hacer públicos en las ROP estos mecanismos de control para verificar la entrega de los apoyos a las personas beneficiarias.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

30. ¿Con qué otros programas federales y/o acciones de desarrollo social el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

La revisión del DDiagnóstico y la búsqueda intencionada de INSAD en el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2020 (Listado 2020), identificó que el PMB tiene coincidencias y/o complementariedades con cuatro programas presupuestarios (Pp): coincide con uno en los apoyos que entrega y/o en su población objetivo y, se complementa con tres, a través de sus componentes de la MIR (Anexo 8) (CONEVAL/Listado, 2020) (SE/Diagnóstico, 2019).

En las ROP 2020 del Programa se identifica la modalidad de atención Mes 13 JCF, que incorpora a las personas egresadas del Pp S280 Jóvenes Construyendo el Futuro de la STPS, que cumplan con los criterios de elegibilidad del PMB (DOF/ROP PMB, 2020). En el apartado VII. Análisis de complementariedades y/o coincidencias del DDiagnóstico, se consideró que el Programa se complementa con dos Pp federales: el S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) de la SE, el cual ya no está vigente en el Listado 2020 del CONEVAL y el S017 Programa de Fomento a la Economía Social (PFES) de la SB (SE/Diagnóstico, 2019, págs. 33-34).

Adicionalmente, INSAD identificó que el Programa se relaciona con dos Pp: coincide con el S057 Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) de la SB y se complementa con el S249 Programa para el fortalecimiento económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas, del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (CONEVAL/Listado, 2020). A continuación, se presenta el análisis de coincidencias y complementariedades del Programa con cada Pp.

La coincidencia con el S057 Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) se manifiesta en que ambos programas entregan apoyos económicos y capacitación a una población objetivo similar: los artesanos podrían formar parte de los microempresarios que habitan en zonas de mayor marginación y de alta violencia (SHCP/AIPP FONART, 2020) (DOF/ROP FONART, 2020).

Con respecto al S280 Jóvenes Construyendo el Futuro; si bien no se cumple con los criterios del CONEVAL para ser complementario, sí se identifica una relación parcial, dado que ambos buscan profesionalizar a su población beneficiaria; el programa JCF a través de la capacitación para tener un oficio y el PMB en cuanto a la educación financiera (SHCP/AIPP JCF, 2020) (DOF/ROP JCF, 2020). El Programa se complementa con el S017 Programa de Fomento a la Economía Social (PFES) a través de dos componentes: ambos programas entregan apoyos monetarios. El PMB otorga microcréditos y capacitación y el PFES otorga apoyos para el desarrollo de capacidades y apoyos económicos para la ejecución de proyectos productivos (SHCP/AIPP PFES, 2020) (DOF/ROP PFES, 2019). La complementariedad con el S249 Programa para el fortalecimiento económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PFEPPI) es a través de dos componentes: ambos programas entregan apoyos monetarios y capacitación a su población objetivo. El PMB entrega apoyos monetarios y capacitación y el PFEPPI otorga apoyos para comercialización y acceso al crédito, así como capacitación para el desarrollo de capacidades comunitarias (SHCP/AIPP PFEPPI, 2020) (DOF/ROP PFEPPI, 2019). Con relación a los programas estatales que pudieran relacionarse con el Programa, la búsqueda en la página de inventarios del CONEVAL; identificó que la última información disponible es de 2016, por lo que no hay información de 2020 para identificar cuáles programas y/o acciones estatales pudieran ser complementarios y/o coincidentes con el Programa.

Las áreas de oportunidad identificadas se relacionan con: 1) valorar la pertinencia de incorporar en el apartado VII. Análisis de complementariedades y/o coincidencias del DDiagnóstico, los Pp adicionales identificados con complementariedades y/o coincidencias y eliminar de este apartado el Pp S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y, 2) realizar un análisis detallado que se enfoque en identificar las complementariedades, que contribuyan al logro de su Propósito y al establecimiento de estrategias conjuntas con las dependencias responsables de los programas con los que se complementa.

