

EVALUACIÓN DE DISEÑO CON TRABAJO DE CAMPO DEL PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS PARA EL BIENESTAR 2019-2020



CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Insurgentes Sur 810 Colonia Del Valle
Alcaldía de Benito Juárez CP 03100
Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Investigadores Académicos 2006-2019

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en
Antropología Social-Occidente

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Investigadores Académicos 2020

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Guillermo Cejudo Ramírez
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Armando Bartra Vergés
Universidad Autónoma Metropolitana

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo
Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez
Directora General Adjunta de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros
Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Eduardo Jair Lizárraga Rodríguez
Juan Carlos Bernal Ruiz
Luis Eduardo Bastida Pérez
Haydeé Moreno Cruz

El equipo técnico agradece al equipo de la Dirección General Adjunta de Coordinación: Edgar A. Martínez Mendoza, José Manuel Del Muro Guerrero, Fernando García Mora, Néstor Emmanuel Aviña Montiel y Estefanía Bautista Rivera, por el apoyo recibido en el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados de esta evaluación.

Consultores Externos

El equipo técnico agradece a los consultores de Investigación en Salud y Demografía S.C. (INSAD) por los insumos que aportaron para la elaboración de este informe, con base en los productos entregados a partir del contrato DGAE/8/2019.

17 Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019 - 2020

1. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/1.PA_BNNHMT.zip

2. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PS_V.zip

3. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/3.PP_BPD.zip

4. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/4.PP_G.zip

5. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Crédito Ganadero a la Palabra 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/5.P_CGP.zip

6. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Fertilizantes 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/6.PF_.zip

7. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Producción para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/7.PB_.zip

8. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Agromercados Sociales y Sustentables 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/8.PA_SS.zip

9. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/9.P_UBBJG.zip

10. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/10.PBUEEMS.zip

11. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/11.PBEBBJJ.zip

12. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/12.PJEF.zip

13. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Nacional de Reconstrucción 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/13.PNR.zip

14. Evaluación de Diseño con trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/14.PUMOT.zip

15. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip

16. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Cultura Comunitaria 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/16.PCC.zip

17. Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip

Contenido

Siglas y acrónimos.....	9
Glosario.....	10
Introducción.....	12
I. Descripción general del programa	15
II. Metodología de evaluación.....	21
III. Análisis del diseño del programa	26
IV. Análisis del funcionamiento del programa.....	35
V. Recomendaciones.....	62
VI. Opinión del programa y acciones de mejora.....	67
Referencias.....	75
Anexos	79
Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación.....	79
Anexo B. Referencias de la evaluación.....	79
Anexo C. Evaluación de Diseño.....	79
Anexo D. Análisis del funcionamiento	79

Índice de cuadros

Cuadro 1. Principales dependencias involucradas en la operación del PMB.....	18
Cuadro 2. Principales cambios en la normatividad 2019-2020.....	19
Cuadro 3. Resultados de la muestra analítica del PMB	24
Cuadro 4. Cantidad de entrevistas realizadas por tipo de actor	25
Cuadro 5. Criterios de elegibilidad del PMB, 2020	32
Cuadro 6. Proceso de planeación	38
Cuadro 7. Proceso de difusión.....	39
Cuadro 8. Proceso de solicitud de apoyos	40
Cuadro 9. Proceso de selección de beneficiarios.....	42
Cuadro 10. Proceso de producción de bienes o servicios.....	46
Cuadro 11. Proceso de distribución de bienes o servicios	48
Cuadro 12. Proceso de entrega de apoyos.....	49
Cuadro 13. Proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.....	53
Cuadro 14. Principales mejoras derivadas de la evaluación	67

Siglas y acrónimos

CB	Censo del Bienestar
CGPD	Coordinación General de Programas para el Desarrollo
CIDS	Centros Integradores de Desarrollo Social
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPPMB	Coordinación del Programa Prioritario Microcréditos para el Bienestar
DGGPB	Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios
DGPE	Dirección General de Planeación y Evaluación
DOF	Diario Oficial de la Federación
DPD	Delegaciones de Programas para el Desarrollo
IFP	Instituciones Financieras Participantes
JCF	Jóvenes Construyendo el futuro
PASH	Porta aplicativo de la Secretaría de Hacienda
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PMB	Programa de Microcréditos para el Bienestar
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
PO	Población objetivo
PP	Población Potencial
PSE	Programa Sectorial de Economía
PSN	Personal Servidor de la Nación / Personas Servidoras de la Nación
ROP	Reglas de operación
SEBIEN	Secretaría de Bienestar
SE	Secretaría de Economía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UADEM	Unidad de Análisis y Diseño Estratégico de Microcréditos
UPPE	Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación

Glosario

Cobertura	La cobertura es la población que tiene acceso a los servicios y/o acciones que proporciona el programa; se entiende por acceso la facilidad con la cual los beneficiarios pueden recibir los recursos del programa.
Componentes del programa	Bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.
Criterios de elegibilidad	Características socioeconómicas o geográficas que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de una intervención pública.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Diseño	Se analiza el propósito del programa, es decir, el vínculo con la planeación nacional, la consistencia con la normatividad y las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Focalización	Es el grado de precisión con que el programa otorga beneficios a la población objetivo y evita el acceso a personas que no se encuentran comprendidas en esta.
Grupos focales	La técnica de grupos focales es un espacio de opinión para captar el sentir, pensar y vivir de los individuos, provocando auto explicaciones para obtener datos cualitativos sobre opiniones de un tema específico.
Instrumentos de recolección de información	Metodologías empleadas para identificar fuentes de información y recopilar datos durante la evaluación.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Matriz de Marco Lógico	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describen el fin, el

	propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Operadores	Recursos humanos que están encargados de la implementación de un programa o acción pública.
Padrón de beneficiarios	Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.
Población objetivo	Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Reglas de Operación	Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
Técnicas de investigación cualitativas	Son técnicas de recolección de datos que permiten profundizar en la descripción y entendimiento de un objeto de estudio, a partir de su interpretación y análisis.
Trabajo de campo	Estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, grupos focales y la aplicación de cuestionarios, entre otros instrumentos que el equipo evaluador considere, sin descartar técnicas de análisis cuantitativo.
Tipo de apoyo	Son los bienes y/o servicios que el programa proporciona a sus beneficiarios.

Introducción

Mejorar las condiciones de bienestar de la población en situación de pobreza y excluida es uno de los principales desafíos que enfrenta cualquier gobierno. A partir de 2019, el gobierno de México puso en marcha una estrategia para atender este compromiso caracterizada por los siguientes elementos.¹ Primero, se basa en una perspectiva de derechos, el acceso es universal y la población atendida deja de ser considerada como beneficiaria, sino como derechohabiente. Segundo, se busca priorizar a ciertos grupos excluidos y a territorios marginados, con alta densidad de población indígena y alto nivel de violencia e inseguridad.² Tercero, se implementó una nueva estrategia de organización territorial basada en la austeridad republicana, no sectorial, a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) para identificar la demanda social y a la población derechohabiente; representada en cada entidad federativa por la persona delegada de la SEBIEN e implementada, en parte, por las y los servidores de la nación. Cuarto, el cambio de la oferta gubernamental de programas sociales a partir de la creación de programas nuevos denominados *programas prioritarios*,³ la eliminación de programas ya existentes de amplia cobertura⁴ y la disminución del presupuesto de otros programas sociales para el financiamiento de los proyectos y *programas prioritarios* de la estrategia.⁵

Aunado a estos cambios, la puesta en marcha de cualquier política gubernamental es complicada. El cambio de actores gubernamentales, el aprendizaje de las nuevas reglas, la normatividad existente, la ejecución del programa en un territorio amplio, diverso y heterogéneo y el cambio de paradigma de desarrollo son algunas de las complicaciones que se presentaron. En particular, el gobierno de la cuarta transformación definió ciertos aspectos homogéneos que los *programas prioritarios* debieron incorporar en su diseño: la identificación de las personas derechohabientes por medio del Censo del Bienestar; la entrega directa de los apoyos a la población (ya sean monetarios o en especie) sin intermediarios; la incorporación de la banca privada para la dispersión de apoyos y, la integración de una estructura operativa transversal, conformada por las y los servidores de

¹ Esta información se integra a partir de reuniones con personal de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y personal de las dependencias y entidades a cargo de los programas prioritarios.

² Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019.

³ En el segundo semestre de 2019, el Gobierno de México anunció 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo:

<https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>.

⁴ Dos ejemplos son Prospera Programa de Inclusión Social eliminado en 2019 y el Seguro Popular en 2020.

⁵ Para mayor información es posible consultar los documentos “Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019” y “Análisis de los programas sociales del PEF 2019 y 2020” en los siguientes hipervínculos, respectivamente:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2019_2020.pdf.

la nación que no dependen o responden a los programas y que al mantenerse en terreno y estar en contacto con la gente y sus necesidades son uno de los principales mecanismos de difusión, información y acceso a los programas.

Reconociendo este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó acompañar el esfuerzo de diseñar e implementar 17 nuevos programas sociales,⁶ generando evidencia que contribuyera a mejorar su capacidad de atención de los problemas o necesidades sociales para los que fueron creados a partir de la realización de las *Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*.

Para ello, se diseñó una nueva metodología de evaluación que permitiera generar información a nivel central y en campo, a partir del análisis del diseño y del funcionamiento de los programas para valorar su orientación a resultados. Desde una perspectiva ajena a la operación de estas intervenciones, el CONEVAL se propuso identificar las fortalezas, para impulsarlas, y las áreas de oportunidad para visibilizarlas y a partir de este ejercicio, emitir una serie de posibles cursos de acción que permitan atenderlas.

Desde su concepción, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito. El primero, impulsar al ejercicio evaluativo como un proceso de mejora que reconociera el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y el segundo, profundizar en las interacciones de las personas que participan en los programas (responsables a nivel central y estatal, derechohabientes y servidores de la nación, entre otras) para comprender la manera en que operan en el territorio y lo que buscan resolver a partir de la entrega de una transferencia monetaria o en especie.

Por lo anterior, la *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año. El análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020, por lo que se considera que algunos de los hallazgos puedan ser útiles para retroalimentar el ejercicio fiscal 2021.

A partir de la colaboración con doce equipos externos de evaluación que participaron en la elaboración de los análisis exploratorios de cada programa⁷ se integraron los 17 informes de *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*. Las fuentes de información consideradas en esta evaluación fueron las recibidas por parte de las dependencias y entidades responsables de los programas de acuerdo con los plazos consensados al inicio del proceso de la evaluación; la recuperada a través de medios públicos y, la recabada mediante el trabajo desarrollado en campo.

⁶ A partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, el CONEVAL identificó los programas sociales de nueva creación.

⁷ Uno de los insumos utilizados para la elaboración de las Evaluaciones de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 fueron 17 análisis exploratorios que se contrataron con evaluadores externos al CONEVAL a partir de diez procesos de Licitación Pública Nacional y dos Convenios con Universidades Públicas.

La tarea en conjunto del total de evaluaciones considera la realización de 123 reuniones de trabajo con los responsables de los programas y personal de las unidades de evaluación en las dependencias, entrevistas a 196 funcionarios a nivel central, 126 grupos focales y 577 entrevistas desarrolladas en el ámbito local a operadores y derechohabientes. Para el caso de 16 programas, la muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo fue consensada con las y los responsables de los programas y las unidades de evaluación en las dependencias y entidades, por lo que se reconoce y agradece el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación.⁸

Un reconocimiento especial a las personas responsables de los programas de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) y Agromercados Sociales y Sustentables (AMSYS) que, a pesar de que para 2020 fueron eliminados como programas presupuestarios,⁹ continuaron con el interés en la evaluación y se llevó a cabo el trabajo de campo y las reuniones acordadas desde el principio de este ejercicio.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020* está integrada por seis secciones. En la primera, se describen las características del programa y se establecen los cambios que tuvo entre 2019 y 2020. En la siguiente sección se incluye la metodología de evaluación y la muestra para el levantamiento de información en campo. En la tercera sección se analizan los principales aspectos del diseño del programa, mientras que en la cuarta se aborda su funcionamiento. En la quinta, se emiten las recomendaciones que se basan en las áreas de oportunidad identificadas en el diseño y funcionamiento del programa. Finalmente, se presenta la posición institucional de la dependencia o entidad responsable del programa que incluye, por una parte, su opinión respecto del informe de evaluación, su proceso y los actores involucrados (equipos externos de evaluación y CONEVAL) y por otra, acciones que están emprendiendo para mejorar su intervención.

La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020* es un punto inicial para que en un mediano plazo sea posible medir los avances en el bienestar de la población mexicana como consecuencia de los *programas prioritarios*, especialmente en el contexto generado por la enfermedad COVID19 que ha dificultado su operación. Por ello, se considera importante contar con evidencia sobre la efectividad de los *programas prioritarios* para resolver nuevos problemas y con ello, además, contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos invertidos.

⁸ Para el caso del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez solo fue posible realizar el ejercicio piloto determinado para probar los instrumentos de recolección de información en campo. Lo anterior, por la imposibilidad de contar con el apoyo para realizar las visitas en campo. Por tal motivo, el contrato del Análisis exploratorio de este programa se dio por terminado anticipadamente y la valoración final integra los insumos iniciales y la información a la que tuvo acceso el equipo del CONEVAL.

⁹ El PUMOT se convirtió en una vertiente del Programa de Mejoramiento Urbano y algunas de las acciones del programa Agromercados Sociales y Sustentables serán consideradas para continuar realizándolas en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

I. Descripción general del programa

El programa de Microcréditos para el Bienestar (PMB), también conocido como Tandas para el Bienestar, es uno de los programas prioritarios del Gobierno de México.¹⁰ El PMB se dirige a las personas que inician o cuentan con un micronegocio, o realizan actividades productivas tradicionales, que son excluidas de los sistemas de financiamiento bancario, para fomentar la consolidación de sus actividades productivas a través de financiamiento en condiciones preferenciales, asesoría y capacitación (DOF/ROP PMB, 2020).

De este modo, el PMB fomenta la inclusión social y económica, con el respaldo de la generación de capacidades productivas y la creación de empleo y autoempleo de los grupos más vulnerables que residen en municipios y localidades con media, alta y muy alta marginación; altos índices de violencia o presencia indígena; con perspectiva de género, con el acceso a financiamiento, asesorías y capacitaciones. (DOF/ROP PMB, 2020).

El PMB tiene cobertura nacional, y dos modalidades principales¹¹ (DOF/ROP , 2020), que a continuación se mencionan:

1. **Modalidad Consolidación:** se dirige a personas microempresarias de 30 a 67 años con un micronegocio no agropecuario mayor a seis meses de operación, que radican en 2,227 municipios y 2,401 localidades de marginación media, alta y muy alta; y/o presencia de población indígena o afromexicana, y/o altos índices de violencia.
2. **Modalidad Mes 13 JCF (Jóvenes Construyendo el Futuro):** está dirigida a personas jóvenes de 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.

En la Figura 1 se muestran las principales características del Programa de Microcréditos para el Bienestar:

¹⁰ Durante 2019 el Gobierno de México anunció a 30 proyectos y programas prioritarios “diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Los 30 programas pueden consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>. Sin embargo, en el 23 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación se dio a conocer el DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con el cual se señala que se posponen todas las acciones de gobierno con excepción de 38 proyectos prioritarios. El Decreto puede consultarse en el siguiente vínculo: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020

¹¹ Para 2019, el Programa de Microcréditos para el Bienestar, de acuerdo con los Lineamientos para su operación, funcionó bajo una sola modalidad, con el acceso a un apoyo mediante financiamiento sin intereses para personas que ya contaban con un micronegocio en operación.

Figura 1. Principales características del Programa de Microcréditos para el Bienestar



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las ROP 2020, Cuenta Pública 2019 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

De acuerdo con el diagnóstico¹² 2019 del PMB, el problema público que se identifica es que personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia enfrentan un ambiente adverso para el desarrollo de actividades productivas, que incluye la falta de acceso a instrumentos formales de crédito. La creación de microempresas por parte de las personas vulnerables por ingreso y bajos niveles de escolaridad, se asocia con la necesidad de autoempleo, y dado el contexto socioeconómico que enfrentan, normalmente ocurre en informalidad. En particular, la presencia de actividades ilícitas en un ambiente de violencia e inseguridad limitan la creación y desarrollo de actividades productivas. Sin embargo, a pesar de que las pequeñas y medianas empresas enfrentan diversas dificultades, tienen un comportamiento dinámico en ventas y creación de empleo (SE/Diagnóstico, 2019).

La necesidad de financiamiento para los micronegocios se hace presente desde su arranque. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2018, este segmento de empresas enfrenta de manera constante falta de capital, desde su surgimiento, hasta en sus posibilidades de expansión (INEGI, 2018). El crédito, al ser un instrumento que permite traer consumo futuro al presente, es útil para emprender proyectos productivos y atender situaciones de emergencia (Alberro, Henderson, & Yúnez, 2016).

¹² En el ámbito de desarrollo social, idealmente las dependencias deben elaborar un documento denominado diagnóstico antes de la creación de un programa. Este tiene el objetivo de identificar el problema social que se busca atender, así como la población a la que se va a beneficiar con la intervención. Los elementos mínimos que debe incorporar tal documento pueden consultarse en el siguiente vínculo:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx

A partir de la caracterización de la problemática que el PMB busca atender, los objetivos enunciados en sus Reglas de Operación 2020 son los siguientes:

Objetivo general:

- 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.

Objetivos específicos:

- Proveer financiamiento a las personas que inicien o cuenten con un micronegocio y que habiten en la zona de cobertura del programa.
- Contribuir al desarrollo de capacidades financieras y empresariales básicas de las personas beneficiarias.

Los tipos de apoyo otorgados por el programa son los siguientes en sus dos modalidades:

- **Financiamiento.** Se entrega de forma individual bajo un esquema sin intereses que comprende cuatro ciclos de crédito; el primero, por \$6,000.00; el segundo, por \$10,000.00; el tercero, por \$15,000.00 y, el cuarto, por \$20,000.00. Los créditos se deberán reembolsar después de un periodo de gracia de un mes, en un plazo máximo de diez mensualidades cada uno. 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.
- **Asesoría y capacitación.** 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.

El PMB opera con un esquema de coordinación que involucra a diversas instancias. El programa es responsabilidad de la Secretaría de Economía (SE) por medio de tres Unidades administrativas: la Coordinación del Programa Prioritario Microcréditos para el Bienestar (CPPMB), la Unidad de Análisis y Diseño Estratégico de Microcréditos (UADEM) y la Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación (UPPE) (DOF/RISE, 2019). Así mismo, interviene la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) por medio de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo (CGPD). Adicionalmente, el PMB se apoya de las Personas Servidoras de la Nación (PSN), que dependen de la CGPD y de la Secretaría de Bienestar.

También, el PMB se coordina con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) para realizar la transición de los beneficiarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro a la modalidad Mes 13. El Cuadro 1 muestra las principales dependencias y áreas y una breve

descripción de las acciones que se llevan a cabo para el diseño y funcionamiento del programa.

Cuadro 1. Principales dependencias involucradas en la operación del PMB

Áreas	Acciones
Secretaría de Economía (SE)	El programa de Microcréditos para el Bienestar está a cargo de la Secretaría de Economía y forma parte integral de una política pública que respalda las iniciativas, creatividad y productividad de las personas que operan micronegocios. (DOF/ROP , 2020)
SE - Coordinación del Programa Prioritario de Microcréditos para el Bienestar (CPPMB)	Su función es la coordinación y operación del programa, lo cual incluye la administración y manejo de los recursos, coordinación con las instituciones financieras que dispersan los recursos y la selección de beneficiarios.
SE - La Unidad de Análisis y Diseño Estratégico de Microcréditos (UADEM) ¹³	Tiene facultades relacionadas con la coordinación del PMB tales como: coordinar y aprobar estrategias de selección de espacios geográficos, autorizar y definir los criterios técnicos de medición e identificación de necesidades, autorizar los planes operativos que presente la CPPMB.
SE - Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación (UPPE) a través de la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE).	Realizan acciones encaminadas al diseño, operación, supervisión, evaluación y seguimiento del programa, así como el proceso de planeación, actualización del diagnóstico, de la MIR, y de las ROP, procesos de monitoreo y de evaluación.
SEBIEN - Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB)	Gestiona y provee los datos del Censo del Bienestar sobre la Población Potencial del PMB.
SEBIEN - Coordinación General de Programas para el Desarrollo (CGPD)	Mediante esta se coordina a las PSN, que realizan el levantamiento del Censo del Bienestar para el ingreso al programa, la notificación y entrega de la orden de pago para obtener el microcrédito.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	Provee información sobre la Población Objetivo de la Modalidad Mes 13 JCF

Fuente: elaboración del CONEVAl con base en las ROP 2020 y la información recolectada en el trabajo de campo.

En 2019, el PMB tuvo un presupuesto aprobado de \$3,033.23 millones de pesos (mdp), de los cuales ejerció \$2,139.22 mdp. (SHCP/PEF, 2019). Para 2020, su presupuesto asignado es de \$2,500.00 mdp. Debe considerarse que otra fuente de recursos son los reembolsos de las personas beneficiadas en 2019. Las ROP 2020 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 , 2020).

En 2019, el PMB atendió a 349,722 personas beneficiarias de las 32 entidades federativas, con un microcrédito de 6,000 pesos. Del total de créditos, 71.1 por ciento (248,548 personas) se entregaron a mujeres, y 28,9 por ciento (101,174 personas) se entregaron a hombres (PUB, 2020).

El PMB tuvo algunos cambios para el ejercicio fiscal 2020, tanto en su diseño como en su

¹³ El 18 de diciembre de 2019 se publicó en el DOF el ACUERDO por el que la persona Titular de la Secretaría de Economía delega las facultades que se indican, en el cual se establece, entre otros elementos, que la UADEM deberá autorizar los planes operativos que presente la CPPMB, conocer de la operación del programa y dar seguimiento continuo a su desempeño. Además de esta referencia, no se conocen más detalles sobre las responsabilidades de la UADEM y su interrelación con las otras unidades de la SE en cuanto a la operación del PMB se refiere.

operación. El programa operó durante el ejercicio fiscal 2019 con la modalidad presupuestal “U” *otros subsidios* y bajo los Lineamientos de operación 2019, publicados el 28 de febrero de 2019, sin embargo, para 2020 es clasificado como un programa con modalidad “S” *sujetos a reglas de operación*. El cambio de modalidad presupuestaria contribuye a establecer con mayor claridad el conjunto de disposiciones para la identificación de las personas beneficiarias, entrega de apoyos y mecánica operativa en sus reglas de operación. Del mismo modo, hubo cambios en la definición de sus objetivos, en 2020 se modificó el objetivo general para integrar y diferenciar las dos modalidades del programa y los objetivos específicos ahora se acotan al logro obtenido por la entrega de los componentes del programa.

Otro de los cambios es en la definición de su población potencial, en 2019 se enunciaba como: “Población de entre 30 y 64 años, con un micronegocio en operación no agropecuario, que viva en las zonas de cobertura del programa”, y en 2020 se enuncia del siguiente modo: “Población que enfrenta limitantes para iniciar o consolidar un micronegocio no agropecuario”, abriendo la posibilidad de iniciar un micronegocio con la modalidad Mes 13 JCF.

Adicionalmente, en el Cuadro 2 se pueden observar algunas de las diferencias más relevantes entre los documentos normativos 2019 y 2020 y que se han implementado en el presente ejercicio fiscal, se podrá consultar más información sobre los cambios y avances del programa durante el proceso de la evaluación 2019-2020 en el **Anexo A**.

Cuadro 2. Principales cambios en la normatividad 2019-2020

Lineamientos 2019	Reglas de Operación 2020
Modalidad presupuestal “U” otros programas: U006	Modalidad presupuestal “S” sujetos a reglas de operación: S285
Objetivo general: Fortalecer las capacidades productivas y de emprendimiento de las Personas Microempresarias que viven en condiciones de marginación, a través de Apoyos mediante financiamiento, Asesoría y Capacitación.	Objetivo general: 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.
Objetivos específicos: a) Atender la necesidad y demanda de financiamiento de las Personas Microempresarias que viven en las zonas de cobertura del Programa. b) Promover el desarrollo de capacidades financieras y empresariales básicas de las Personas Microempresarias, mediante Asesoría y Capacitación. c) Impulsar la igualdad de género y la inclusión social y económica. d) Promover la creación de nuevos y mejores empleos.	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
El programa opera bajo una sola modalidad: Personas Microempresarias interesadas en obtener un Apoyo mediante financiamiento que tengan entre 30 y 64 años al momento de la solicitud, que cuenten con un micronegocio con más de seis meses de operación cuya actividad no	Modalidad Consolidación: Personas microempresarias de 30 a 67 años que ya cuentan con un micronegocio no agropecuario en operación mayor a 6 meses.

Lineamientos 2019	Reglas de Operación 2020
sea agropecuaria y que sean residentes de algún municipio o localidad perteneciente a las zonas de cobertura del Programa.	Modalidad Mes 13 JCF: Personas egresadas del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro interesados en iniciar un micronegocio.
Se establece el otorgamiento de tres apoyos siendo el último de 15 mil pesos	Se establece el otorgamiento de hasta cuatro apoyos subsecuentes, siendo el último por la cantidad de 20 mil pesos.
	Se establece que el reembolso se efectuará hasta en diez parcialidades mensuales contando con un mes de gracia inicial.
	En relación con la población potencial se pierde la precisión de la edad de admisión de las personas.
	Respecto de los tipos de apoyos se establece que "si una Persona Beneficiaria adelanta sus reembolsos cubriendo el total de su Tanda, podrá solicitar un apoyo subsecuente a partir del séptimo mes posterior al cobro de su apoyo"

Fuente: Elaboración del CONEVAL conforme a los LOP 2019 y las ROP 2020.

II. Metodología de evaluación

La metodología diseñada para esta evaluación articula la metodología de diseño, el modelo general de procesos, y la realización de trabajo de campo con un enfoque cualitativo. La evaluación de diseño se realiza a los programas nuevos en su primer año de operación para valorar la congruencia de este, a partir de lo expresado en sus documentos normativos, como su diagnóstico, MIR, y Lineamientos y/o Reglas de Operación; así como de información recabada con entrevistas a funcionarios públicos involucrados en la operación del programa a nivel central.

El análisis de diseño se realizó primero con información vigente en 2019, con el propósito de dar una retroalimentación inicial al programa útil en sus ajustes por realizar a partir de su experiencia en el primer año de operación. Posteriormente, en 2020 se actualizó el análisis de diseño con la información normativa vigente disponible en el primer trimestre del año. Esta actualización permitió documentar el proceso de cambio y adaptación del programa en su primer año de operación.

El análisis de funcionamiento incluyó trabajo de campo en tres entidades federativas y una prueba piloto, para recolectar información directa de la implementación de la intervención. El trabajo de campo se realizó en 2019 y complementó la comprensión de la lógica operativa del programa a partir del análisis de gabinete y la información recabada con las entrevistas a nivel central. A partir de lo anterior, se mapearon todos los procesos, de acuerdo con el modelo general de procesos del CONSEVAL, y se hizo un análisis detallado de dos procesos sustantivos: 1) selección de beneficiarios, y 2) entrega de apoyos.

El trabajo de campo se realizó con un enfoque cualitativo, e incluyó entrevistas semiestructuradas y observación directa. El objetivo era tener una comprensión profunda y detallada de cómo había ocurrido la implementación del PMB desde la perspectiva de los actores involucrados en la operación, así como de los beneficiarios. Se hizo una selección intencionada de las entidades federativas, municipios y características sociodemográficas de cada caso, a partir de una muestra analítica que considera la complejidad y variabilidad de los distintos escenarios en los que opera el programa.

La investigación cualitativa permite hacer inferencias válidas sobre un fenómeno de estudio a partir de una cantidad relativamente pequeña de casos. A diferencia de la inferencia estadística, que hace generalizaciones a partir de una muestra probabilística, con el muestreo analítico es posible hacer generalizaciones de hallazgos que son transferibles a contextos similares al que pertenecen los casos seleccionados. Es por ello, que en la investigación cualitativa la importancia de un hallazgo no depende del número de entrevistas coincidentes, se asume que la posición de cada actor seleccionado es estratégica para comprender cómo opera el fenómeno en estudio en un contexto social particular.

Las técnicas cualitativas de recolección de información consideran el papel de la subjetividad de cada individuo en la comprensión de su perspectiva del fenómeno. Los hallazgos de la evaluación derivados del trabajo de campo son resultado de un ejercicio de reflexividad por parte del equipo evaluador, para tener una visión comprensiva del contexto, y alcanzar el punto de saturación de información, además del papel crucial del diseño de instrumentos de recolección ajustados a partir de los resultados de una prueba piloto.

De forma adicional al análisis sustantivo de la evaluación, centrado en el análisis de diseño y de funcionamiento, el conocimiento generado a partir de estas metodologías se trató de orientar para comprobar diez hipótesis planteadas también con un enfoque eminentemente cualitativo. Dichas hipótesis se formularon a partir de la información en los documentos oficiales del programa y de las entrevistas realizadas a funcionarios en el nivel central, conducidas de manera previa a la realización del trabajo de campo en 2019. Los resultados del análisis de tales hipótesis se presentan en el capítulo dedicado al análisis de funcionamiento. Las hipótesis son las siguientes:

- Hipótesis 1: El programa puede considerarse como un mecanismo de inclusión financiera.
- Hipótesis 2: El reembolso del microcrédito implica consolidación del micronegocio y permanencia en el programa.
- Hipótesis 3: El diseño del microcrédito (monto/plazo/tasa) es adecuado para las necesidades financieras de los distintos tipos de micronegocio.
- Hipótesis 4: Cuatro ciclos de crédito son suficientes para consolidar micronegocios.
- Hipótesis 5: El microcrédito es percibido como un producto financiero y no como un apoyo a fondo perdido
- Hipótesis 6: La selección de beneficiarios es adecuada y llega a quienes tienen restricciones de acceso al financiamiento
- Hipótesis 7: Los microempresarios conocen todos los mecanismos para reembolsar su crédito y solicitar el siguiente
- Hipótesis 8: Los beneficiarios recibieron un verificador del programa para corroborar la existencia de la actividad, recibieron una solicitud para firmar y aceptaron el apoyo.
- Hipótesis 9: Existe una ruta clara para que los beneficiarios obtengan el desembolso del crédito
- Hipótesis 10: Los micronegocios no tienen problemas para acceder al mercado, la principal barrera es la falta de financiamiento

El trabajo de campo se desarrolló a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas enfocadas a identificar de manera detallada el diseño y funcionamiento del PMB expresado en sus procesos, a fin de analizar cómo estos contribuyen al logro de sus objetivos y dar retroalimentación útil. El análisis de los dos procesos sustantivos, selección de beneficiarios y entrega de apoyos, incluye la diferenciación por entrega de créditos y capacitación.

El trabajo de campo se desplegó en los estados de Puebla, Yucatán y Aguascalientes. Los actores entrevistados fueron de dos tipos: a) servidores públicos federales con nivel de responsabilidad de dirección y operación; y b) personas servidoras públicas estatales en áreas de coordinación; personas servidoras de la nación y personas beneficiarias.

Con el objetivo de analizar la mayor variabilidad posible en la selección de entidades federativas se utilizaron las siguientes tres variables:

1. **Grado de marginación:** se utilizó con el propósito de incorporar a la población microempresaria más vulnerable concentrada en las regiones del país con alta y muy alta marginación. Así mismo, dicha variable es implementada en los criterios de selección de beneficiarios del propio programa.
2. **Violencia:** se utilizó como criterio para la selección de zonas de cobertura, y refleja en cierta medida algunas de las condiciones en las que tiene que operar un microempresario y su interacción con el PMB.
3. **Población indígena:** respondió a los criterios de cobertura del PMB como uno de los grupos prioritarios para ser atendidos por los programas sociales.

El procedimiento de selección de casos priorizó la selección de unidades geográficas con mayor cobertura del PMB y alta presencia de población con características sociodemográficas utilizadas como criterios de focalización. El procedimiento se hizo en dos etapas, primero a entidades federativas, y posteriormente a municipios. Se asignó una puntuación a cada entidad/municipio¹⁴ resultado de la suma del lugar relativo de cada entidad/municipio en la cantidad de personas beneficiarias, con fecha de corte al 31 de agosto de 2019, en las variables siguientes: 1) marginación media, alta y muy alta, 2) presencia de violencia, y 3) población indígena (se consideró a la población de 15 y más años).

Con base en el orden específico asignado a cada entidad/municipio, se efectuó la suma de las posiciones obtenidas para las tres variables. Con estos totales, se calculó la amplitud del intervalo (rango) y se dividió entre tres para generar tres grupos (estratos). Para la elección se consideraron las primeras unidades de cada intervalo. En el caso de las entidades federativas, el procedimiento dio como resultado lo siguiente:¹⁵

- **Puebla:** en la que se contabilizan 15,039 beneficiarios en municipios de marginación muy alta, alta y media, de los cuales 13,154 beneficiarios habitan en municipios con violencia y tiene una población indígena de 744,149 personas.

¹⁴ Las variables se ordenaron en sentido decreciente, es decir, iniciando con la entidad federativa que cuenta con mayor número de beneficiarios en territorios marginados, violencia y población indígena, se asignó el valor ordinal de 1 a la entidad federativa que tiene el mayor número de beneficiarios en estas zonas; la numeración aumenta consecutivamente conforme el criterio de la variable disminuye.

¹⁵ La matriz analítica sugirió visitar el estado de Jalisco en lugar de Aguascalientes, -sin embargo, con el objeto de asistir a talleres de capacitación se decidió sustituir a Jalisco bajo la consideración de que ambos estados están en el mismo grupo de prioridad.

- **Yucatán:** en la que se contabilizan 3,714 beneficiarios en municipios de marginación muy alta, alta y media, a ninguno de sus municipios se le atribuye algún nivel de violencia y tiene una población indígena de 778,222 personas.
- **Aguascalientes:** en la que no contabilizan beneficiarios en municipios de marginación muy alta, alta y media, pero 4,614 de los beneficiarios en la entidad habita en municipios con violencia y tiene una población indígena de 6,109 personas.

En cuanto a la selección de los municipios, se utilizó la misma estrategia que para las entidades federativas, construyendo una matriz analítica para cada entidad previamente seleccionada, en la que se pudieran observar las características de los municipios. Dicha selección se hizo sobre municipios que cumplieran al menos con una variable en la matriz analítica: municipios con violencia, municipios según grado de marginación y; municipios con población indígena. Se podría cumplir con más de una característica a la vez. Esta selección tuvo como finalidad tener una muestra diversa, más que un municipio que cumpliera con todos los criterios. Finalmente, dentro de esta selección se ubicaron municipios logísticamente eficientes en cuanto a tiempos de traslado y acceso entre uno y otro.

El Cuadro 3 muestra los municipios que la metodología empleada permitió elegir para el despliegue del trabajo de campo en cada entidad federativa, así como los días en los que se llevó a cabo y las características de cada municipio:

Cuadro 3. Resultados de la muestra analítica del PMB

Estado	Fecha	Municipios	Características
Puebla	4, 5 y 6 de diciembre de 2019	Tehuacán	Se contabilizan 29,649 personas indígenas, 3,509 personas beneficiarias en situación de marginación y se ha identificado como un municipio con presencia de violencia.
		Ajalpan	Se contabilizan 29,050 personas indígenas, 511 personas beneficiarias en situación de marginación, y no se identifica como municipio con presencia de violencia.
Yucatán	11, 12 y 13 de diciembre del 2019	Tizimín	Se contabilizan 28,565 personas indígenas y 201 personas beneficiarias en situación de marginación.
		Espita	Se contabilizan 8,790 personas indígenas y 181 personas beneficiarias en situación de marginación.
Aguascalientes	29, 30 y 31 de enero del 2020.	Aguascalientes	Se contabilizan 2,395 personas indígenas y se identificaron 4485 personas beneficiarias en situación de marginación.
		Jesús María	Se contabilizan 295 personas indígenas y se identificaron 108 personas beneficiarias en situación de marginación.

Fuente: elaboración del CONEVAL, con información de los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, e información sobre la cobertura del PMB al 31 de agosto del 2019.

La prueba piloto de los instrumentos de recolección de información se realizó en el Estado de México, en los municipios de Nezahualcóyotl y Toluca el 13 y 14 de noviembre de 2019.

El trabajo de campo se realizó con cuatro tipos de guías de entrevistas: dos para personas servidoras públicas federales con nivel de responsabilidad de dirección y de operación, una para personas servidoras públicas estatales y personas servidoras de la nación y, una para la población beneficiaria. La entrevista dirigida al personal de la administración federal se enfocó en la comprensión de elementos que caracterizan el diseño y operación del programa, así como en sus áreas de mejora. El siguiente cuadro, muestra el total de actores entrevistados, en las entidades federativas seleccionadas durante el trabajo de campo.

Cuadro 4. Cantidad de entrevistas realizadas por tipo de actor

Tipo de actor	Número de entrevistas realizadas
Persona servidora pública federal con nivel de responsabilidad de dirección y operación	7
Persona servidor pública estatal en áreas de coordinación	11
Persona servidor de la nación	11
Persona beneficiaria	38
Total de entrevistados	67

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Las entrevistas realizadas en las entidades federativas se dirigieron a personas servidoras públicas estatales y personas servidoras de la nación, con la finalidad de identificar el detalle de los procesos y la operación del programa. Por su parte, las entrevistas a personas beneficiarias buscaron identificar su percepción del funcionamiento del programa. Es importante señalar que, en el trabajo de campo realizado en Puebla, además del equipo evaluador y del CONEVAL, se contó con la presencia de personal adscrito a la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Economía.