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	F. Adecuada identificación del problema que se pretende atender.	1	
Justificación de la creación y del diseño del programa	F. Existencia de un diagnóstico integrado del Programa que describe causas, efectos, características del problema y poblaciones por atender.	2	
Justificación de la creación y del diseño del programa	F. Disponibilidad de normativa actualizada que regula la operación del Programa (ROP 2020).	3	
Contribución a las metas y estrategias nacionales	O. Referencia explícita del objetivo del PMB en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.	Todas	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	F. Adecuada definición y caracterización de las poblaciones potencial (PP) y objetivo (PO) del Programa en las ROP 2020.	7	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	F. Robusta metodología para la cuantificación de las PP y PO del Programa en documento técnico.	8	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	F. Adecuada información sistematizada para conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.	8	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	F. Congruencia lógica entre procedimientos para la selección de beneficiarios con los criterios establecidos para seleccionar a la PO.	11	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	F. Congruencia lógica entre procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyos con las características de la PO.	12	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	F. Existencia un padrón de beneficiarios que permite conocer quiénes reciben los apoyos y sus características.	13	

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	F. Adecuados procedimientos para la entrega de apoyos mediante financiamiento; sistematizados y congruentes con la selección de la PO.	14	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	F. Recolección sistemática de información socioeconómica de sus beneficiarios en las modalidades de acceso y en las etapas de los financiamientos.	15	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	F. Existencia de información sobre indicadores de evaluación clara y precisa en la MIR actualizada del Programa	16,17,18,19,20,21,22,23,24,25	
Presupuesto y rendición de cuentas	F. Adecuada identificación y cuantificación de los gastos en los que incurre el Programa para generar los bienes y los servicios que entrega a beneficiarios.	27	
Presupuesto y rendición de cuentas	F. Existencia de una página web específica del Programa que operacionaliza los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.	28	
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	F. Adecuada identificación del PMB de complementariedades y coincidencias con otras intervenciones de bienestar.	Todas	
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	O. Existencia de cuatro programas presupuestarios, que son susceptibles de vinculación y de intercambio de estrategias exitosas y mecanismos de capacitación con el PMB.	Todas	
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	D. Compleja conceptualización en la definición del problema por resolver con el Programa y la no definición de su población objetivo (PO).	1	Revisar la definición del problema y valorar la pertinencia de la definición sugerida: Capacidades empresariales limitadas para el desarrollo de actividades productivas, en personas egresadas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro de 19 a 29 años de edad interesadas en iniciar un micronegocio y personas microempresarias de 30 a 67 años de edad con un micronegocio en operación no agropecuario, que habitan en municipios de marginación media, alta y muy alta y/o de alta violencia.
Justificación de la creación y del diseño del programa	D. Inconsistencia en la definición del problema en el árbol del problema (AP) con el objetivo central planteado en el árbol de objetivos (AO), y con el Propósito establecido en la MIR 2020 del Programa.	1	Atender la congruencia metodológica entre los tres instrumentos básicos de la planeación del PMB (AP => AO => MIR).