III. Análisis del diseño del programa

En este apartado se presentan los principales hallazgos de la valoración de diseño del PMB realizada a partir del análisis de gabinete con información vigente en 2020. En los casos en los que no se identificó información actualizada se utilizó información vigente en el ejercicio fiscal 2019. La evaluación de diseño analiza la lógica interna de un programa para valorar si el esquema operativo con el que se le ha provisto normativamente es adecuado para que logre la contribución esperada en la atención del problema que busca atender. El análisis de diseño de la presente evaluación se hizo con base en la metodología de la evaluación de diseño del CONEVAL, cuyos temas y preguntas abordados pueden agruparse en torno a tres preguntas generales sobre el PMB, a partir de las cuales se ordena la presente sección: ¿Para qué existe?, ¿Qué se propone lograr y cómo lo hace? y ¿A quién está dirigido?

En México, los programas presupuestarios federales cuentan con un conjunto de instrumentos en que se define su diseño, tales como su diagnóstico, Lineamientos, Reglas de Operación y Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Estos instrumentos se derivan de la aplicación de un modelo compartido de planeación que busca aportar elementos para orientar y fundamentar sus decisiones institucionales y de operación cotidiana.¹⁶

La elaboración, actualización y validación metodológica de tales documentos, normalmente a cargo de las unidades responsables y de evaluación, requiere destinar tiempo y recursos que, si bien no se utilizan directamente para atender a la población beneficiaria, son cruciales para que los recursos que se destinan directamente para ello, logren los resultados esperados. La importancia de estos documentos normativos y de diseño radica en la complejidad de elegir, diseñar, articular y coordinar las acciones que más facilitan el logro de objetivos.

Si se considera que la cobertura de los programas federales es usualmente nacional, y requiere de la participación de estructuras operativas complejas, en las que participa una gran cantidad de personas, se verá que el reto de mantener una misma visión sobre los objetivos y procedimientos de trabajo específicos es enorme. Por ello, la consistencia metodológica y de definiciones de los documentos normativos y de diseño es importante para que un programa tenga orden, rumbo y claridad en sus acciones. En ese sentido, la valoración de diseño del programa es una referencia clave para entender el funcionamiento observado en campo que se analiza en la sección siguiente.

La información de esta valoración se capturó en el Módulo de Consistencia y Resultados (MOCyR), el cual analiza sistemáticamente y de forma homogénea el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión. Para información más detallada

¹⁶ El enfoque de la gestión para resultados y el presupuesto basado en resultados se han adoptado en México como la metodología de planeación estratégica, “La planeación y la presupuestación basada en Resultados son dos etapas de un proceso global que permite concebir una serie de pasos sistemáticos, para la realización ordenada del quehacer institucional en la administración pública donde el fin último es la creación de valor público.” (SHCP, 2017)

sobre el diseño del programa se podrá consultar el **Anexo C. Evaluación de Diseño**

¿Para qué existe el PMB?

El PMB apoya a personas que operan micronegocios o realizan actividades productivas tradicionales, para lograr la consolidación de estos, y beneficiar a sus familias y comunidades, así como fortalecer la economía y el empleo con una visión de desarrollo local y regional (Tandas para el Bienestar/SE, 2020). De acuerdo con el diagnóstico del programa del ejercicio fiscal 2019,¹⁷ las causas del ambiente adverso que enfrentan los micronegocios para su consolidación se derivan de la marginación y la alta violencia (SE/Diagnóstico, 2019). Dichas causas determinaron la cobertura que el programa tendría en 2019 como:

[...] los municipios de Media, Alta y Muy Alta Marginación del país conforme a la clasificación del Consejo Nacional de Población. Se podrá atender también a municipios con altos índices de violencia, identificados con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, el Consejo Directivo podrá autorizar la incorporación de localidades no consideradas en esta definición, siempre que sean consistentes con el logro de los objetivos del Programa (DOF/LO, 2019).

Dicho planteamiento fue retomado para la planeación del programa en las ROP 2020, estableciendo bajo este criterio la operación del PMB en 2,227 municipios y 2,401 localidades.

Así mismo, en el diagnóstico del PMB se analiza el problema, así como sus causas, efectos y características, sin embargo, la definición actual de este presenta áreas de oportunidad, ya que no se precisa a la población que tiene la necesidad que atiende en sus dos modalidades de atención: 1. Consolidación y 2. Mes 13 JCF. Se espera que en la versión del diagnóstico que deriva de los cambios antes mencionados se precise el problema que busca atender con la intervención; al momento de la redacción de este informe únicamente se cuenta con el diagnóstico 2019.

En el ámbito de desarrollo social, idealmente las dependencias deben elaborar un documento denominado diagnóstico antes de la creación de un programa. Este tiene el objetivo de identificar el problema social que se busca atender, así como la población a la que se va a beneficiar con la intervención. Al identificar correctamente el problema, es posible conocer en qué lugares del territorio está ocurriendo, a quiénes afecta y si esto se presenta de manera diferenciada en ciertos grupos de la población, si este problema ha sido o es atendido por otras intervenciones, entre otros aspectos. Además, el diagnóstico es relevante para identificar si la intervención que se planea conducir es la mejor alternativa para resolver el problema, así como para diseñar una estrategia de cobertura que permita avanzar en la atención de las personas que requieren de dicha intervención. Por ello, el

¹⁷ El diagnóstico 2019 del PMB define el problema del modo siguiente: “Personas microempresarias en condiciones de marginación y de alta violencia enfrentan un ambiente adverso para el desarrollo de actividades productivas” (SE/Diagnóstico, 2019).

diagnóstico es un eje rector en el diseño de un programa social y debe ser actualizado tomando en cuenta la evolución del programa y el propio problema.

En 2019, los lineamientos y diagnóstico del PMB definieron a su población potencial como personas de 30 a 64 años con un micronegocio en operación no agropecuario, que viva en las zonas de cobertura del programa. En el mismo año, su población objetivo se definió como la “proporción de la población potencial que es factible atender con los recursos aprobados al programa en el PEF del ejercicio fiscal respectivo, y con los provenientes de los reembolsos que decidan hacer los beneficiarios para acceder a apoyos subsecuentes” (DOF/LO, 2019).

Para 2020, sin embargo, la población potencial del PMB cambió al adoptar una modalidad de apoyo adicional que lo vincula con el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), así como la ampliación del rango de edad para la población objetivo previamente establecida, incluyendo a personas de 65 a 67 años con un micronegocio en operación no agropecuario, que vivan en las zonas de cobertura del programa. En este año la población potencial se define como la “población que enfrenta limitantes para iniciar o consolidar un micronegocio no agropecuario” (DOF/ROP PMB, 2020), mientras que la población objetivo no refleja cambios sustanciales respecto a los lineamientos 2019.

La nueva modalidad de financiamiento para iniciar un micronegocio marca una diferencia sustancial con los criterios 2019 que focalizaban la atención del programa solo en micronegocios existentes. Las implicaciones de esta modificación se reflejan en los objetivos del programa, que se analizarán más adelante, así como en la equidad de las reglas de acceso de las modalidades precedentes que no contemplan financiamiento para iniciar micronegocios.

En relación con la definición del problema del árbol de problemas (AP), su traducción en el árbol de objetivos (AO), y el propósito en la MIR 2020 son inconsistentes. 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”. Los enunciados plantean alcances y responsabilidades diferentes, por lo que se considera necesario atender la congruencia entre estos tres instrumentos básicos de la planeación del PMB (AP, AO y MIR) con la actualización del diagnóstico 2020 y conforme a lo ya establecido en las Reglas de Operación 2020.

La importancia de buscar congruencia entre el AP, AO y MIR radica en que el árbol de problemas es una herramienta que permite resumir en un esquema las causas (directas e indirectas) que dieron origen al problema que quiere atender el programa y el árbol de objetivos es un esquema que traduce estas causas en alternativas de atención, es decir las acciones que puede llevar a cabo el programa para contribuir a resolver dicho problema.

Diferencias en las definiciones entre los instrumentos mencionados supone riesgos en la efectividad del logro de la intervención.

Respecto al sustento teórico o empírico que justifique la intervención del PMB, dentro del diagnóstico 2019 se incluye un apartado que presenta un resumen de evaluaciones de impacto de programas similares al programa de Microcréditos para el Bienestar: tres en México: 1) el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), 2) el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y 3) el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO). Y, uno en la India: el Programa de microcréditos grupales en Hyderabad (SE/Diagnóstico, 2019). Si bien se enumeran los resultados de las intervenciones, permanece la oportunidad de analizar con mayor profundidad los efectos positivos atribuibles al otorgamiento de microcréditos en la población objetivo de esos programas, al respecto se identificó la experiencia de la “Escuela del Grameen Bank”; en esta 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).

¿Qué se propone lograr y cómo lo hace?

Respecto a los objetivos establecidos en las ROP 2020, se define al objetivo general como: “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”. Respecto a la integración de la posibilidad de solicitar el financiamiento para iniciar un micronegocio, dentro de los criterios de elegibilidad se establece que esta opción esta únicamente disponible para la modalidad “Mes 13 JCF”.

Para el logro del objetivo general, se han establecido 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.
- b) Contribuir al desarrollo de capacidades financieras y empresariales básicas de las Personas Beneficiarias. (DOF/ROP , 2020)

Como se puede observar, los dos componentes del programa responden a los dos objetivos específicos planteados en las ROP 2020: Componente 1. Financiamientos otorgados, se vincula con el objetivo específico (a) y el Componente 2. Acciones de capacitación realizadas, se vincula con el objetivo específico (b).

El objetivo del programa que se desprende del diagnóstico, y que se incluyen en las ROP, se traducen en el propósito de la intervención en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). La MIR es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas y es el principal instrumento para el monitoreo de las acciones, resultados e incluso impactos de las intervenciones gubernamentales. La MIR tiene su fundamento en la Metodología de Marco Lógico (MML), la cual facilita la clarificación de los resultados esperados de los programas públicos, evita la existencia de bienes y servicios que no

contribuyen al logro del objetivo de los programas, y ayuda a identificar los indicadores necesarios para monitorear el desempeño; con esto, se busca mejorar el ejercicio del gasto público.

En el caso de la MIR 2020 del PMB, se describe su propósito como “las 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.

Respecto a los componentes, tras la evaluación de diseño aplicada al PMB, se establece que el Componente 1. “Financiamientos otorgados”, corresponde con el bien que otorga el programa: la entrega de microcréditos a personas microempresarias. Este se encuentra redactado como un resultado logrado, refiere que se otorgó el financiamiento y es necesario para producir el Propósito. Respecto al 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.

Es necesario mencionar que, la implementación de ambos Componentes, genera parcialmente el cumplimiento del Propósito; toda vez que no es factible su logro únicamente con el otorgar financiamiento y dar asesoría y capacitación, pues se requiere incorporar componentes relacionados con la consolidación de las actividades productivas: el logro de rentabilidad, lograr una escala de producción óptima y administración eficaz de los recursos; además de considerar aspectos de asesoría directa y apoyos para la inserción de los microempresarios a cadenas de valor, puesto que el componente de capacitación, con base en lo observado en el trabajo de campo, se fundamenta principalmente en educación financiera: ahorro, presupuesto y crédito, y no incluye el desarrollo de capacidades gerenciales y administrativas.

En lo que refiere a la estructura organizacional del PMB, este cuenta con una estructura adscrita a la SE. La operación del PMB al interior de la SE, se ejecuta por medio de tres Unidades administrativas: la Coordinación del Programa Prioritario Microcréditos para el Bienestar (CPPMB), cuya principal función es operativa normativa, a cargo de la administración y manejo de los recursos en coordinación con las instituciones financieras que dispersan los recursos, así como de la selección de beneficiarios. (DOF/ROP , 2020).

La UADEM tiene facultades relacionadas con la coordinación del PMB tales como: coordinar y aprobar estrategias de selección de espacios geográficos, autorizar y definir los criterios técnicos de medición e identificación de necesidades, autorizar los planes operativos que presente la CPPMB, conocer la operación del programa y dar seguimiento continuo a su desempeño, informando periódicamente a la Persona Titular de la Secretaría de Economía, entre otros. (DOF/SE, 2019). La Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación (UPPE) a través de la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE), realiza acciones encaminadas al diseño, operación, supervisión, evaluación y seguimiento, así mismo, dirige el proceso de planeación del Programa, actualización de diagnóstico, de la MIR, y de las ROP (DOF/RISE, 2019).

Por su parte, la SEBIEN interactúa con la SE a nivel central a través de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB); ya que en esta se gestionan los datos del Censo del Bienestar, que es el mecanismo único por el que los beneficiarios tienen acceso al PMB, por lo que la SEBIEN es la encargada de proveer información sobre los solicitantes de microcrédito, que es el principal insumo para la operación de la SE.

Además, la SEBIEN y la CGPD comparten funciones de coordinación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo (DPD) y son estas instancias las que operan directamente el programa en los estados y municipios. Al interior de las delegaciones el principal actor para la planeación y operación del PMB es el Personal Servidor de la Nación (PSN), sobre el cual recaen las funciones de contacto con los beneficiarios, levantamiento del Censo del Bienestar (CB) para el ingreso al programa, la notificación y entrega de la orden de pago para obtener el microcrédito. Además, en el trabajo de campo se observó que estos pueden ser los encargados de impartir el componente de asesoría y capacitación y supervisar a quienes se han retrasado con los reembolsos del microcrédito.

Como se ha mencionado anteriormente a partir del ejercicio fiscal 2020, la coordinación integra a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) la cual provee información de los beneficiarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) que habiendo concluido un año como becarios de este programa, estén en condiciones de solicitar un microcrédito al PMB para el inicio de un micronegocio (DOF/ROP , 2020).

Es posible observar que la SEBIEN junto con la STPS son proveedoras de información, no obstante, no hay una dependencia que esté subordinada a otra debido a que colaboran en términos de corresponsabilidad y cooperación. La actual operación del programa en las localidades atendidas puede tener la ventaja de lograr una estructura que se amolde a las necesidades de los beneficiarios, del territorio, a la dinámica cambiante de la sociedad, a la identificación de riesgos y oportunidades, debido a que el PSN y las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, pueden tener información local más enriquecida, con diferentes visiones y en ese sentido, aportar puntos de vista y datos cualitativos relevantes para el propio diseño del PMB.

¿A quién atiende el programa?

La **población potencial** (PP) es aquella que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención y la **población objetivo** (PO) es un subgrupo de la población potencial que cumple con ciertos criterios que la hacen elegible para ser beneficiaria. La **población atendida** es la que el programa apoyó en un ejercicio fiscal. La población objetivo de un programa presupuestario debe ser medida en la misma unidad que la población potencial.

En el análisis de las poblaciones del PMB en las ROP 2020, se observa un cambio sustancial en las modalidades de acceso respecto a los Lineamientos 2019, que solo referían la modalidad Consolidación, con la inclusión de la "Modalidad Mes 13 JCF". Cabe destacar que este cambio ha sido reflejado en las Reglas de Operación del programa y en la MIR 2020,

mientras que en el Diagnóstico y en el sitio oficial del programa aún no se reflejan los cambios mencionados.

Las ROP 2020 definen a la PP como la “Población que enfrenta limitantes para iniciar o consolidar un micronegocio no agropecuario” y la PO 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 , 2020).

De igual modo, en las ROP 2020, se establecen los criterios de elegibilidad y una serie de requisitos para la solicitud de la intervención, estos se especifican según la modalidad del programa y pueden observarse en el cuadro 5.

Cuadro 5. Criterios de elegibilidad del PMB, 2020

Modalidad	Criterios
Consolidación	Tener entre 30 y 67 años al momento de firmar la Solicitud de Incorporación a Programas de Desarrollo.
	Manifestar que cuenta con un micronegocio con más de seis meses de operación, cuya actividad no sea agropecuaria
	Ser residente de algún municipio o localidad perteneciente a la zona de cobertura del Programa.
Mes 13 JCF	Ser persona egresada del programa JCF.
	Manifestar su interés por iniciar un micronegocio.
	Haber finalizado el curso de capacitación para iniciar un micronegocio.

Fuente: elaboración del CONEVAL, con base en las ROP 2020.

La cobertura es nacional, e incluye a 2,227 municipios y 2,401 localidades, los cuales presentan media, alta y muy alta marginación, y/o presencia de población indígena o afroamericana, y/o altos índices de violencia (DOF/ROP PMB, 2020). La cobertura de la modalidad Mes 13 JCF se encuentra definida por el propio programa JCF, en cuyas ROP 2020 se establece del siguiente modo: “El Programa tendrá cobertura en las 32 entidades federativas (...) se dará prioridad a las y los jóvenes solicitantes que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados” (DOF/ROP JCF, 2020).

Es necesario resaltar los esfuerzos que el PMB ha hecho por incrementar la cobertura del programa, ya que para su operación en el 2019 se había establecido una zona de cobertura que abarcaba 1,814 municipios y dos localidades del municipio Guaymas, Sonora; al respecto, al detectar peticiones ciudadanas para acceder al programa en comunidades ajenas a los municipios considerados, así como la identificación de beneficiarios potenciales que viven en situación de marginación durante el levantamiento de información, pero ubicados en municipios fuera de la zona de cobertura; el programa gestionó los cambios respectivos para el ingreso al programa, dando como resultado el despliegue del programa en 2,227 municipios y 2,401 localidades (SE/ Propuesta de ampliación de cobertura del PMB, 2019).

La información para la identificación y selección de beneficiarios proviene del Censo del Bienestar, que incluye un módulo con nueve preguntas que permiten identificar el número de personas que potencialmente cumplen los requisitos del programa. Para la modalidad de Consolidación se estima la PP en 5,274,182 personas y para la modalidad Mes 13 JCF en 200,000 personas, dando un total de 5,472,182 personas como población potencial del PMB.

Por su parte la PO se cuantifica en 453,565 personas, estimando un total de recursos por 3,420.8 millones de pesos, considerando que en el PEF 2020 se asignó un monto de 2,500 millones de pesos para el programa, de los cuales 5.95% está destinado a gastos de operación, por lo que se contaría con 2,351 millones de pesos, más recursos de los reembolsos de los apoyos otorgados en 2019, estimando al menos 50% del monto ejercido en 2019, considerando al menos 1,069.6 millones de pesos adicionales al monto aprobado en el PEF 2020. (SE, 2020).

A partir de lo anterior se plantean las siguientes metas de cobertura:

- Alrededor de 90 mil nuevos apoyos de 6 mil pesos.
- Alrededor de 175 mil segundos apoyos (10 mil pesos).
- Hasta 200 mil apoyos para egresados de JCF.

Respecto a la gestión del **Padrón de Beneficiarios**, el PMB cuenta con dos documentos que describen el proceso de integración de un padrón de beneficiarios, primeramente, en el Diagnóstico 2019 en el numeral VI.3 *Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios* y en un documento proporcionado por la SE: *Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios del Programa de Microcréditos para el Bienestar*. En estos 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); además, las áreas que participan en la gestión son la Coordinación del Programa (CPPMB) y la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE), Banco Afirme y Telecomunicaciones de México (Telecomm) participan de manera indirecta, al proveer información tras la dispersión de recursos. Así mismo, el SIIPP-G hace uso de la Firma Electrónica Avanzada (FIEL), y se establecen tiempos específicos para su actualización, debido a que la información debe ser transferida con puntualidad dentro de los 10 días siguientes al vencimiento de cada trimestre (SE/Diagnóstico, 2019), (SE/Previsión Padrón, 2019)

La integración del padrón inicia con la entrega de apoyos a personas beneficiarias y esta etapa se concreta en el momento en que se registra la entrega de los apoyos por Telecomm quien informa a Banca Afirme y esta a su vez informa semanalmente a la CPPMB y a la DGPE. Con las bases de información proporcionadas se realiza la integración del padrón directamente en la herramienta informática del SIIPP-G.

Los tipos de información disponibles dan cuenta del registro de beneficiarios a quienes ya se les otorgó el subsidio; se identificaron 24 variables, entre las que se incluyen: 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/Base Tandas, 2019). Lo anterior permite observar que se incluyen las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo, esta información se encuentra sistematizada y genera una clave única de identificación por beneficiario que no cambia en el tiempo.

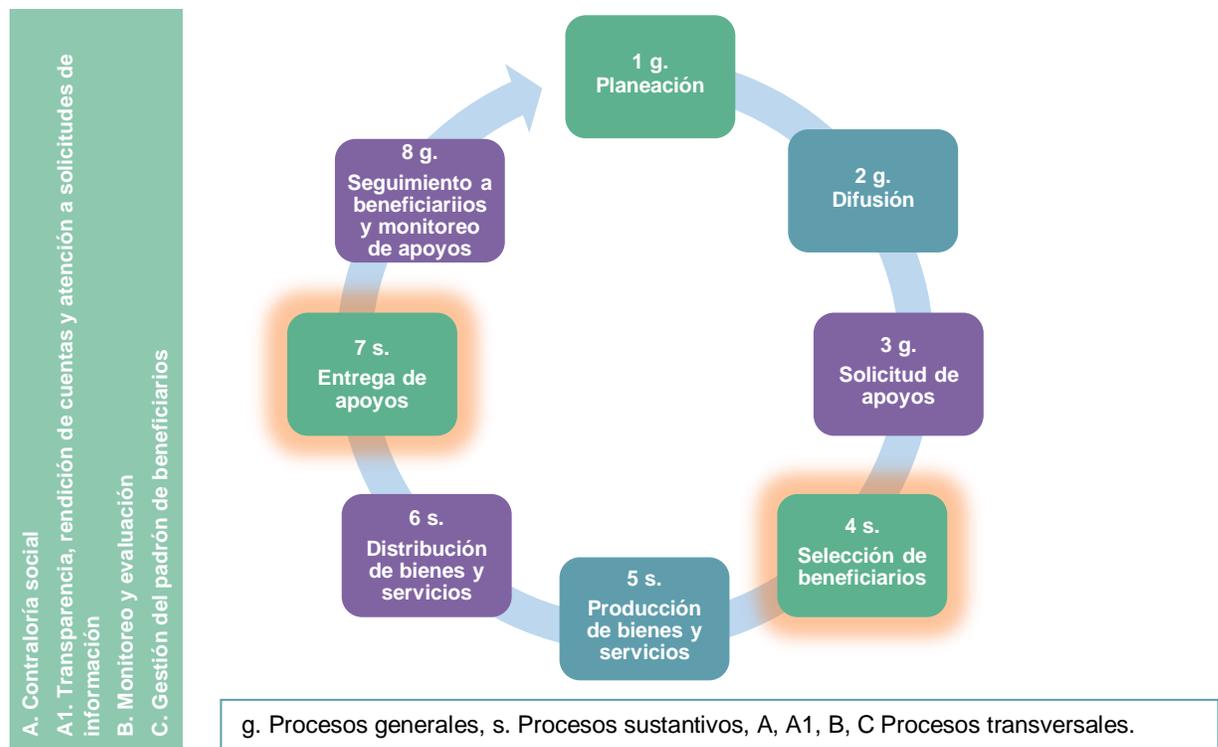
No obstante, durante el proceso de evaluación no se identificaron evidencias documentales que permitan verificar los mecanismos que se emplean para la depuración y la actualización del padrón de beneficiarios. Adicionalmente, la información disponible solo contempla la modalidad Consolidación del programa, por lo que se recomienda actualizar y documentar la información del padrón diferenciando entre las modalidades de acceso, e incidencias posibles en el padrón como lo son: el dejar de recibir los apoyos subsecuentes, conclusión de los reembolsos, inicio de nuevo ciclo de créditos, entre otros. Lo cual es relevante, ya que el padrón de beneficiarios es una herramienta con la que deben contar los programas sociales para dar seguimiento a sus beneficiarios.

IV. Análisis del funcionamiento del programa

Esta sección presenta los principales hallazgos observados durante el trabajo de campo referentes al funcionamiento del programa. Además de estos hallazgos, la información se complementa con el análisis de gabinete proveniente de la información entregada por el programa y de aquella que fue recuperada de las fuentes públicas oficiales. El objetivo principal es comprender e identificar los procesos del programa y su vinculación para el logro de sus metas y objetivos. El trabajo de campo se realizó a finales de 2019 y en enero de 2020 se asistió a una entidad federativa para observar el componente de capacitación, por lo cual no fue posible observar el funcionamiento de la modalidad Mes 13 ni de los otros cambios implementados en la normatividad 2020.

Es importante mencionar que los procesos del PMB no se encuentran definidos de forma explícita en algún documento, sin embargo, sus actividades se agrupan analíticamente de acuerdo con el modelo general de procesos del CONEVAL, como puede verse en la Figura 2 (CONEVAL, 2019).

Figura 2. Modelo general de procesos del PMB, 2019



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Modelo general del Procesos del CONEVAL, información documental proporcionada por el Programa e información observada durante el trabajo de campo.

A través del análisis, se identificó que el PMB ejecuta doce procesos en su operación:

Ocho procesos generales:

1. Planeación
2. Difusión
3. Solicitud de apoyos
4. Selección de beneficiarios
5. Producción de bienes y servicios
6. Distribución de bienes y servicios
7. Entrega de apoyos
8. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Dos procesos transversales:

- A. Contraloría social y satisfacción de beneficiarios
- B. Monitoreo y evaluación

Adicionalmente, se identificaron dos procesos transversales que realiza, de forma particular, el programa y que, por su relevancia en términos de información permanente a la población, se consideró pertinente incorporar de forma específica:

- A.1 Transparencia, rendición de cuentas y atención a solicitud de apoyos
- A.2 Gestión del padrón de beneficiarios.

La relevancia de incorporar estos últimos dos procesos radica en que, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, las acciones de transparencia y rendición de cuentas establecidas por el gobierno federal permiten a la ciudadanía evaluar la capacidad de las dependencias gubernamentales para cumplir con sus compromisos y objetivos. Los hallazgos referentes a los dos procesos transversales que forman parte del modelo general de procesos del CONEVAL y a los dos procesos transversales identificados de forma particular para el programa se pueden encontrar en el Anexo D. Análisis del funcionamiento.

Organización para la implementación

El PMB es operado por la SE, la cual tiene atribuciones normativas y de ejecución y, por tanto, es la Unidad Responsable del programa. No obstante, la responsabilidad para el logro de resultados es una atribución compartida entre varias estructuras organizacionales, que incluye a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En las decisiones estratégicas (diseño, diagnóstico, MIR, componentes, etc.) existe mayor claridad sobre que la directriz y responsabilidad se concentra en la SE, ya que la SEBIEN y STPS son proveedoras de información clave como el padrón de potenciales beneficiarios captados a través del Censo del Bienestar (CB), en el caso de la primera, y de los jóvenes que terminaron su participación en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, en el caso de la segunda dependencia. A pesar de que estas tareas de provisión de información pueden verse como “una prestación de servicios”, la realidad es que la frontera de la responsabilidad única no existe. En este arreglo organizacional parece ser que no hay una

dependencia que esté subordinada a otra porque el arreglo organizacional es de corresponsabilidad y cooperación. En ese sentido, en las diversas capas de la decisión, las diferentes dependencias tienen que acordar y negociar las soluciones y rutas de trabajo.

Como ya se mencionó anteriormente, las principales dependencias que intervienen en el PMB son: la SEBIEN y la SE, las cuales a nivel central interactúan a través de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios; ya que en esta se gestionan los datos del Censo del Bienestar, que es el mecanismo mediante el cual se ingresa al PMB, por lo que la SEBIEN es la encargada de proveer información sobre los solicitantes de microcrédito (con un trabajo previo de limpieza de datos), sin la cual la SE no podría operar.

La Coordinación General de Programas para el Desarrollo (CGPD) comparte las funciones de coordinación con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en las entidades; son estas instancias las que operan directamente el PMB en los estados y municipios de cobertura. Dentro de estas delegaciones, la principal “fuerza de ventas” y “fuerza de tareas” es el (PSN), sobre el cual recaen todas las funciones de contacto con los beneficiarios. El PSN es el encargado de levantar el CB para el ingreso al programa, la notificación y entrega de la orden de pago para obtener el microcrédito, impartir el componente de asesoría y capacitación o supervisar a quienes se han retrasado con los reembolsos del microcrédito.

Cabe destacar que hay ventajas bajo el arreglo organizacional dispuesto, tales como lograr una estructura que se amolde a las necesidades de los beneficiarios, del territorio, a la dinámica cambiante de la sociedad, a la identificación de riesgos y oportunidades que, desde una visión puramente sectorial, puede llegar a sesgarse y perder de vista que hay múltiples factores a nivel local que pueden interferir (positiva o negativamente) en el éxito de un programa público. El PSN y las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, como ventanillas “únicas” o entidades concentradoras de todos los programas, pueden tener información local más enriquecida y con diferentes enfoques, lo que les permite aportar puntos de vista y datos cualitativos relevantes para el propio diseño del PMB, que se refleja en la posibilidad de construir una política pública desde abajo y no desde una planeación centralizada.

Planeación

El proceso de **Planeación** se observa implícito en la organización del programa; es importante debido a que, a partir de este proceso se identifican los principales resultados de acciones de planeación estratégica, programación y presupuestación. Para el PMB, este proceso inicia con la notificación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el proceso de programación y presupuestación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En su ejecución intervienen siete áreas: seis de la SE: 1. Persona titular de la SE; 2. la Coordinación del Programa Prioritario de Microcréditos para el Bienestar (CPPMB); 3. la Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación (UPPE) a través de la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE); 4. la Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad (DGPPC); 5. la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) y 6. la Unidad de Apoyo Jurídico (UAJ) y 7. la Unidad de Evaluación del Desempeño UED de la SHCP.

Incluye tres actividades principales relacionadas con la actualización de sus herramientas de planeación:

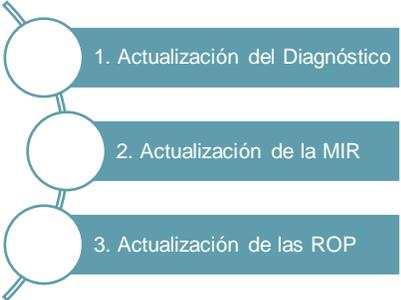
1. Actualización del diagnóstico.
2. Actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados.
3. Actualización de las ROP.

El proceso se valoró como consolidado, dado que está fundamentado en lineamientos claros emitidos por la SHCP y el CONEVAL en los tiempos establecidos para su ejecución.

Durante el trabajo de campo, en entrevistas con el personal responsable de la ejecución de la planeación, se identificaron riesgos referidos como limitantes para modificar la MIR del Programa en el Módulo PbR del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y para realizar las adecuaciones derivadas de las recomendaciones emitidas por el CONEVAL y las propias de evaluaciones externas. Es fundamental considerar que la modificación en uno de los instrumentos normativos del programa se debe reflejar en todos para garantizar la congruencia entre ellos, como se señala en el análisis de diseño.

El Cuadro 6 resume los ejecutores, insumos, actividades principales, productos y usuarios del proceso de planeación. Un análisis más profundo del proceso de planeación y los flujogramas de este y el resto de los procesos se puede encontrar en el **Anexo D. Análisis del funcionamiento**.

Cuadro 6. Proceso de planeación

Ejecutores	Insumos	Principales actividades	Productos	Usuarios
SE: CPPMB UPEE: DGPE DGPCC CONAMER UAJ SHCP: UED	Censo del Bienestar (CB) Censos económicos ENAPROCE, ENOE, ENAMIN ROP MIR Presupuesto autorizado	 <p>1. Actualización del Diagnóstico</p> <p>2. Actualización de la MIR</p> <p>3. Actualización de las ROP</p>	Herramientas de planeación actualizadas: Diagnóstico, MIR, ROP	CPPM UPRI: DGPE SHCP CONEVAL Órganos fiscalizadores Evaluadores externos

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Difusión

A través del proceso de difusión se dan a conocer las principales características del programa a la población en general. Para el PMB, este proceso no se encuentra descrito explícitamente en ningún documento, sin embargo, durante el trabajo de campo y derivado de las entrevistas realizadas a personal de operación, así como a personas beneficiarias, pudo observarse que sí existen acciones de difusión dirigidas a la población.

Específicamente, el proceso de difusión se ejecuta durante la aplicación del Censo del Bienestar (CB) a través del PSN, sin embargo, este no es exclusivo del PMB, sino que se realiza para todos los programas prioritarios del Gobierno Federal. Para su operación se llevan a cabo actividades relacionadas con la elaboración de material de difusión, la capacitación del personal operativo, quien se hará cargo de promocionar el programa durante el CB.

Durante el levantamiento del Censo, con las personas en el rango de edad cubierto, se indaga si estas cuentan con un negocio y si les interesa obtener un crédito y pagarlo; si la respuesta es afirmativa, el PSN otorga orientación sobre el programa al momento de registrar la solicitud de incorporación.

También se pudo observar durante el trabajo de campo, que otro momento en el cual se realiza difusión sobre el PMB de manera específica es en las delegaciones estatales y en los Centros Integradores de Desarrollo; cuando llega una persona solicitando información sobre el programa, se le proporciona la información respectiva y se le invita a que se registre en el CB. Cabe recalcar que estas actividades de difusión observadas aplican para la modalidad de Consolidación, ya que para la modalidad Mes 13 JCF, al momento de realizar esta evaluación, no se contaba con información sobre cómo se da a conocer el PMB.

La importancia de este proceso radica principalmente en los mecanismos y contenidos para informar de manera adecuada a la población. Estos se encuentran definidas por la SE, a través de la CPPMB y es la SEBIEN quien los difunde con apoyo de su estructura operativa en las entidades federativas. El siguiente cuadro muestra las principales actividades del proceso de difusión, así como sus ejecutores, insumos, productos y usuarios.

Cuadro 7. Proceso de difusión

Ejecutores	Insumos	Principales actividades	Productos	Usuarios
SE: CPPMB SEBIEN: PSN	Censo del Bienestar (CB) ROP Carteles y folletería Información de la página web Contenidos de promoción y difusión	 <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de materiales de difusión 2. Difusión en campo 3. Difusión del Programa durante el Censo del Bienestar 	Carteles y folletería Información en la página Web Contenidos de promoción y difusión Personal operativo capacitado Posibles beneficiarios informados	CPPMB SEBIEN: PSN Módulos de información Centros Integradores del Desarrollo Social

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Este proceso se valora como no explícito en las ROP: aunque sí se realizan actividades de manera informal. Se recomienda que este proceso se incorpore en la siguiente actualización de los documentos normativos del programa.

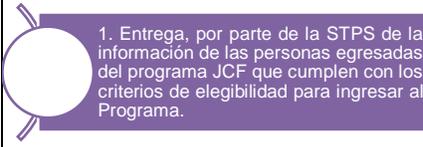
Solicitud de apoyos

Mediante el proceso de solicitud de apoyos las posibles personas beneficiarias entregan información que permita validar el cumplimiento de los criterios de selección y priorización por parte del programa. En el caso del PMB, este proceso se lleva a cabo de manera diferenciada entre sus dos modalidades de atención. En el proceso intervienen tres áreas: la SEBIEN a través de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) y el PSN; la SE mediante la CPPMB; y la STPS.

Para la modalidad Consolidación, el proceso inicia con dos actividades: 1) Identificación de necesidades en el CB, y; 2) Persona con micronegocio que no fue censada solicita ser censada para ingresar al Programa. Por su parte, en la modalidad Mes 13 JCF, la STPS entrega la información de las personas egresadas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro que cumplen con los criterios de elegibilidad para ingresar al programa. Para ambas modalidades de atención el proceso concluye con la firma de la solicitud de incorporación a los programas sociales y la entrega de la información para la integración del expediente electrónico. En el Cuadro 8 se resumen los principales productos derivados de este proceso, sus principales actividades, insumos, ejecutores y usuarios.

Cuadro 8. Proceso de solicitud de apoyos

Ejecutores	Insumos	Principales actividades	Productos	Usuarios
SEBIEN: DGGPB, PSN SE: CPPMB STPS Personas microempresarias	Módulo de Microcréditos del Censo del Bienestar en el Sistema Integral de Desarrollo Regional (SIDER) Apartado 5 del SIDER "Detección de posibles beneficiarios" Módulo de Captura del SIDER Cuestionario del Módulo de Microcréditos del Censo del Bienestar	<p style="text-align: center;">Modalidad Consolidación</p> <p>1. Identificación de necesidades en el Censo del Bienestar</p> <p>2. Personas con micronegocio que no fue censada solicita su registro para ingresar al Programa.</p>	Censo del Bienestar Base de datos del apartado 5.5 del Programa Tandas para el bienestar en el SIDER Base de datos del módulo de microcréditos del Censo del Bienestar Base de datos de microcréditos del Censo del Bienestar Base de datos (sin nombres) del	SEBIEN: DGGPB, PSN SE: CPPMB Delegaciones estatales Microempresarios

Ejecutores	Insumos	Principales actividades	Productos	Usuarios
	Base de datos (sin nombres) del módulo de microcréditos Base de datos de personas elegibles Formatos de Solicitud de incorporación a programas de desarrollo (solicitud) Formatos de instructivo para el reembolso; el Módulo Verifica del SIDER ROP		módulo de microcrédito Base de datos de población potencial Formatos de solicitud de incorporación a programas de desarrollo (solicitud) firmados Microempresario registrado en el SIDER Expediente electrónico integrado	
SEBIEN: PSN SE: CPPMB STPS	Base de datos JCF ROP 2020 (regla sexta) Módulo de Captura en el SIDER	<p style="text-align: center;">Modalidad Mes 13 JCF</p>  <p>1. Entrega, por parte de la STPS de la información de las personas egresadas del programa JCF que cumplen con los criterios de elegibilidad para ingresar al Programa.</p>	Base de datos de beneficiarios potenciales de la modalidad Mes 13 JCF	SE CPPMB SEBIEN STPS

Fuente: elaboración del CONEVAL.