Justificación de la creación y del diseño del programa	D. Diagnóstico no actualizado con relación a las ROP 2020 e incumplimiento en las relaciones de causalidad (lógica vertical) entre causas primarias y secundarias, ausencia de descripción de causas secundarias.	2	Actualizar el documento de Diagnóstico, considerando las ROP 2020, con base en las disposiciones normativas en la materia establecidas por el CONEVAL. 2. Valorar la pertinencia de transferir la causa primaria número 3. "Alta incidencia de actividades delictivas" a los efectos secundarios del AP. 3. Describir las causas secundarias de las causas primarias uno y dos y hacer explícito su análisis causal. 4. Establecer la temporalidad (fechas) para la actualización del documento de Diagnóstico.
Justificación de la creación y del diseño del programa	D. El rediseño del Programa (adición de beneficiarios) limita contar con instrumentos normativos actualizados (DDiagnóstico y ROP).	1,2	Asegurar que las actualizaciones de beneficiarios, sean incorporadas de manera oportuna en los documentos normativos (DDiagnóstico y ROP); en particular, al menos la información sobre la PP y la PO (definición y cuantificación) debe ser homologada en estos documentos.
Justificación de la creación y del diseño del programa	D. Justificación teórica y empírica parcial para sustentar el tipo de intervención que el Programa lleva a cabo y que fundamente que la intervención es eficaz.	3	Fundamentar que la intervención del Programa es más eficaz que otras alternativas para atender la problemática que se resuelve con los microcréditos, con el análisis de los efectos positivos atribuibles al otorgamiento de los microcréditos en poblaciones objetivo de programas nacionales e internacionales. Tomar como referencia las bibliografías A y B que se proponen en el Anexo 3.1 de esta pregunta.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	A. Limitación para vincular el PMB con ordenamientos superiores debido a la no publicación del Programa Sectorial de Economía (PSE).	5	Documentar, en su momento, la vinculación del Programa con el PSE, en el DDiagnóstico y en las Reglas de Operación.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	D. Vinculación no explícita en los documentos oficiales del Programa con Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) u Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	6	Actualizar los documentos oficiales del Programa (Reglas de Operación y el DDiagnóstico) incorporando un apartado que haga explícita la vinculación con los ODS y los ODM, con base en la propuesta que se formuló en la respuesta a esta pregunta.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	D. Incongruencia en la información sobre las poblaciones del Programa en documentos oficiales.	7	Homologar la definición y cuantificación de la PP y PO en los documentos oficiales del Programa: DDiagnóstico y Reglas de Operación.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	D. Imprecisión sobre la actualización de la PP (actualización del CB) y el registro de nuevos apoyos en la modalidad Mes 13 JCF.	8	Elaborar un procedimiento y explicitar en los documentos normativos el mecanismo y temporalidad para la actualización de la PP (actualización del CB) y el registro de nuevos apoyos en la modalidad Mes 13 JCF
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	D. Imprecisión sobre la incorporación de personas de 65 a 67 años de edad como beneficiarios del PMB.	7	Elaborar un procedimiento para explicitar el mecanismo de incorporación de las personas de 65 a 67 años de edad en la Modalidad Consolidación del Programa.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	D. Inexistencia de una visión para la atención de beneficiarios del PMB con escenarios de mediano y largo plazos.	10	Formular “una estrategia de cobertura”, en un primer momento, para la modalidad de Consolidación sobre la que se tiene un mayor conocimiento y sostenibilidad, con definición de acciones de corto y mediano plazos.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	D. Imprecisión en documentos oficiales sobre focalización, selección y atención de solicitudes de beneficiarios.	9,11,12	Especificar los mecanismos de focalización, los criterios de selección de beneficiarios y los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyos en un apartado específico en la próxima actualización del DDiagnóstico del Programa.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	D. Imprecisión en mecanismos para depurar las bajas del padrón de beneficiarios.	13	Elaborar un procedimiento para especificar los mecanismos para depurar los padrones de beneficiarios en el caso de personas que no concluyeron los reembolsos o que no aceptan las nuevas etapas de los apoyos; e incluirlo en el Manual de Operación del Programa que se propone elaborar.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	D. Inadecuada documentación sobre los mecanismos para otorgar los bienes y servicios a los beneficiarios del PMB.	14	Homologar en los documentos normativos ROP y DDiagnóstico los pasos (actividades) de los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios y precisar los instrumentos de recolección de información o las variables que deben ser incorporadas.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	D. Ausencia de utilidad a la información socioeconómica de beneficiarios.	15	Establecer y documentar un plan de análisis y uso de la información socioeconómica recolectada, en los procesos operativos y estratégicos del programa: diseño y funcionamiento del Programa.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	D. Diferencias en la integración del RN de la MIR oficial con el descrito en RN de la MIR del DDiagnóstico.	16,17,18,19,20	Unificar el RN de la MIR en los documentos de planeación y normativos del Programa (el AP y AO del DDiagnóstico y en las ROP), con base en la versión de la MIR registrada en la página de transparencia de la SHCP.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	D. Cumplimiento parcial de la lógica vertical de la MIR.	16,17,18,19	Atender las recomendaciones específicas referidas para cada uno de los niveles de objetivo, relacionadas principalmente con: 1. Complementar las Actividades para los dos Componentes establecidos. 2. Complementar los supuestos en los diferentes niveles de objetivo.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	D. Limitación en el alcance estratégico del PMB respecto de los cursos de capacitación que ofrece.	17	Verificar que el diseño, contenido y calidad de la capacitación garantice la atención del objetivo del Programa; que se incorporen, además de aspectos de educación financiera, lo referente al desarrollo de capacidades productivas: gerenciales y administrativas.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	D. Vinculación parcial entre la MIR y las ROP del Programa.	20	1. Incorporar y unificar la redacción de la PO en todos los elementos de planeación analizados (AP, AO, MIR y ROP), en congruencia con lo planteado en las ROP. 2. Realizar un taller participativo en el que se revise y corrija la congruencia de los instrumentos de planeación (AP, AO, RN y ROP), con base en la MML y en la normatividad en la materia establecida por el CONEVAL. 3. Incorporar la MIR vigente para cada ejercicio fiscal (2020 en este caso) en las ROP anuales del PMB.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	D. Incumplimiento de la lógica horizontal de la MIR.	21,22,23,24,25	1. Atender las áreas de oportunidad de los indicadores para el cumplimiento de los criterios CREMA. 2. Complementar las fichas técnicas de los indicadores con la información faltante. 3. Integrar los medios de verificación conforme a las especificaciones establecidas en el Manual para el diseño y la construcción de indicadores y en la en la Guía para la construcción de la MIR del CONEVAL.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	D. Inadecuada congruencia entre el problema social por atender con el PMB y su representación integral en la MIR 2020.	26	Verificar la atención de las áreas de oportunidad en la conceptualización del problema social que atiende el Programa y en la congruencia en su identificación y definición => su expresión en el AP => su representación positiva en el AO => su formulación correcta en el RN de la MIR, de acuerdo con las propuestas formuladas en esta pregunta.
Presupuesto y rendición de cuentas	D. Ausencia de información de los gastos en personal (Capítulo 1000) del personal de la CPPMB.	27	Para la CPPMB gestionar ante la SHCP los elementos que permitan explicitar los gastos en personal (capítulo 1000) para la realización del Programa.
Presupuesto y rendición de cuentas	A. Ausencia de información de gastos de operación del personal de campo.	27	Para el conjunto de dependencias que tienen programas operados por el PSN. (SB, SE, STPS) Explicitar los gastos operativos (proporcionales a cada uno de los programas prioritarios) del personal de campo (PSN) que tiene participación estratégica en la operación del PMB.
Presupuesto y rendición de cuentas	D. Ausencia de información de gastos de operación del Programa para la generación del servicio del asesoría y capacitación.	27	Explicitar los gastos en que incurre el Programa para la generación de los servicios de asesoría y capacitación del Componente 2 o, en su caso, los medios y mecanismos que se ocupan para garantizar su cumplimiento.
Presupuesto y rendición de cuentas	D. Inexistencia en las ROP de procedimientos para la promoción y operación de la Contraloría Social y para la atención, respuesta y seguimiento a las denuncias.	28	Incluir en las ROP el mecanismos de contraloría social y de atención, respuesta y seguimiento a las denuncias.
Presupuesto y rendición de cuentas	D. Vacíos procedimentales del PMB en aspectos relacionados con contraloría social, denuncias y entrega de apoyos.	28,29	Verificar la documentación en las ROP del PMB respecto de mecanismos de: 1) contraloría social y de atención, respuesta y seguimiento a las denuncias y 2) control para verificar la entrega de los apoyos a las personas beneficiarias.