En general, se valora al proceso de solicitud de apoyos como consolidado para la modalidad Consolidación; no así para la modalidad Mes 13 JCF, dada su reciente incorporación en 2020 al programa, al momento de realizar este informe, aún no se había puesto en operación. Su importancia radica en que la solicitud formal se firma después de la identificación de necesidades y valoración preliminar del cumplimiento de requisitos de incorporación al programa.

Finalmente, vale la pena mencionar que, respecto a los requisitos para incorporarse al PMB en las distintas modalidades, resulta evidente que la diferencia del criterio de selección de tener o no un micronegocio en operación de alguna manera genera desigualdad en la determinación de las personas beneficiarias. Por lo anterior, existe el riesgo de posibles reclamos por parte de las personas que están interesadas en iniciar un negocio y que, al no ser egresadas de ese programa, no podrían ser beneficiarias del PMB.

Selección de beneficiarios

En el proceso de selección de beneficiarios el programa valida la información entregada por las personas solicitantes y se dan a conocer los resultados del proceso, incluye la generación de bases de datos para la solicitud de órdenes de pago desactivadas y verificación de datos de las personas seleccionadas, durante la cual se integra el expediente electrónico de las personas beneficiarias. El cuadro 9 muestra a manera de resumen las principales actividades del proceso de selección de beneficiarios, así como sus ejecutores, insumos, productos y usuarios.

Cuadro 9. Proceso de selección de beneficiarios

Ejecutores	Insumos	Principales actividades	Productos	Usuarios
<p>SEBIEN: PSN</p> <p>SE: CPPMB</p> <p>CDPMB</p> <p>STPS</p> <p>IFP (Banco Afirme)</p>	<p>Cuestionario del SIDER incluido en el Censo del Bienestar</p> <p>Base de datos de personas egresadas del programa JCF</p> <p>Base de datos de la población potencial sin datos de identificación personal</p> <p>Distribución de metas por entidad federativa</p> <p>Base de datos de la población objetivo sin datos de identificación personal</p> <p>Base de datos SOLTDDODPTANDA</p> <p>Base de datos ASIGNATDD-ODPTANDA</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de la población potencial para ambas modalidades de atención. 2. Identificación de la población objetivo. 3. Integración de archivo de personas seleccionadas para la generación del número de órdenes de pago. 4. Solicitud de generación de número de órdenes de pago no activas en bases de datos SOLTDDODPTANDA. 5. Generación de número de órdenes de pago no activadas. 6. Envío de archivo mediante servidor seguro SFTP para que se suban los datos en el SIDER, para realizar la visita de verificación de datos. 7. Verificación de datos de las personas seleccionadas. 	<p>Bases de datos de la población potencial sin datos de identificación personal de ambas modalidades de atención del Programa</p> <p>Base de datos de la población objetivo sin datos de identificación personal</p> <p>Base de datos SOLTDDODPTANDA</p> <p>Base de datos ASIGNATDD-ODPTANDA</p> <p>Expediente electrónico de personas beneficiarias</p>	<p>SE: CPPMB</p> <p>SEBIEN: PSN</p> <p>Banco Afirme</p>

Fuente: elaboración del CONEVAL.

El proceso de selección de beneficiarios para el PMB se ejecuta bajo un contexto institucional determinado por dos situaciones: la primera está dada por la coordinación de las dependencias, de la cual se ha hablado al principio de este apartado, y la segunda, por la organización con la que se implementan los programas, bajo la conducción de la SEBIEN.

Este proceso inicia cuando la SEBIEN identifica las necesidades sociales a través del CB y concluye cuando el PSN integra el expediente electrónico de la persona beneficiaria; en términos generales, la selección se realiza en forma homogénea (mismos criterios y condiciones) entre las unidades territoriales donde se ejecuta el programa. Sin embargo, durante el trabajo de campo los beneficiarios entrevistados mencionaron que las oportunidades de ser incluido en el CB pueden no ser homogéneas. Se observó por ejemplo en algunos casos que, los posibles beneficiarios se enteraron que se estaba realizando el CB a través de vecinos o familiares que conocían a PSN, asimismo, el hecho de haber sido censado no condicionaba ser elegido pues en algunos casos no resultaron seleccionados y al cuestionar, se les respondió que debían esperar pues se trataba de un sorteo.

La valoración de insumos y recursos para la realización del proceso considera las dos modalidades de acceso al programa. La variable “temporalidad” (tiempo) en la modalidad Consolidación parte de identificar en el CB a las personas interesadas en obtener microcréditos por contar con un negocio en operación: población susceptible de ser elegible. En las ROP no se define un tiempo y la forma en que se dará continuidad a esta modalidad, solo se refiere que la población interesada podrá ser incorporada al proceso de selección mediante solicitud de registro en el CB.

Para la Modalidad Mes 13 JCF, el proceso comienza con la entrega por parte de la STPS de la información de las personas egresadas del programa JCF que cumplen con los criterios de elegibilidad para ingresar al programa. No se explicitan los tiempos y formas en que se continuará la incorporación de este grupo de jóvenes. Derivado de esta observación, se recomienda establecer un calendario de movimientos de incorporación de beneficiarios de acuerdo con cada una de las dos modalidades de beneficiarios.

El PSN es responsable del levantamiento del CB con base en el Sistema de Información para el Desarrollo Regional (SIDER) y recibe capacitación específica y actualizaciones para las actividades permanentes de los programas, entre ellos el PMB. Se observó que el personal es suficiente para realizar las actividades del proceso por la forma de organización del trabajo en operativos.

Las otras actividades de este proceso son de gabinete y en ellas participa personal de la SEBIEN en la generación de las bases de datos de la población potencial y personal de la CPPMB, quien realiza la selección de personas y obtiene de bases de datos la población objetivo. Para esta actividad se observó que el personal es suficiente y cuenta con el perfil y capacitación necesarias para realizar sus funciones; tanto las relacionadas con los sistemas informáticos como en el manejo de las bases de datos.

Respecto a los recursos financieros para el pago de sueldos del personal, estos están asignados a la SEBIEN y a la CPPMB. Se infiere que los gastos de operación relacionados con traslados, gastos de camino y equipos de telefonía celular corren a cargo del PSN; esta

situación se identificó a partir de lo referido en las entrevistas realizadas en campo. Esta es un área de oportunidad que el programa, o el conjunto de programas sociales, debe explicitar, principalmente, en atención a la gran movilidad que demanda el desarrollo de las actividades de campo y la tarea de mantener imparcialidad en los procesos de selección.

Como ya se mencionó, el programa cuenta para su operación con el Sistema SIDER, a cargo de la SEBIEN y de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, que funciona como repositorio del programa. Este funciona y opera como espacio centralizado y seguro donde se almacena, organiza, mantiene y difunde información digital relacionada con todos los procesos del programa, desde la identificación de beneficiarios, hasta el seguimiento y monitoreo de los apoyos. Al mismo tiempo proporciona insumos, habitualmente archivos informáticos, para cumplir con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas como el padrón de beneficiarios.

La utilidad del sistema SIDER se refleja prácticamente en todos los procesos del programa. Otra fuente de información, es la base de datos de egresados del programa JCF que proporciona la STPS, para la modalidad de acceso Mes 13 JCF. En las ROP se incluye un cuestionario que contiene variables para el monitoreo y seguimiento del programa que prevé su aplicación al acceder a los créditos subsecuentes para ambas modalidades de atención; esto permitirá que los sistemas sean una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y, esencialmente, para los ejecutores.

Durante este proceso es posible identificar mecanismos claros de coordinación entre los actores para el desarrollo de las actividades del proceso; por ejemplo, la coordinación que existe entre la SEBIEN, las Delegaciones estatales de programas para el desarrollo y el PSN en las microrregiones. Esta coordinación deriva de un convenio de colaboración entre la SEBIEN con la SE a través de la CPPMB, para la operación del PMB. Otro ejemplo de coordinación es con la STPS para la operación de la modalidad de incorporación Mes 13 JCF y las Instituciones Financieras Participantes (Banco Afirme).

La pertinencia del proceso, en el contexto y condiciones en que se desarrolla, se considera adecuada para el cumplimiento de los objetivos del programa. Es relevante que la identificación de los posibles beneficiarios sea realizada por una dependencia diferente (SEBIEN) a la que ostenta la coordinación del programa (SE); no obstante, le corresponde a esta última la función de la selección de los beneficiarios.

La importancia estratégica del proceso de selección de beneficiarios radica en que está integrado por actividades ordenadas y claras que son realizadas por actores organizados que usan insumos definidos y suficientes para obtener los productos que requieren los usuarios internos y externos.

La selección adecuada de las personas beneficiarias se considera un proceso sustantivo porque se relaciona con la aplicación eficiente de los recursos, lo que contribuye de manera directa al cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, en el proceso existen algunos riesgos referidos durante las entrevistas al personal de nivel central con responsabilidades de dirección y operación del programa y al personal de nivel estatal en áreas de coordinación; por ejemplo, se identifica que, durante la operación en campo, el PSN pudiera otorgar el

apoyo a quien no cumple con los requisitos. Asimismo, podrían existir errores humanos en la validación de información durante la integración de las bases de datos.

Producción de bienes o servicios

Este proceso se realiza para ambos componentes del PMB: 1. Financiamientos otorgados y 2. Acciones de capacitación realizadas. En el caso del primer componente, las acciones que se realizan durante este proceso se dirigen al establecimiento de mecanismos de coordinación con las dependencias e instituciones financieras participantes, así como a la elaboración de instrumentos y materiales para la firma de aceptación de apoyos, instructivos, órdenes de pago y número de referencia para el reembolso de los apoyos. Durante este proceso se realiza la verificación en campo del cumplimiento de los criterios de elegibilidad y es durante esta actividad cuando la persona beneficiaria firma la solicitud de apoyo y se entrega la orden de pago y el instructivo, calendario y número de referencia para el reembolso del microcrédito.

En cuanto a la producción de servicios (asesoría y capacitación), en una primera etapa se lleva a cabo el diseño y operación de la plataforma de capacitación en línea, así como de la reproducción de materiales de capacitación, asegurando un lenguaje incluyente. La segunda etapa de las acciones de capacitación realizadas se refiere a la capacitación del PSN facilitador a través de la plataforma en línea.

Este proceso se encuentra definido en las ROP 2020 para el “Componente 1: Financiamientos otorgados”; no así para el “Componente 2: Acciones de capacitación realizadas”. Si bien ya se cuenta con una plataforma en línea con cursos básicos sobre educación financiera, aún no se desarrollan cursos relacionados con aspectos sobre la consolidación de las actividades financieras y empresariales de las personas beneficiarias, lo que podría poner en riesgo el cumplimiento del propósito del Programa “la consolidación de las actividades productivas de las personas beneficiarias”, además de que la capacitación del PMB facilitador se encuentra en fase inicial.

Entre los principales riesgos, se identifica que la capacitación no sea del interés ni de utilidad para las personas beneficiarias, y que exista incompatibilidad de horarios de la capacitación con la operación de los micronegocios. Asimismo, uno de los principales retos es que todo el PSN facilitador involucrado con el programa aprenda y domine los temas de capacitación y que desarrolle las habilidades para motivar a todas las personas beneficiarias para que tomen los cursos, así como que estén en posibilidad de realizar las visitas domiciliarias para distribuir las tres guías educativas a las personas beneficiarias e invitarlas a que realicen su capacitación. En el Cuadro 10 se pueden observar de manera diferenciada las principales actividades para cada componente, así como sus ejecutores, insumos, productor y usuarios.

Cuadro 10. Proceso de producción de bienes o servicios

Ejecutores	Insumos	Principales actividades	Productos	Usuarios
<p>SEBIEN: PSN</p> <p>SE: CPPMB</p> <p>IFP: Banco Afirme y Telecom</p>	<p>Acuerdos, convenios y contratos con instituciones financieras</p> <p>Base de datos en la aplicación móvil para verificación en campo</p> <p>Solicitud de incorporación a programas</p> <p>Orden de pago y referencia de reembolso del apoyo</p> <p>Base de datos de personas elegibles con número de orden de pago</p>	<p>Componente 1. Financiamientos otorgados</p>	<p>Números de órdenes de pago y referencias para el reembolso del apoyo</p> <p>Base de datos de personas elegibles con número de orden de pago</p> <p>Formato de solicitud firmado en documento físico</p> <p>Base de datos extendida con beneficiarios verificados en campo</p>	<p>Personas beneficiarias</p> <p>SEBIEN: PSN</p> <p>Delegaciones estatales</p>
<p>SE: CPPMBB, AC-CPPMB</p> <p>SEBIEN: PSN</p> <p>EERPMB</p> <p>FS</p> <p>CONDUSEF</p> <p>IES</p> <p>INMUJERES</p> <p>INPI</p> <p>BANCO AFIRME</p>	<p>Oficios</p> <p>Proyecto de convenio de colaboración</p> <p>Convenio de colaboración aprobado</p> <p>Software para desarrollo de la Plataforma de Capacitación en línea del PMB</p> <p>Contenido de los cursos y el material de apoyo</p> <p>Módulo de facilitación de la Plataforma de Capacitación en línea del PMB</p> <p>Plan y cronograma de capacitación</p>	<p>Componente 2. Acciones de capacitación realizadas</p>	<p>Convenios de colaboración con asociaciones civiles, fundaciones e instituciones de educación superior y la CONDUSEF</p> <p>Módulos de la Plataforma de Capacitación en línea del PMB</p> <p>Contenido de los cursos</p> <p>Material de apoyo: folletos y posters y la Plataforma de Capacitación en línea del PMB liberada</p>	<p>SE: CPPMB</p> <p>AC-CPMB</p> <p>SEBIEN: PSN</p> <p>Personas beneficiarias</p> <p>FS</p> <p>CONSUSEF</p> <p>IES</p> <p>BA</p>

Ejecutores	Insumos	Principales actividades	Productos	Usuarios
	para el PSN facilitador			

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Distribución de bienes o servicios

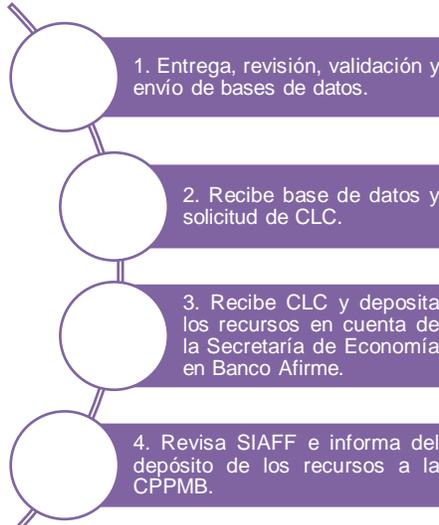
Este proceso se ejecuta de manera diferenciada para los dos componentes del PMB. Para el “Componente 1: Financiamientos otorgados”, se lleva a cabo en una sola etapa, relacionada con la distribución de bienes del PMB, la cual inicia con la recepción de la base de datos extendida con beneficiarios verificados en campo, esta se observa como uno de los productos del proceso descrito anteriormente, y finaliza cuando la DGPPC informa del depósito de los recursos a la CPPMB.

A través de este proceso se llevan a cabo las gestiones administrativas necesarias para tramitar la transferencia de los recursos a las instituciones financieras participantes para su posterior entrega directa a las personas beneficiarias a través de las órdenes de pago activadas. Este proceso se fundamenta en la revisión y validación de las bases de datos empleadas; las áreas involucradas tienen responsabilidades claras y bien definidas.

El proceso se considera consolidado para el “Componente 1: Financiamientos otorgados”, se fundamenta en la revisión y validación de las bases de datos empleadas y las áreas involucradas tienen tramos de responsabilidad claros, sin embargo, el riesgo identificado es que pueden existir errores en los nombres y en la CURP de las personas beneficiarias, lo cual es atendido con mecanismos de revisión y verificación de las bases de datos, usando protocolos estandarizados y a través de servicios seguros de transferencia de datos. .

A diferencia del componente de financiamiento, para el componente de capacitación, solo se identificó, de manera aislada, la distribución del material de apoyo (folletos de presupuesto, ahorro y crédito) entre las personas beneficiarias y la invitación a participar en los cursos de capacitación.

Cuadro 11. Proceso de distribución de bienes o servicios

Ejecutores	Insumos	Principales actividades	Productos	Usuarios
SE: CPPMB, CA, DGPPC, DGPE IFP: Banco Afirme SEBIEN TESOFE Telecomm	<p>Bases de datos: 1. la Extendida de tandas a validar; 2. la de Personas asignadas; 3. la de Personas no elegibles; 4. la de Personas a reprocesar y 5. la de Personas Beneficiarias</p> <p>Oficio de solicitud de cuentas por liquidar (CLC)</p> <p>Reporte de gestión en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF)</p> <p>Reporte de depósito en el SIAFF</p>	 <p>1. Entrega, revisión, validación y envío de bases de datos.</p> <p>2. Recibe base de datos y solicitud de CLC.</p> <p>3. Recibe CLC y deposita los recursos en cuenta de la Secretaría de Economía en Banco Afirme.</p> <p>4. Revisa SIAFF e informa del depósito de los recursos a la CPPMB.</p>	<p>Bases de datos intermedias</p> <p>Oficio de solicitud</p> <p>Base de datos ACTIVATANDA</p> <p>Reporte de gestión del SIAFF</p> <p>Reporte de depósito en el SIAFF</p> <p>CLS</p>	<p>SE: CPPMB</p> <p>DGPE</p> <p>CA</p> <p>DGPPC</p> <p>SEBIEN</p> <p>Banco Afirme</p> <p>TESOFE</p>

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Entrega de apoyos

Durante este proceso se llevan a cabo las acciones y los mecanismos mediante los cuales las personas beneficiarias reciben los diferentes tipos de apoyos o servicios. Para el PMB este es considerado también un proceso sustantivo, debido a su contribución en el cumplimiento al logro de los objetivos del programa. Este proceso se ejecuta para ambos componentes: “Componentes: 1. Financiamientos otorgados” y “Componente 2: Acciones de capacitación realizadas”.

Durante su ejecución se efectúa la entrega a las personas beneficiarias del bien (apoyos financieros iniciales o subsecuentes) a través de las (IFP) instituciones financieras participantes y, del servicio (asesoría y capacitación) a través del PSN, mediante cursos presenciales o en línea. El cuadro 12 resume el proceso de entrega de apoyos para cada componente, mostrando sus principales actividades, ejecutores, insumos, productos y usuarios.