Complementa riedades y coincidencias con otros programas federales	D. Ausencia de una estrategia del PMB sobre vinculación con las intervenciones de bienestar identificadas.	Todas	Implementar una estrategia interinstitucional entre el PMB y las dependencias responsables de las intervenciones complementarias y coincidentes para otorgar sinergia y potencializar las acciones respecto del intercambio de experiencias exitosas sobre la asesoría, capacitación y desarrollo de capacidades.
---	--	-------	--

Conclusiones

El Programa de Microcréditos para el Bienestar creado en 2019; es uno de los programas prioritarios establecidos por el gobierno federal como parte de una política pública que respalda las iniciativas, creatividad y productividad de las personas que operan micronegocios en beneficio de sus familias y de sus comunidades, el cual está destinado a la población que por diferentes causas no ha tenido acceso a los servicios financieros tradicionales que ofrecen las instituciones crediticias para impulsar o consolidar un negocio.

En general, se concluye que el diseño del Programa es adecuado con oportunidades de mejora, que pueden ser atendidas en el corto y mediano plazos con los recursos disponibles.

La Evaluación de Diseño realizada al PMB, identificó que se encuentra en una fase de consolidación/construcción dada su reciente creación y su continua modificación en la incorporación de nuevos beneficiarios. De los siete temas analizados, destaca como principal fortaleza el del “Presupuesto y rendición de cuentas” y como principal debilidad el de la “Justificación de la creación y diseño del Programa”.

Si bien se define el problema que pretende resolver, se observan áreas de oportunidad en su conceptualización que requieren de la aplicación de la metodología de marco lógico para delimitar su alcance y analizarlo de manera integral.

Actualmente, el Propósito del Programa está planteado en términos de “consolidación de micronegocios”, este planteamiento estratégico no es factible de lograrlo sólo con el otorgar financiamiento y dar asesoría y capacitación; se requiere analizar de manera integral el problema y, fundamentalmente las causas que los originan de una forma integral y holística, así como los daños (efectos) que el problema ocasiona en la población objetivo.

Si bien es una fortaleza que el Programa cuente con aproximaciones explícitas de las herramientas de planeación respectivas, se requiere que estas tengan una relación secuencial definida con un enfoque de marco lógico: problema, árbol del problema (AP), árbol de objetivos (AO), MIR y Reglas de Operación (ROP), se requiere fundamentar la relación bajo una congruencia metodológica: identificación y definición del problema => su expresión adecuada en el Árbol del Problema => su representación positiva en el Árbol de Objetivos => su formulación correcta en el Resumen Narrativo de la MIR => vinculación adecuada con las ROP.

Una amenaza que enfrenta el PMB es la limitación para consolidar su marco programático, debido a la carencia del Programa Sectorial de Economía, con el que debe alinearse y que aún no se ha publicado.

El Programa carece de una justificación teórica y/o empírica que sustente el tipo de intervención que realiza y fundamentar que la intervención del Programa es más eficaz que otras alternativas para resolver la problemática que se busca atender con los microcréditos.

El PMB muestra avances en la definición y cuantificación de las PP y PO; a pesar de los cambios en las modalidades de acceso recientes. Es claro que, si se continua con una permanente actualización (inclusión) de modalidades de beneficiarios que atendería el Programa, esto sería una gran limitante para un proceso de planeación orientado a la construcción de escenarios para “resolver” el problema social definido.

El proceso de selección de beneficiarios y la gestión del padrón contribuyen al logro de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales y permiten una verificación ágil de datos y duplicidades de forma permanente.

El Programa cuenta con información sociodemográfica de su población potencial; recolecta información de las características de sus beneficiarios que le permiten planear la elaboración de análisis para valorar su resultados.

Se considera que la construcción de la MIR 2020 del Programa es regularmente adecuada, si bien cuenta con un Resumen Narrativo e indicadores para todos los niveles de objetivo, se observan áreas de oportunidad relacionadas con el cumplimiento de las lógicas vertical y horizontal, que deben ser atendidas en el corto plazo, utilizando la metodología sobre la MIR establecida por el CONEVAL.

La ausencia de información presupuestal en capítulos de gasto como los servicios personales en nivel central, estatal y en personal de campo, así como los gastos aplicados para producir el Componente de asesoría y capacitación, deterioran la oportunidad de análisis y la transparencia en el ejercicio del gasto del Programa.

La identificación de complementariedades y/o coincidencias del Programa con cinco programas presupuestarios (Pp) federales de apoyo social, es una fortaleza y una gran oportunidad para el Programa; se requiere documentar la vinculación y analizar cómo las complementariedades podrían contribuir a que el Programa alcance su Propósito y a establecer estrategias conjuntas con las dependencias responsables de los programas para el intercambio de experiencias exitosas y mecanismos de capacitación y cómo evitar duplicidades en la entrega de apoyos similares a la población beneficiaria de los programas con los que coincide.

En general, los objetivos de la investigación se cumplieron; en los apartados analizados en el contenido de este Informe

de la Evaluación de Diseño se han señalado recomendaciones que contribuirán de forma directa a la mejora del diseño del PMB en el corto plazo. Se ha observado que la mayoría de las recomendaciones no requieren de la inversión de recursos presupuestales; son condiciones de decisión programáticas-estratégicas y, en otras, de registrar de manera formal lo que el Programa viene haciendo ya y que por lo dinámico de las decisiones no se ha reflejado en la normativa. La valoración global registra un puntaje de 2.7 de un máximo de cuatro, lo que permite concluir que el diseño del Programa se ubica en una categoría ordinal de <<adecuado con oportunidades de mejora>> para fortalecer su diseño y funcionamiento, frente al gran reto de consolidar las actividades productivas de las personas que inician o cuentan con un micronegocio.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora

Nombre de la instancia evaluadora:

Investigación en Salud y Demografía S.C.

Nombre del coordinador de la evaluación:

Mariana Carmona Ambríz

Nombres de los principales colaboradores:

Javier E. Jiménez Bolón, José Luis Palma Cabrera, Manuel Urbina Fuentes, Gregorio Ornelas García, Elsa Elena García Koch, Ana Beatriz Pérez Díaz, Beatriz Esther Aréchiga Arreola y José Sven Ramos García

Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección General Adjunta de Evaluación

Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtra. Thania Paola de la Garza Navarrete

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Licitación Pública Nacional Mixta

Costo total de la evaluación:

\$1,248,160.00 (Un millón doscientos cuarenta y ocho mil ciento sesenta pesos 00/100 M.N.) incluye el Impuesto al Valor Agregado

Fuente de financiamiento:

Recursos federales

Bibliografía

- DOF/ROP PMB (2020). Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020. ROP, lineamientos o documento normativo. Recuperado el 27 de febrero de 2020, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020
- SE/Diagnóstico (2019). Diagnóstico 2019 del Programa presupuestario U006 “Programa de Microcréditos para el Bienestar. Diagnósticos. México
- CONEVAL/Consideraciones 2019 (2019). Programa de Microcréditos para el Bienestar: Consideraciones sobre el diseño 2019. Texto no publicado.. Informes. México
- CPPMB/Nota PP (2020). Determinación de población potencial y metas para 2020. Otros. México
- Gutiérrez Nieto, B (2006). El microcrédito: dos escuelas teóricas y su influencia en las estrategias de lucha contra la pobreza. Otros. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa(54), 167-186. Recuperado el 30 de agosto de 2019, de <http://www.findevgateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-el-microcredito-dos-escuelas-teoricas-y-su-influencia-en-las-estrategias-de-lucha-contr-la-pobreza-2006.pdf>.
- Marbán Flores, R (2007). Origen, caracterización y evolución del sistema de microcréditos desarrollado por el Grameen Bank en Bangladesh. Otros. Recuperado el 30 de agosto de 2019, de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/494/b1513255.pdf?sequence=1>.
- SE/MIR (2020). Matriz de Indicadores para Resultados del Programa U-006 Programa de Microcréditos para el Bienestar. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). México
- DOF/PND. (12 de julio de 2019) (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Plan Nacional de Desarrollo (PND). Recuperado el 02 de septiembre de 2019, de Secretaría de Gobernación. Plan Nacional de Desarrollo: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.
- SHCP/GuíaPDPND (2019). Guía para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del PND 2019-2024. Normatividad aplicable. Recuperado el 08 de septiembre de 2019, de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Guia_prog ramas_derivados_PND_2019_2024.pdf.
- SE/BDVinculaciónODS (2019). Base de datos de vinculación del Programa de Microcréditos para el Bienestar con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. México
- ONU/ODS (2015). Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivos del Desarrollo Sostenible. Recuperado el 02 de septiembre de 2019, de <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>.
- ONU/ODM (2000). Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivos y Metas del Milenio. Recuperado el 02 de septiembre de 2019, de http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/.
- CONEVAL/FVER (2019). Ficha de valoración del enfoque a resultados del PMB. Informes. México
- SHCP (2020). Lineamientos para la revisión, actualización, mejora, calendarización y seguimiento de los Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2020. Normatividad aplicable. Recuperado el 31 de marzo de 2020, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537706/Lineamientos_ID_2020.pdf.
- SHCP/CONEVAL (2019). Lineamientos para la Vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación de los Programas Presupuestarios. Normatividad aplicable. México
- CONEVAL/GVinculación (2019). Guía para la Vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados con las Reglas de Operación. Normatividad aplicable. México
- SE/FT (2020). Fichas técnicas de los indicadores de la MIR 2020. Fichas técnicas. México
- CONEVAL/MDCI (2013). Manual para el diseño y construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México Manual para el diseño y la construcción de indicadores Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. Normatividad aplicable. Recuperado el 10 de septiembre de 2019, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informes y Publicaciones: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf.
- SE/4o. ITA (2019). Cuarto Informe Trimestral para el Ejercicio Fiscal 2019 sobre el Presupuesto Ejercido, a Nivel de Capítulo y Concepto de Gasto, así como el Cumplimiento de Metas y Objetivos con base en los Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestarios Sujetos a Reglas de Operación “S” y De Otros Subsidios “U” a cargo de la Secretaría de Economía. Informes. Recuperado el 02 de abril de 2020, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/529641/Cuarto_Informe_Trimestral_2019.pdf.