Cuadro 12. Proceso de entrega de apoyos

Ejecutores	Insumos	Principales actividades	Productos	Usuarios
<p>SE: CPPMB, DGPPC</p> <p>SEBIEN</p> <p>Banco Afirme</p> <p>Telecomm</p>	<p>Reporte de depósito en el SIAFF</p> <p>Autorización para dispersión</p> <p>Servidor seguro SFTP</p> <p>Medio interno institucional</p> <p>Reporte mensual de entrega de recursos</p>	<p>Componente 1. Financiamientos otorgados</p>	<p>Autorización para dispersión</p> <p>Base de datos ACTIVATANDA</p> <p>Base de datos RESULTAACTIV A-TANDA</p> <p>Actualización del SIDER</p> <p>Reporte de entrega de microcréditos</p> <p>Informes de avances del PMB</p>	<p>SE: CPPMV</p> <p>Medio interno institucional</p> <p>SEBIEN</p> <p>BA</p>
<p>SE: CPPMB, AC-CPPMB</p> <p>SEBIEN: PSN</p> <p>EERPMB</p> <p>PB</p>	<p>Programa de capacitación de beneficiarios del PMB</p> <p>Material impreso de capacitación (Guías de Presupuesto, Ahorro y Crédito)</p> <p>Materiales de apoyo audiovisual</p> <p>Listas de asistencia</p> <p>Guías de presupuesto, ahorro y crédito</p> <p>Cuestionario</p>	<p>Componente 2. Acciones de capacitación realizadas</p>	<p>Programa estatal de capacitación a beneficiarios</p> <p>Facilitadores capacitados</p> <p>Personas beneficiarias capacitadas</p> <p>Listas de asistencia de las personas beneficiarias</p>	<p>SEBIEN: PSN</p> <p>EERPMB</p>

Fuente: elaboración del CONEVAL.

El “Componente 1: Financiamientos otorgados” se ejecuta, a través de medios electrónicos en el contexto de la coordinación de cuatro áreas ejecutoras: 1. la SE a través de la CPPMB y de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad (DGPPC); 2. la SEBIEN; 3. el Banco Afirme y 4. Telecomunicaciones de México (Telecomm).

El proceso inicia cuando la CPPMB recibe la confirmación del depósito de recursos para proceder a la dispersión de los apoyos y concluye cuando la CPPMB recibe reporte mensual de entrega de recursos. En términos generales hay un calendario con la estimación mensual de flujo de recursos y número de apoyos en 2020 que muestra la programación de marzo a diciembre de entregas anuales de los apoyos correspondientes al ejercicio presupuestal en curso (CPPMB/Nota PP, 2020).

Al respecto, se identifica que, en las ROP, para la entrega de apoyos mediante financiamiento (primera vez o subsecuente) no se establece algún límite de tiempo para recibirlo, lo cual no abona a la claridad en términos de la aplicación de los recursos o a la posible planeación de los solicitantes. En el caso de apoyos mediante financiamiento subsecuente, la única referencia al tiempo es en el apartado de los criterios de elegibilidad y requisitos que se menciona que las personas beneficiarias que reembolsen en su totalidad el monto original, en hasta diez reembolsos mensuales con un mes de gracia inicial, podrán tener acceso al beneficio adicional de un segundo apoyo mediante financiamiento sin intereses, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestaria; tampoco se establece cuánto tiempo deben esperar para recibirlo.

Durante el trabajo de campo se identificó que la falta de información al respecto generó comentarios de incertidumbre entre los beneficiarios, lo mismo sucede con las personas que no resultaron beneficiadas que no conocen la causa por la que no fueron elegidas.

Respecto a los recursos financieros para el pago de sueldos del personal estos están asignados a la SE, CPPMB, SEBIEN, Banco Afirme y Telecomm. Del presupuesto anual autorizado del PMB y etiquetado, 94.05 por ciento se debe utilizar en apoyos financieros directos. Por su parte, la infraestructura es suficiente para llevar a cabo el proceso y corresponde a la capacidad instalada de la SE, a través de la CPPMB y la DGPPC, la SEBIEN –instancias encargadas de la validación de la información de las personas beneficiarias para autorizar la dispersión de apoyos- así como de Banco Afirme y Telecomm.

Los productos que resultan de la ejecución del proceso son las bases de datos con autorizaciones para dispersión, actualizaciones del SIDER con información nominal del financiamiento otorgado, avisos de suficiencia presupuestaria, reporte de entrega de recursos e informes de avance del PMB. El reporte de entrega de microcréditos sirve para iniciar el proceso de gestión del padrón de beneficiarios y los informes de avances del programa permiten alimentar el proceso de monitoreo y evaluación.

La coordinación entre actores para la ejecución del proceso es adecuada. La pertinencia del proceso en los términos en que está planteado estriba en que su ejecución garantiza la entrega del financiamiento sin intermediarios al beneficiario, lo que contribuye de manera directa al cumplimiento del objetivo general del programa. La sustentabilidad del proceso se basa en que la dispersión de los recursos es una forma reconocida de entrega de apoyos monetarios sin intermediarios.

Para el “Componente 2. Acciones de capacitación realizadas”, este inicia con la elaboración y difusión del programa de capacitación a las personas beneficiarias y termina con la

valoración del nivel de satisfacción de los asistentes con el contenido de la sesión mediante “consulta a mano alzada”. El proceso para este componente se ejecuta en el mismo contexto institucional de coordinación que se describe en otros procesos donde la SEBIEN tiene un papel preponderante en la operación, complementada con acciones de coordinación interinstitucional con la STPS, las IFP y con otras dependencias, entidades o institución de carácter privado y social con vocación en educación financiera y empresarial.

Es importante mencionar que, con la publicación de las ROP 2020 se agregan estrategias y actividades que no fueron consideradas en la elaboración del proceso que se presenta en el Cuadro 12; esto es determinado, fundamentalmente, porque no se cuenta con información detallada y que se requiere un mayor reconocimiento en la operación que permita su análisis.

Las ROP hacen énfasis en que la entrega de apoyos mediante capacitación y asesoría se hará una vez que las personas beneficiarias hayan recibido el apoyo del financiamiento inicial o subsecuente y, condicionado a la disponibilidad presupuestaria. Se mencionan dos modalidades de capacitación: la primera, en línea donde las personas beneficiarias una vez registrados en la plataforma pueden ajustar los horarios de capacitación de acuerdo con sus necesidades y tiempo disponible. La segunda es presencial con el apoyo del personal de campo, de los centros integradores y de las instancias que participen en convenios, de acuerdo con los tiempos y disponibilidad de espacios.

Se refiere que se harán convocatorias, vía telefónica o mediante visitas domiciliarias para invitar a los cursos o talleres. En la observación en campo en el mes de enero de 2020 en Aguascalientes, el personal con función de trabajo de campo comentó que les habían informado que estaba disponible un curso de capacitación en línea para capacitadores del PSN, el cual que estaban empezando a estudiar. Se reconoce que el programa sigue construyendo los elementos suficientes para conformar un proceso de capacitación con modalidades diferentes, sin embargo, estas acciones deben ser documentadas y deben de incluir un cronograma que establezca los tiempos de acuerdo con las modalidades que se consideren implementar.

Con relación al personal que participa en el proceso de capacitación, para la modalidad en línea, en cuanto a la elaboración de contenidos educativos y, en los eventos que se realizan en coordinación con entidades o instituciones de carácter privado y social con vocación en educación financiera y empresarial, que supone la existencia de una solvencia técnica de los participantes y en la modalidad de capacitación presencial, se pretende que sea el personal de campo PSN el que aplique los cursos o talleres; la valoración general es que no se cuenta con el perfil y la capacitación para realizar esas funciones, de aquí que se justifique el esfuerzo de capacitar a los facilitadores iniciando con la capacitación en línea, como se comentó en el trabajo de campo en Aguascalientes.

Para la capacitación en línea, de acuerdo con las ROP, se cuenta con la plataforma del sitio www.tandasparaelbienestar.economia.gob.mx de Tandas para el Bienestar. Para el modo presencial se prevé el uso de los espacios de los centros integradores que, particularmente en las microrregiones, presentan carencias de mobiliario y equipo, como fue observado en

el trabajo de campo realizado en los estados de Aguascalientes, Yucatán, Puebla y Estado de México.

Para la ejecución del proceso se emplea el sistema de la Plataforma de capacitación del sitio de Tandas para el Bienestar que, aun cuando su función principal es la de capacitación, con el módulo de registro de capacitados, con el tiempo, ofrecerá datos de números de usuarios, módulos aprobados, registros de usuarios aprobados, entre otros, que sirvan de insumo para el proceso de monitoreo y evaluación del PMB.

La importancia estratégica del proceso radica en que la ejecución ordenada y eficiente de las actividades que lo conforman inciden de manera directa en el cumplimiento del objetivo general del programa “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” y el objetivo específico “b) Contribuir al desarrollo de capacidades financieras y empresariales básicas de las Personas Beneficiarias”, de acuerdo con la nuevas ROP 2020.

Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

El proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos es operado y ejecutado por la CPPMB, que es quien presenta el programa de supervisión y de seguimiento de beneficiarios y, en coordinación con personal de campo, realiza las acciones de seguimiento tanto con personas beneficiarias, como con las IFP. Es también quien realiza el seguimiento contable del reembolso de los microcréditos.

Este proceso solo opera para el “Componente 1: Financiamientos otorgados”, durante su ejecución se llevan a cabo acciones de control relacionadas con la elaboración de los programas de supervisión y seguimiento respectivos y la realización de acciones en campo, así como el seguimiento contable de cobros y reembolsos. Este inicia con la elaboración del programa de supervisión del PMB en coordinación con la SEBIEN y finaliza con el informe a la SE, SEBIEN y Consejo Directivo de los avances del programa.

La definición de las condiciones para el reembolso de los financiamientos está a cargo de la CPPMB, quien emplea como insumos las ROP. Los productos generados de estas actividades son el instrumento financiero del beneficiario y el calendario de fechas y montos de reembolso. El cuadro 13 muestra en resumen el proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

Cuadro 13. Proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Ejecutores	Insumos	Principales actividades	Productos	Usuarios
SE: CPPMB SEBIEN: PSN IFP PB	ROP Calendario de fechas y montos de reembolso Orden de pago Cédula de información complementaria Reporte financiero de avances por estado y municipio de cobro y reembolsos Reporte financiero de avances semanal o mensual	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar programa de supervisión del PMB en coordinación con la SB. 2. Elaborar programa de seguimiento de beneficiarios en coordinación con la SB. 3. Definir las condiciones para el reembolso de los financiamientos. 4. Realizar acciones de seguimiento en campo. 5. Efectuar el seguimiento contable de cobros y reembolsos de apoyo. 	Programa de supervisión Programa de seguimiento Instrumento financiero del beneficiario Calendario de fechas y montos de reembolso Orden de pago Calendario, lugar y monto para el reembolso del microcrédito Información complementaria cargada en el SIDER	SE: CPPMB SEBIEN: PSN PB Órganos fiscalizadores

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Entre los principales riesgos identificados durante las entrevistas, son que las personas beneficiarias pueden no reembolsar los créditos o que se retrasen en realizar los pagos respectivos, en cualquiera de los ciclos de crédito y que la IFP no reciba los pagos de reembolso por saturación de sus instalaciones, al atender simultáneamente a personas beneficiarias de otros programas prioritarios, lo que provocaría morosidad involuntaria en el pago de las personas beneficiarias.

Durante el trabajo de campo se observó que, tanto el PSN como las personas beneficiarias cuentan con dispositivos electrónicos con conexión a redes de internet; esta disponibilidad representa una condición para diseñar procedimientos que permitan generar diferentes tipos de información de forma permanente y a un costo marginal sobre el funcionamiento del programa. Esto permitiría implementar mecanismos para validar la ejecución de procesos prioritarios de la operación como es el caso de la atención a dudas o la recolección de quejas y aportaciones para mejorar tanto la calidad como la oportunidad en la atención de los beneficiarios. Y, sin duda alguna, es una oportunidad única para diseñar un sistema continuo de recolección de información importante que pueda ser de ayuda para la actualización y mejora continua del programa.

Hasta este momento se han presentado los principales hallazgos derivados del análisis del diseño y del funcionamiento del PMB. En el **Anexo C. Evaluación de diseño** y en el **Anexo**

D. Análisis del funcionamiento se podrán observar con mayor detalle, tanto el desarrollo de los procesos como la evaluación de diseño del programa, que abarca 7 temáticas relevantes: 1) Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa; 2) Contribución a las metas y objetivos nacionales; 3) Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; 4) Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; 5) Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); 6) Presupuesto y rendición de cuentas, y; 7) Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Como puede verse a lo largo del análisis de los procesos del PMB, operativamente el programa descansa en buena medida en el equipo de PSN. Durante el trabajo de campo se observó coincidencia en los cuatro estados visitados, respecto de que la negociación para lograr las metas del PMB se da entre los funcionarios aún si están adscritos a diferentes dependencias. No obstante, este mismo tipo de responsabilidad no se traslada al plano material y al equipamiento, ya que, en esos casos, el PSN opera con el equipo que pertenece a la SEBIEN. Esta situación resulta en que los gastos de operación del PSN (viáticos, pasajes, alimentos, tiempo aire celular, equipamiento de las oficinas, servicio de internet, entre otros) no se contabilizan por ningún programa y el PSN utiliza —de acuerdo con la narrativa de las entrevistas— parte de su sueldo para cubrir estos insumos.

Análisis de la comprobación de las hipótesis cualitativas sobre el PMB

Este apartado presenta las hipótesis que como se mencionó en la sección II, derivaron de la información que se analizó en documentos oficiales del programa y durante las entrevistas a funcionarios de nivel central, previo al trabajo de campo, considerando también la información adicional sobre el programa para el ejercicio fiscal 2020. Su objetivo consistió en verificar si la realidad del programa se correspondía con lo que los documentos normativos estaban planteando, tanto en objetivos como en funcionamiento. De ninguna manera representaron un ejercicio estadístico que fuera sometido a pruebas de hipótesis, sino que fueron planteadas como una guía para explorar en el trabajo de campo, pues en general se relacionan con diversos procesos del PMB.

- *Hipótesis 1: El programa puede considerarse como un mecanismo de inclusión financiera*

El programa tiene por objetivo fomentar la consolidación de las actividades productivas de las personas que inicien o cuenten con un micronegocio a través de apoyos mediante financiamiento y, de forma posterior, a través de apoyos mediante asesoría y capacitación (Disposición Tercera de las Reglas de Operación del PMB para 2020). Con este solo enunciado la hipótesis se rechaza; sin embargo, podría contra argumentarse que el programa tiene externalidades para promover la inclusión financiera al otorgar microcréditos y generar un historial de crédito entre los beneficiarios y de esta manera, una vez que terminen con el cuarto ciclo de crédito, accedan a otros financiamientos en instituciones financieras del sector privado o social (SE, SB/CC PMB, 2019).

La inclusión financiera se refiere a la situación en la cual los individuos y negocios tienen acceso a productos y servicios financieros útiles y costeables que satisfacen sus

necesidades como transacciones, pagos, ahorros, créditos y seguros, entregados en una forma sostenible y responsable (World Bank, 2020). Si bien puede haber varias definiciones sobre inclusión financiera adaptándolas al contexto, esta definición tiene un amplio consenso.

Por lo anterior, el PMB no genera (dado que no está enfocado a eso) una oferta financiera tal que los beneficiarios que terminen los cuatro ciclos de crédito del programa se incorporen a una institución o intermediario con el que continúen accediendo a crédito. Un beneficiario que termine el ciclo de los créditos (salga del programa) no necesariamente alcanza un supuesto de inclusión financiera ya sea porque no existe oferta financiera en el territorio donde vive; porque aunque existe oferta de bancos u otros intermediarios y otorgan créditos a beneficiarios del PMB, los productos no están adaptados a las necesidades de esta población (como es el caso de algunos de los beneficiarios, los cuales tienen acceso a crédito de alto costo); o porque aún en el supuesto de haber una oferta adaptada y asequible, los requisitos para ingresar a una institución financiera tienen poca relación con el comportamiento previo como beneficiario de un programa público de crédito a la palabra.

En consecuencia, la hipótesis se rechaza.

- *Hipótesis 2: El reembolso del microcrédito implica consolidación del micronegocio y permanencia en el programa*

Vale la pena señalar que no necesariamente si un micronegocio paga sus deudas lo hace porque está creciendo o consolidándose. De hecho, a raíz del éxito de Grameen Bank, se dio una rápida expansión del microcrédito en el mundo, la cual tenía altas tasas de recuperación (entre 80 y 90 por ciento) y se asumía que esto ocurría porque los microempresarios tenían más ingresos, hasta que la crisis de no-pago en India, África y América Central, mostró que detrás de esas tasas de recuperación había un alto sobreendeudamiento (familias que obtenían un crédito para pagar otro), empobrecimiento y pérdida activos de las personas y hogares, de ahí que surgieran los esquemas de medición de desempeño social.

Algo que constituye un problema de diseño de la política pública es asumir que la necesidad de crédito es continua y creciente para todos los microempresarios y no que el crédito es en realidad una necesidad que puede ser intermitente.

En este caso, en el trabajo de campo se identificó a beneficiarios, que a pesar de estar en posibilidades de reembolsar el crédito (y bajo su narrativa lo están haciendo puntualmente), no necesariamente están dispuestos o tienen interés de tomar el siguiente crédito de \$10,000 pesos. Algunos beneficiarios señalan que quizá no lo necesiten inmediatamente y que sería preferible que estuviera abierta la línea de crédito para cuando lo requirieran. Otros beneficiarios tomaron este crédito de 6 mil pesos, pero no tienen una preferencia por estar continuamente pagando deudas y prefieren ajustarse a la liquidez con la que cuentan. Otros beneficiarios señalaron que sería preferible acceder de inicio a una línea de crédito más amplia sin tener que esperar un periodo prolongado de aprendizaje y resolver su necesidad de financiamiento en el primer año con pagos a mediano o largo plazos.

Por lo anterior, esta hipótesis se rechaza.

- *Hipótesis 3: El diseño del microcrédito (monto/plazo/tasa) es adecuado para las necesidades financieras de los distintos tipos de micronegocio*

Esta hipótesis se formuló para la investigación debido a que el diseño del programa parte de un producto de crédito único para toda la población beneficiaria. Esto es, el producto tiene una sola cantidad, plazo y tasa 0 por ciento independientemente del giro del negocio o la capacidad de pago del beneficiario.

Este diseño único representa una simplificación administrativa y operativa para la SE, ya que de esta manera se evitan los costos de información y operación en los que se incurre cuando se coloca un crédito. Aunque, por otra parte, esta simplificación administrativa no necesariamente corresponde con la heterogeneidad de negocios, beneficiarios y condiciones de mercado que enfrentan.