CONEVAL/Listado (2020). Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2020. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. Recuperado el 04 de abril de 2020, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>.

DOF/ROP FONARTDOF/ROP FONART (2020). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART), para el ejercicio fiscal 2020. ROP, lineamientos o documento normativo. Recuperado el 04 de abril de 2020, de Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583414&fecha=03/01/2020.

SHCP/AIPP FONART (2020). Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2020. Programa S280 Jóvenes Construyendo el Futuro. Informes del PASH. Recuperado el 04 de abril de 2020, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto. Programas: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S057>.

DOF/ROP JCF (2020). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. ROP, lineamientos o documento normativo. Recuperado el 04 de abril de 2020, de Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020.

SHCP/AIPP JCF (2020). Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2020. Programa S280 Jóvenes Construyendo el Futuro. Informes del PASH. Recuperado el 04 de abril de 2020, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto. Programas: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S057>.

DOF/ROP PFES (2019). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2020. ROP, lineamientos o documento normativo. Recuperado el 04 de abril de 2020, de Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583183&fecha=31/12/2019.

SHCP/AIPP PFES (2020). Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. S017 Programa de Fomento a la Economía Social (PFES). Informes del PASH. Recuperado el 04 de abril de 2020, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto. Programas: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S017>.

DOF/ROP PFEPCI (2019). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, para el ejercicio fiscal 2020. Informes del PASH. Recuperado el 04 de abril de 2020, de Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583216&fecha=31/12/2019.

SHCP/AIPP PFEPCI (2020). Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. S249 Programa para el fortalecimiento económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Informes del PASH. Recuperado el 04 de abril de 2020, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto. Programas: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=47S249>.

SE/PMB Proceso 1 (null). Proceso 1. Selección de personas beneficiarias, Programa de Microcréditos para el Bienestar, archivo de Excel Flujos 1 y 2.xlsx proporcionado. Otros. México

SE/Previsión Padrón (2019). Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios del Programa Microcréditos para el Bienestar. Padrón de beneficiarios. México

SE/DGPE Ejemplo datos (2019). Ejemplos datos de beneficiarios para coneval.xlsx, Personas beneficiarias para el desembolso del subsidio solicitado el 22 de mayo de 2019, Coordinación del Programa, Archivo Excel. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. México

SHCP/Transparencia Presupuestaria (2019). Ficha del Programa de Microcréditos para el Bienestar. Página de Internet. Recuperado el 28 de 03 de 2020, de Portal de Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=10U006>.

SFP/Contraloría social (2016). Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social. Normatividad aplicable. Recuperado el 13 de 09 de 2019, de www.gob.mx.

CONEVAL/TDR (2019). Términos de Referencia. Análisis exploratorio del Diseño del Programa Microcréditos para el bienestar 2019-2020. Otros. México

CONEVAL/GMIR (2013). Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. Normatividad aplicable. Recuperado el 04 de septiembre de 2019, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informes y Publicaciones: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf.

SE/ CPPMB, P. ejercido (2020). Presupuesto por Modalidad de Programa Presupuestario, Presupuesto ejercido 2019. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. México

Gobierno de la República/PNPS (2018). Plan Nacional de Paz y Seguridad. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. Recuperado el 03 de mayo de 2020, de https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf

Mario Bunge (2013). Buscar la Filosofía en las Ciencias Sociales. Otros. Grupo Editorial Siglo XXI