En este caso se elimina el tema de la tasa de interés, ya que el PMB no cobra intereses sobre el capital prestado, opera con recursos presupuestales clasificados como subsidios y se ejecuta a través de secretarías de Estado y no a través de sociedades nacionales de crédito o fideicomisos financieros públicos.

Sin embargo, en relación con el monto y el plazo únicos sí se encontró evidencia en las entrevistas a beneficiarios y a funcionarios públicos en los estados en las que se manifiesta (en forma de sugerencia) que sería más adecuado tener productos de crédito diferenciados. En el caso de los funcionarios públicos una preocupación en este sentido es que no se realiza un análisis de capacidad de pago y se otorga el crédito sin valorar no solo si la cantidad es la que se necesita, sino también, si la persona y el negocio estarán en posibilidades de reembolsarlo.

Desde el punto de vista de los beneficiarios también se encuentran expresiones en el sentido de poder acceder a una cantidad de financiamiento con mayor adaptación a las necesidades financieras del negocio. Si bien ningún beneficiario declaró que hubiera sido deseable recibir menor cantidad en el primer crédito, si se generaron opiniones en favor de una mayor cantidad (que se refiere a créditos de 20 mil pesos y hasta 100 mil pesos) en los que pudiera cobrarse una pequeña tasa de interés y otorgarse un plazo mayor. Este tipo de manifestaciones se vieron sobre todo en giros de producción (como manufactura) y servicios (como estéticas, talleres, restaurante-banquetes) en los que el microempresario se refería a la necesidad de invertir en bienes de capital (maquinaria y equipo) tal que le permitieran elevar su capacidad de producción y ventas.

En otros beneficiarios, la observación participante de los evaluadores permitió identificar también, giros de negocio con una precaria producción y productividad para los cuales, el primer monto de 6 mil pesos fue quizá superior a la necesidad del negocio. Concretamente en este caso se ubican los negocios pequeños que se ofrecen en la calle o en una parte de los garajes de las casas. En este caso se encuentran giros como venta de elotes, tamales, antojitos y botanas, ventas por catálogo, entre otros, para los cuales, la adquisición de algunos insumos e indumentaria para producción podrían satisfacerse con menor monto y

para los cuales tampoco es viable la adquisición de gran cantidad de insumos cuando son perecederos (como elotes, papas, harina de maíz, etc.) o cuando la acumulación de inventario puede ser contraproducente (como adquirir mercancía de catálogo para tener en stock sin que haya clientes en puerta). Si bien sobre estos casos no se obtuvieron declaraciones explícitas de los beneficiarios sobre una preferencia por obtener menos de 6 mil pesos, la observación participante en el lugar del negocio y ante la solicitud de los evaluadores de mostrar los bienes adquiridos con el crédito, había una baja correspondencia entre el valor total de la mercancía mostrada y los 6 mil pesos.

Un producto de crédito homogéneo no se adapta a las necesidades financieras de todo tipo de negocio, sin que se inicie un análisis sobre el impacto que esto puede tener en la consolidación de las microempresas, para lo cual habría que hacer un análisis fino de los distintos tipos de actividad; no obstante, lo que sí es posible anticipar es que las necesidades financieras no son homogéneas y la evidencia de campo mostró que para algunos microempresarios la necesidad de financiamiento versa sobre la liquidez (crédito de avío para capital de trabajo) para lo que quizá se requieren financiamientos de corto plazo, montos menores y con mayor revolvencia; mientras que otros beneficiarios manifestaron requerir bienes de capital (para lo que sería más adecuado acceder a un crédito refaccionario) y otros beneficiarios incluso señalaron que no estaban buscando un crédito pero decidieron tomarlo por las facilidades, porque no había que pagar intereses y porque los reembolsos eran cómodas mensualidades.

Por lo tanto, la hipótesis se rechaza.

- *Hipótesis 4: Cuatro ciclos de crédito son suficientes para consolidar micronegocios*

En congruencia con las hipótesis anteriores, es relevante considerar que las necesidades de crédito de un negocio no necesariamente se dan de forma continua para todos los casos. La necesidad puede ser intermitente, por única ocasión o quizá continua. En el mismo sentido, el monto de crédito que se requiera no necesariamente crece año con año en una proporción constante.

Esta disposición de ciclos y cantidades fijas que ofrece el programa es una importante simplificación en términos de la administración de los microcréditos. Así como también es más sencillo para los beneficiarios devolver una cantidad fija mensual que resulte de dividir el monto obtenido entre 10 meses porque se obtienen cantidades muy fáciles de calcular.

Las consideraciones anteriores se vinculan con esta hipótesis porque de la misma manera se dispone, en 2020, de cuatro ciclos de crédito para el logro del objetivo del programa (consolidación de microempresas) lo que también es una generalización; en el trabajo de campo se indagó sobre los retos y problemas que enfrentan los beneficiarios, siendo muchos de estos, distintos de la falta de financiamiento. Algunos de los entrevistados se refirieron a otro tipo de necesidades para consolidar o hacer crecer su micronegocio tales como las capacidades gerenciales, la mercadotecnia para su negocio, a que el tamaño del mercado es pequeño, a la falta de conocimiento o asesoría para poder ingresar a la formalidad y no perder clientes que solicitan factura, a una creciente competencia sin que

puedan ponerse a la vanguardia en cuestión de tecnología o capacidades, incluso a la falta de capacidades administrativas y de organización de una empresa, ya que hubo declaraciones de beneficiarios que señalaron que no buscaban más financiamiento para adquirir más capacidad instalada, ni más clientes o mercados porque en caso de tener una abrumadora demanda no sabrían cómo cumplir con los compromisos y por lo tanto, “se achatan” o restringen su escala de operación a la demanda que puedan manejar, aunque cuando esta cae por debajo de ese umbral, los micronegocios padecen de una caída de sus ingresos o incluso pérdidas.

Por lo tanto, la hipótesis se rechaza. La evidencia mostró que la consolidación de micronegocios involucra otro tipo de factores más allá del acceso a financiamiento.

- *Hipótesis 5: El microcrédito es percibido como un producto financiero y no como un apoyo a fondo perdido*

Esta hipótesis se planteó en relación con el diseño de un producto de microcrédito que espera ser recuperado.

Al menos en los primeros tres ciclos de crédito existe un incentivo en el beneficiario para reembolsar, porque está abierta la posibilidad de obtener un préstamo siguiente por mayor cantidad y sin intereses. Este incentivo se disipa en el último ciclo de crédito porque ya no existe la opción de adquirir otro y porque no pagar, no tiene consecuencia alguna (ni jurídica, ni en términos de tener que entregar algún bien en garantía).

A pesar de la intuición sobre los incentivos a pagar en el último ciclo, en las entrevistas no fue posible identificar información con alguna postura directa de los beneficiarios, porque todos están en el primer ciclo y los entrevistados declararon estar realizando puntualmente sus pagos. Quizá, en el mediano plazo de operación del programa se podrá identificar información suficiente que permita probar la premisa que se analiza.

Por lo tanto, esta hipótesis no contó con evidencia para argumentar su rechazo o si se corrobora.

- *Hipótesis 6: La selección de beneficiarios es adecuada y llega a quienes tienen restricciones de acceso al financiamiento*

Para esta hipótesis el trabajo de campo proporcionó información sobre los distintos perfiles de beneficiarios que tiene el programa. No es una categoría homogénea, hay variedad de tipos de negocio, de grados de vulnerabilidad, de distintos contextos locales y de mercado. Este PMB hace una selección de beneficiarios simple, en la cual basta ingresar al Censo del Bienestar y tener un micronegocio con al menos 6 meses de operación, cumplir con los requisitos enlistados en las ROP y probablemente, dependiendo de la suficiencia presupuestal, se obtiene el microcrédito. Este es un proceso que no hace selección o priorización de categorías de microempresarios según su nivel de marginación o necesidad financiera —como se ha expresado para otras hipótesis—.

Debido a lo plano que es el terreno (proceso) para el acceso, las personas se muestran agradecidas y satisfechas de haber recibido el microcrédito sin trámites incosteables o poco

comprensibles; sin embargo, en los entrevistados se pudo observar que hay micronegocios que visiblemente, de forma evidente están en una situación mucho más precaria o vulnerable que otros, lo que no cuestiona en ningún momento el que se tenga una visión de apoyo universal y no discriminatorio. Aunque, por otra parte, dado que los recursos del programa son limitados, si plantea interrogantes sobre la idoneidad de tener un mecanismo de acceso sin mínimos filtros —con base en nivel de ingresos del negocio, marginación, o condiciones individuales de mayor vulnerabilidad, exclusión financiera, etc.— tal que permitan orientar los recursos públicos a microempresarios que quizá sí tienen una barrera insuperable para acceder a financiamiento.

Esto último se refuerza con las entrevistas a beneficiarios quienes en general tienen acceso y utilizan con frecuencia financiamiento —aunque sea de alto costo— por lo que no están excluidos del sistema financiero formal, de manera que el programa pudiera estar excluyendo (por razones de limitación presupuestal y de ingreso universal vía Censo del Bienestar) a los potenciales beneficiarios que sí necesitan un financiamiento, estén excluidos del sistema financiero formal y pese a esto, queden fuera del PMB.

Dentro de los microempresarios que fueron entrevistados, se presentaron diversos casos en los que declararon tener cuentas de ahorro a la vista en banca comercial o cooperativas de ahorro y préstamo; acceder y usar con frecuencia créditos de bancos, de tienda departamental o de intermediarios en el sector cooperativo, de manera que estos beneficiarios forman parte de la población que solicita, accede y usa financiamiento. Por lo tanto, con la evidencia de campo esta hipótesis se rechaza.

- *Hipótesis 7: Los microempresarios conocen todos los mecanismos para reembolsar su crédito y solicitar el siguiente*

En este caso la evidencia de las entrevistas a beneficiarios es unánime en el sentido de que todos los beneficiarios conocen la forma en la que tienen que reembolsar el microcrédito que recibieron. Identifican bien la orden de pago, el número que los referencia y el monto que tienen que pagar. En general, saben que pueden pagar en cualquier día del mes y que tienen que acudir a las oficinas de Telecomm Telégrafos.

Sin embargo, no está claro para todos los beneficiarios cómo pueden solicitar el siguiente préstamo, incluso al equipo de entrevistadores se les cuestionaba en el momento de la entrevista sobre si no tenían información del mecanismo bajo el cual iba a operar el siguiente crédito, a quién se tenía que solicitar, si era en oficinas o al PSN. Estos últimos tampoco tenían información sobre el proceso mediante el cual se renovarían el crédito para el siguiente ciclo.

Por lo tanto, esta hipótesis se rechaza parcialmente.

- *Hipótesis 8: Los beneficiarios recibieron un verificador del programa para corroborar la existencia de la actividad, recibieron una solicitud para firmar y aceptaron el apoyo.*

La información relacionada con esta hipótesis se explica en el análisis del funcionamiento del programa y se podrá consultar más información en el Anexo D. Análisis del

funcionamiento. La evidencia de campo corroboró que los beneficiarios son notificados de tener un microcrédito aprobado y en ese momento, de acuerdo con lo expresado por PSN y operadores, es posible encontrar casos en los que un beneficiario rechaza el apoyo; ya sea porque el monto no le favorece o bien porque decide que no quiere contraer una deuda.

Esta hipótesis se rechaza parcialmente.

- *Hipótesis 9: Existe una ruta clara para que los beneficiarios obtengan el desembolso del crédito*

La evidencia de las entrevistas mostró que para todos los beneficiarios fue explicada la forma en la que tendrían que obtener el dinero del microcrédito. En ningún caso hubo confusión en que tenían que dirigirse a las oficinas de Telecomm más cercanas. Además, se les informó que, una vez recibida la orden de pago, esperarían entre 8 y 15 días para acudir a Telecomm.

La hipótesis no se rechaza.

- *Hipótesis 10: Los micronegocios no tienen problemas para acceder al mercado, la principal barrera es la falta de financiamiento*

Uno de los argumentos o justificación para la creación del PMB es el que los microempresarios enfrentan problemas de financiamiento. Esta hipótesis contrastada a la luz de la evidencia de las entrevistas mostró que la barrera del financiamiento puede ser la ausencia de una oferta de crédito, aunque también existe oferta de crédito de alto costo, con pagos semanales o quincenales, que no se adapta a las condiciones de marginación y pequeña escala de los negocios. Algunos beneficiarios declararon que con ese tipo de créditos no quedan ganancias porque todo lo que entra al negocio se utiliza para pagar el préstamo.

Por otro lado, también se investigó si los negocios tenían problemas para acceder al mercado; es decir, si tenían problemas para vender sus productos y servicios. En este caso lo que se observó y se documentó con las entrevistas es que los negocios tienen mercado, tienen clientes y su demanda fluctúa según temporadas dependiendo del giro del negocio (como papelerías, restaurantes, costureras o sastres), mientras que para otros es una demanda constante como los negocios de talleres mecánicos, talleres de reparación, maquiladores. En este aspecto fue interesante encontrar que los beneficiarios que operan en pequeña escala tienen temor a buscar una mayor cantidad de clientes porque su capacidad instalada y su mano de obra no les permitiría cumplir con los compromisos, por lo que prefieren acotarse a una demanda que pueden manejar, aunque en ciertas temporadas pueda ser mucho menor. Esto parecería irracional y contrario a un comportamiento de “entrepreneur” en el que se asume que todo empresario siempre está buscando incrementar ventas y maximizar sus beneficios. Esto es así, no obstante, al trabajar con microempresarios en la base de la pirámide también se trata de un segmento que en las restricciones de un mercado reducido con ingresos apenas suficientes para mantener los ciclos del negocio y vivir de ello o sustentar una parte del gasto familiar, van quedando atrapados en una inercia que ensombrece sus deseos o capacidades para

consolidarse o expandirse. Por lo que en línea con la hipótesis 4, algunas de las barreras también se relacionan con las capacidades gerenciales, para administrar, para planear y tener una visión de mediano y largo plazos.

A todos los beneficiarios se les preguntó cuál era su visión como empresarios a mediano y largo plazos y solo unos cuantos tuvieron claridad de hacia dónde les gustaría encaminar y expandir su negocio, por ejemplo, algunos entrevistados señalaron la necesidad de comprar cierto tipo de maquinaria o equipo, tenían claridad sobre entrar a la formalidad para atender clientes grandes, ampliar su publicidad, abrir otra sucursal, etc. Aunque, por otra parte, fueron más los beneficiarios que respondieron no saber qué hacer si de pronto tuvieran más clientes, de hecho, algunos contestaron que, en esos casos, negaban el servicio o lo traspasaban a otros, pese a tener capacidad instalada para la que quizá podrían contratar empleados eventuales u organizar un esquema de producción en serie, entre otras.

Este tipo de hallazgos son relevantes para el componente de asesoría y capacitación, ya que son capacidades que pueden cambiar la visión de algunos microempresarios y en consecuencia enfrenten una necesidad de financiamiento para ampliar su capacidad instalada y no al revés (esto es, que el tener más crédito implique ampliar la capacidad instalada para una demanda que no se podrá enfrentar por motivos gerenciales).

Por lo anterior, esta hipótesis se rechaza parcialmente.

V. Recomendaciones

El Programa de Microcréditos para el Bienestar es una intervención que atiende a un sector de la población microempresaria que enfrenta un medio adverso para el desarrollo de sus actividades productivas, y que también, a nivel personal, enfrenta un conjunto de carencias educativas, de ingreso y laborales que dificultan su inclusión al sistema financiero y el acceso a los instrumentos de crédito tradicionales. Es un acierto que el PMB se dirija a tal sector poblacional aunado a que implementa una estructura de coordinación interinstitucional novedosa, ya que, de acuerdo con la evidencia recabada, ha resuelto de manera efectiva necesidades operativas que usualmente dependen de una sola dependencia.

El esquema de responsabilidades compartidas con el que operan las distintas instancias participantes en la operación del PMB, trae consigo algunas ventajas, como las potencialidades del despliegue territorial que involucra a las Personas Servidoras de la Nación y a los Centros Integradores para el Desarrollo, que acercan el programa a la población. A la par de estas ventajas, y a partir de la evidencia generada por la presente evaluación se formulan las siguientes recomendaciones generales y específicas.

Generales

El PMB enfrentó desde su inicio en 2019 un contexto retador, que incluía el arranque de una intervención pública de cobertura nacional con una Coordinación encargada, fundamentalmente, de dirigir la operación territorial, sin una estructura operativa formal. Si bien se ha avanzado en este sentido, se considera importante continuar avanzando en su definición operativa, en particular, del componente de capacitación, que en 2020 se hará cargo de la modalidad consolidación y de la modalidad Mes 13.

El Programa se apoya operativamente de las Personas Servidoras de la Nación, que dependen administrativamente de la Secretaría de Bienestar. En tanto que el mismo equipo apoya operativamente a distintos programas en la identificación de la población objetivo a través el Censo del Bienestar, y entrega de apoyos, entre otros procesos, sería importante que se formalice el flujo operativo en la atención de los distintos requerimientos dirigidos a las PSN, con el propósito de dar certidumbre operativa a los responsables de los distintos programas.

El Censo del Bienestar es un instrumento de captación de información que cuenta con una plataforma operativa que soporta el despliegue territorial de un amplio número de personas servidoras de la nación. Al ser el Censo el principal instrumento de identificación de la población por atender es necesario que se definan formalmente los mecanismos por los que las personas que aún no han sido censadas puedan participar por los apoyos del PMB si cumplen con los requisitos de elegibilidad.

El diagnóstico 2019 representó una fortaleza para el cumplimiento del ejercicio de planeación del PMB, sin embargo, es fundamental priorizar esfuerzos para llevar a cabo la actualización de los instrumentos de planeación para la redefinición del problema o

necesidad por atender, y actualización de la contabilización de sus poblaciones. Ello supone valorar a profundidad el alcance de la intervención con la entrega de bienes y servicios que hoy hace a sus beneficiarios y la situación esperada que desea lograr.

Es importante garantizar la vinculación directa entre el problema, el árbol del problema, el árbol de objetivos, la MIR y las ROP. Vale la pena recordar que, al momento de elaboración de esta evaluación, no se contó con un diagnóstico actualizado que diera cuenta de las nuevas ROP 2020. Tal actualización deberá vincularse con las fases del proceso de planeación que inicia con la definición del problema, seguido de la elaboración del diagnóstico, con el que se elabora la MIR, y finalmente las ROP.

Se debe también conformar la normativa que regula la actuación institucional. Entre otros aspectos, es necesaria la actualización del Reglamento Interior de la SE, con la especificidad de las áreas involucradas con la coordinación y operación del Programa, con la respectiva delimitación de atribuciones. Se requiere también la elaboración de los manuales de organización y de operación. En el primero, se establecerían las áreas, funciones y tramos de responsabilidad de las unidades administrativas que participan en la operación del programa. El segundo incluiría los procesos involucrados en la operación.

Específicas

Se debe establecer una estrategia que garantice igualdad en la incorporación de nuevas modalidades de atención. Resulta fundamental asignar tiempo para las actualizaciones que pudiera tener el programa en cuanto a la posible incorporación de nuevos tipos de beneficiarios a fin de que, en la medida de lo posible, no se afecte su diseño y operación y no se ponga en riesgo la solvencia para el otorgamiento de bienes y servicios. Un problema actual que debe ser analizado es que en la Modalidad Mes 13 JCF, no es requisito tener un micronegocio en operación, mientras que a las personas de 30 a 67 años sí se les solicita. Evidentemente, se configuran riesgos referentes a la garantía de igualdad en el acceso al PMB.

Se debe valorar la posibilidad de implementar un sistema de monitoreo de la operación y funcionamiento. A partir del trabajo de campo se identificó que tanto el PSN como las propias personas beneficiarias cuentan con dispositivos electrónicos con conexión a redes de internet; esta disponibilidad representa una condición para diseñar procedimientos que permitan generar diferentes tipos de información de forma permanente y a un costo marginal sobre el funcionamiento del programa. Esto permitiría implementar mecanismos para validar la ejecución de procesos prioritarios de la operación como, por ejemplo, de la atención a dudas o la recolección de quejas y aportaciones para mejorar tanto la calidad como la oportunidad en la atención de los beneficiarios.

Hay que alinear las fases de planeación, operación y seguimiento para garantizar los resultados finales esperados. La orientación a resultados es la directriz que, de forma permanente, debe guiar tanto el rediseño como la actualización de la normativa para el funcionamiento del PMB, en vinculación directa con las decisiones estratégicas de política social presentes y futuras.

Se recomienda valorar la posibilidad de definir un mecanismo de priorización para la selección de beneficiarios con criterios precisos de prelación. Dado que el presupuesto del programa es insuficiente para otorgar apoyo a toda la población que lo solicita (aquella que ha sido censada), se podría explorar un mecanismo de priorización y evaluación de las necesidades financieras del micronegocio con parámetros muy generales sobre flujos de ventas o ingresos, costos totales, un planteamiento general sobre la inversión que se pretende realizar, el monto que solicita y la forma en la que considera reembolsarlo, así como tener criterios de elegibilidad que permitan discriminar positivamente entre quienes más lo requieren o lo ameritan, además del grado de marginación, como el porcentaje de población en situación de pobreza del lugar donde vive y donde se encuentra su negocio, así como un cruce regional de variables económicas que puedan mostrar diferencias entre estados y municipios con mayor dinamismo económico frente a otros que están mucho más aislados, estancados o sin conectividad con zonas de consumo. El programa también tiene que establecer estos mismos criterios para priorizar entre solicitudes que compitan entre sí; la prelación de solicitudes puede ser con criterios objetivos como, por ejemplo, los de tiempo en el que ingresó la solicitud (primero en tiempo primero en derecho) y a partir de casos en competencia, definir algún otro criterio de prelación como mayor pobreza, mayor rezago regional. Esto permitirá tener una explicación objetiva hacia los ciudadanos, particularmente hacia aquellos interesados en obtener un microcrédito y que aún no han sido beneficiarios del programa.

Valorar la posibilidad de adaptar el crédito (producto financiero) a las necesidades de los microempresarios. El PMB entrega un microcrédito a la palabra, que es un producto financiero y lo ha estandarizado y homologado frente a necesidades y poblaciones muy heterogéneas. La experiencia latinoamericana entregando productos de crédito en los que una sola talla ajusta para todos, replicando experiencias exitosas sin realizar adaptaciones ha mostrado que no es sostenible ni para la institución financiera ni para los clientes (Fajury & Marulanda, 2010). La mejor manera de atender a poblaciones vulnerables es adaptando los productos financieros a los perfiles de cliente y tratándose del crédito productivo es fundamental adaptar monto, tasa y plazo a las necesidades de la inversión, porque los micronegocios tienen flujos distintos según el comportamiento del mercado de consumo local; a veces enfrentan mercados dinámicos y otras son mercados estancados o estacionales. Cuando se logra hacer diferenciación entre clientes y contextos, el uso del crédito es más eficiente. No se requiere una adaptación uno a uno, sino parametrizar tipos de actividades y niveles dentro de cada actividad. Los microcréditos que se entregan de forma masificada bajo una sola metodología y cantidad pueden llegar a ser una carga de deuda para quienes no generan el flujo necesario para pagar o bien, son de un impacto marginal sin lograr una transformación sostenida de la actividad económica financiada.

Asimismo, es importante valorar la posibilidad de definir e incorporar requisitos adicionales para el otorgamiento de créditos subsecuentes (a partir del tercer ciclo). Conforme el monto de crédito a otorgar se incrementa (tercer y cuarto ciclo), se podría solicitar que los micronegocios presenten una propuesta donde la inversión efectivamente esté encaminada a agregar valor, como puede ser, entre otras, la adquisición de algún tipo de maquinaria o

equipo, la ampliación de sus actividades, el pasar de la informalidad a la formalidad o inscribirse a un curso de capacitación que les proporcionen las competencias necesarias.

También se recomienda valorar la posibilidad de identificar necesidades de capacitación de los microempresarios. Se sugiere llevar a cabo una investigación operativa, sondeo, evaluación, encuesta o estudio relacionado con la detección de necesidades de asesoría y capacitación ya que, tratándose de formación de habilidades y capacidades de microempresarios, la estandarización es deseable y necesaria, pero los temas de instrucción tienen que estar en función de las metas de negocio y no necesariamente de hacer supuestos generalizados de gabinete.

Consolidar la estrategia de capacitación del PSN como facilitador de la capacitación de las personas beneficiarias. Las asesorías brindadas por el PSN tienen el riesgo de ocupar recursos humanos, materiales y financieros sin impacto alguno porque no todas las personas sin una formación previa tienen la capacidad de transmitir conocimiento a otro. La transferencia de conocimiento, aún en sus formas más simples, requiere de un entrenamiento más especializado en el que, al menos, existan las aptitudes para estar frente a un grupo. Es probable que muchos de los servidores de la nación tengan el perfil y la destreza para aprender rápido y transferir el conocimiento; sin embargo, generalizarlo puede tener riesgos de que este Componente no tenga ningún efecto.

Hay que valorar la posibilidad de consolidar la plataforma de capacitación en línea. Si el programa desea masificar la capacitación y otro tipo de información a un costo marginal muy bajo, podría hacerlo a través de plataformas en línea en donde los contenidos puedan ir creciendo y diversificándose mediante la elaboración de materiales de calidad adaptados a distintas necesidades (previamente detectadas) con instructores calificados y capacitados que, incluso, puedan brindar asesorías o consultas en línea.

Asimismo, se debe enfocar la oferta de créditos al desarrollo de nuevas actividades económicas para la modalidad de atención Mes 13 JCF. Se sugiere reconsiderar, para 2021, la oferta de microcrédito a las nuevas actividades económicas en los beneficiarios egresados del programa Jóvenes Construyendo el Futuro ya que, si bien es una oportunidad que se les ofrece, también es cierto que un crédito de 6 mil pesos difícilmente permitirá la puesta en marcha de actividades económicas que generen valor agregado o que sean de relevancia para el desarrollo económico de una región; por el contrario, se podría intensificar la puesta en marcha de actividades de sobrevivencia, saturando los mercados locales con actividades similares que finalmente reducen las ganancias para todos. Asimismo, se corre el riesgo de fomentar el inicio de nuevas actividades que operen en la informalidad.

Será importante valorar la posibilidad de convertir en requisito la presentación de un “pequeño” plan de negocio para la modalidad de atención Mes 13 JCF. Además de que los jóvenes hagan un curso o taller en Nacional Financiera para la incubación de su idea de negocio, es deseable que, en los requisitos, los jóvenes presenten una mínima evaluación del proyecto que se quiere poner en marcha; es decir, solicitar un esfuerzo adicional necesario frente a otros beneficiarios que ya tienen en marcha un micronegocio por al menos 6 meses y que de alguna manera han sorteado la etapa de iniciar una actividad

económica (aún sin una adecuada planeación). Este esfuerzo adicional en el que se apliquen los conocimientos del taller previamente cursado como requisito, serviría a los propios jóvenes para entender qué es lo que quieren hacer, si es viable o no y si en realidad estos 6 mil pesos son suficientes o necesitan fuentes adicionales, e incluso que el PMB les otorgue un crédito más grande, en caso de ser una idea con viabilidad.

El PMB debe valorar la posibilidad de establecer mecanismos de verificación, para asegurar que el crédito fue empleado en iniciar un micronegocio para la modalidad de atención Mes 13 JCF. A diferencia de la otra modalidad de Consolidación, donde los negocios ya tienen en operación 6 meses y se verifica la existencia del negocio para la entrega del microcrédito, aquí no hay nada que verificar, pero tampoco se ha planteado un proceso de verificación ex post; es decir, cómo se asegurará que el negocio efectivamente será puesto en marcha. De no hacerlo, estos créditos también podrían ser una forma en la que los jóvenes obtengan liquidez por cierto tiempo, que no sea utilizada en la puesta en marcha de un micronegocio, representando un alto costo de oportunidad de los recursos públicos.

El programa descansa operativamente, en buena medida, en el equipo de PSN, sin embargo, en el trabajo de campo se identificó de manera recurrente, que este enfrenta sus responsabilidades, que implican comunicación constante con las personas beneficiarias a través de medios digitales, así como de manera personal, sin los recursos necesarios. Si bien el PSN depende administrativamente de la SEBIEN, se recomienda analizar un esquema de colaboración que permita que se otorguen todos los recursos e insumos necesarios al personal PSN para sus actividades.

Finalmente, se reconoce que en este primer año de implementación el programa ha hecho un gran esfuerzo en la construcción de una intervención nueva. Las recomendaciones que se vierten en este informe y que se basan en la evidencia recabada durante el proceso de evaluación pretenden aportar soluciones y alternativas a las dificultades que se presentaron en este primer año de funcionamiento en el que aparecieron diversos retos. Esperamos que esta mirada externa y rigurosa, que buscó ajustarse a la visión y objetivos definidos por el propio programa, haya generado información útil para su mejora y que aporte también a la transparencia y rendición de cuentas.

VI. Opinión del programa y acciones de mejora

Uso de los hallazgos de la evaluación

La Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE) de la Secretaría de Economía, en conjunto con la Coordinación del Programa Prioritario de Microcréditos para el Bienestar, analizarán detalladamente cada una de las recomendaciones para determinar cuáles podrían ser factibles de realizarse y, en su caso, determinar acciones de mejora para el programa. A continuación, se presentan algunas de las recomendaciones que serán revisadas:

Cuadro 14. Principales mejoras derivadas de la evaluación

Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	18Acción de mejora derivada de la evaluación ¹⁹
Al ser el Censo el principal instrumento de identificación de la población por atender es necesario que se definan formalmente los mecanismos por los que las personas que aún no han sido censadas puedan participar por los apoyos del PMB si cumplen con los requisitos de elegibilidad.	Con base en los procedimientos establecidos por la DGPE, se analizarán aquellas recomendaciones que resulten claras, relevantes, pertinentes y factibles para implementarse, con la finalidad de trabajar en la mejora continua del programa.	Una vez analizadas las recomendaciones en mesas de trabajo se podrán definir acciones de mejora para el Diseño o Funcionamiento del programa, en su caso.
Priorizar esfuerzos para llevar a cabo la actualización de los instrumentos de planeación para la redefinición del problema o necesidad por atender, y actualización de la contabilización de sus poblaciones		
Garantizar la vinculación directa entre el problema, el árbol del problema, el árbol de objetivos, la MIR y las ROP		
Es necesaria la actualización del Reglamento Interior de la SE, con la especificidad de las áreas involucradas con la coordinación y operación del Programa, con la respectiva delimitación de atribuciones.		
Se requiere también la elaboración de los manuales de organización y de operación.		
Establecer una estrategia que garantice igualdad en la incorporación de nuevas modalidades de atención		
Valorar la posibilidad de implementar un sistema de monitoreo de la operación y funcionamiento.		
Alinear las fases de planeación, operación y seguimiento para garantizar los resultados finales esperados.		
Valorar la posibilidad de definir un mecanismo de priorización para la selección de beneficiarios con criterios precisos de prelación.		

¹⁸ Acciones de mejora planeadas o emprendidas.

Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	18Acción de mejora derivada de la evaluación ¹⁹
Valorar la posibilidad de adaptar el crédito (producto financiero) a las necesidades de los Microempresarios.		
Valorar la posibilidad de definir e incorporar requisitos adicionales para el otorgamiento de créditos subsecuentes (a partir del tercer ciclo)		
Valorar la posibilidad de identificar necesidades de capacitación de los microempresarios, valorar la posibilidad de consolidar la plataforma de capacitación en línea.		
Se sugiere reconsiderar, para 2021, la oferta de microcrédito a las nuevas actividades económicas en los beneficiarios egresados del programa Jóvenes Construyendo el Futuro.		

Cambios sustantivos del programa durante el ejercicio de evaluación

Durante el ejercicio fiscal 2019 el Programa de Microcréditos para el Bienestar (PMB) estuvo clasificado en la modalidad presupuestal “U006” correspondiente a otros subsidios, y su funcionamiento se realizó según lo establecido en sus Lineamientos de Operación (LOP) 2019. Sin embargo, para 2020 el programa cambio de modalidad “U” a “S” sujeto a Reglas de Operación (ROP) y adoptando la clave presupuestaria S285. Este cambio de modalidad presupuestaria resultó beneficioso debido a que existe más claridad en su mecánica operativa, identificación de la población beneficiaria, así como la entrega y diferenciación de apoyos que brinda el programa: créditos y capacitaciones.

El PMB también realizó cambios en sus objetivos generales y específicos en las ROP 2020, con el fin de acotar y diferenciar entre las 2 modalidades definidas para este ejercicio fiscal, además de precisar y diferenciar la entrega de los apoyos del PMB. La primera modalidad (Modalidad Consolidación), está enfocada a aquellas personas que cuenten con un micronegocio no agropecuario en operación mayor a 6 meses. La segunda modalidad (Modalidad Mes 13 JCF), está enfocada a aquellas personas que quieran iniciar un negocio y provengan del programa presupuestario “Jóvenes construyendo el futuro” operado por la Secretaría de Trabajo y Prevención Social (STPS). Esta última modalidad influye en la ampliación de la población beneficiaria, con el fin de que más personas fueran capaces de emprender y obtener madurez en sus negocios o futuros negocios con uno el apoyo de los programas prioritarios del Gobierno Federal.

Asimismo, en las ROP se incorporaron elementos sobre el componente de financiamiento cuyo esquema contempla un apoyo inicial de 6,000 pesos y tres subsecuentes de 10,000; 15,000 y 20,000, respectivamente. Los beneficiarios podrán reembolsar sus apoyos hasta en diez parcialidades mensuales, con un mes de gracia inicial y de esta forma tendrán acceso al apoyo subsecuente, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestaria. Estos aspectos se detallaron adecuadamente en la sección “Descripción general del Programa” del Informe final.

Otro cambio del programa fue la modificación del rango de edad de la población potencial. En los LOP 2019 el rango de edad abarcaba de los 30 a los 64 años de edad; para el año 2020 con las ROP, la ampliación del rango de edad de la población potencial se modificó de 30 a 67 años. Este cambio y los antes mencionados buscan fortalecer la modalidad de Consolidación con la incorporación de personas que cuentan con todos los requisitos para poder ser beneficiario del programa y que no pudieron concretar su incursión al PMB en 2019, por no contar con la edad establecida en ese momento. Por otro lado, bajo la modalidad Mes 13 JCF, se busca incluir un porcentaje significativo de la población egresada del “Programa Jóvenes Construyendo el Futuro” que muestren interés e iniciativa por iniciar un negocio y que para lograrlo requiera capital inicial. De esta manera y sin perder de vista la modalidad de Consolidación, la Población potencial se define como: Población que enfrenta limitantes para iniciar o consolidar un micronegocio no agropecuario.

Además, con el fin de crear, impulsar y consolidar los micronegocios de las personas beneficiarias, el PMB paso de otorgar una secuencia de 3 apoyos, donde el último correspondía a \$15,000.00 MXN a otorgar 4 apoyos, donde el último corresponde a \$20,000.00 MXN. Así también se modificaron los periodos de espera para la solicitud del siguiente apoyo, una vez pagado el anterior. Asimismo, en las ROP 2020, se clarifican las acciones de capacitación y asesoría de las personas beneficiarias. Se esclarece que, con este apoyo, las personas beneficiarias podrán obtener herramientas y conocimientos que contribuyan al desarrollo de sus capacidades financieras y empresariales básicas, a través de cursos en línea o presenciales en temas de presupuesto, ahorro, crédito, administración, plan de negocios, mercadotecnia, ventas, entre otros.

Posición Institucional respecto a la evaluación

La DGPE reconoce el diseño de los términos de referencia de esta evaluación al PMB por parte del CONEVAL y asimismo considera profesional, pertinente y enriquecedora la labor de análisis y evaluación de la instancia evaluadora, INSAD, S.C. Lo anterior facilitó el proceso de coordinación entre la instancia evaluadora y las instancias evaluadas para el trabajo en campo en las entidades y llegar a las delegaciones estatales y al Personal Servidor de la Nación (PSN).

A su vez, la Unidad Responsable del Programa considera que la evaluación de INSAD, S.C., ha sido un notable ejercicio acerca del diseño y la puesta en marcha de un programa social novedoso, en el cual intervienen distintas instancias del Gobierno de México. Algunas de las recomendaciones de la evaluación han sido ya incorporadas en las Reglas de Operación para el año 2020. Sin embargo, la actual situación de emergencia sanitaria causada por el virus Covid-19 ha interrumpido la marcha “normal” del Programa para atender la emergencia.

Comentarios específicos

Sobre los resultados de la evaluación

Se considera que la mayoría de los principales hallazgos de la evaluación resultaron ser oportunos, dado que, durante el desarrollo de la misma la instancia evaluadora emitió diversas recomendaciones que se retomaron en el marco del proceso de mejora continua del Programa. De manera particular, se destacan aquellas recomendaciones que abonaron al fortalecimiento del contenido de las Reglas de Operación 2020, mismas que dieron mayor claridad a la población objetivo. Asimismo, la Matriz de Indicadores para Resultados fue mejorada en torno al fortalecimiento de su orientación a resultados la cual permitirá dar un mejor seguimiento y monitoreo de su desempeño.

Cabe señalar que las mejoras implementadas al diseño del Programa fueron realizadas, incluso sin formar parte de los Aspectos Susceptibles de Mejora, como se plateó al inicio de la evaluación.

El micrositio del Programa <http://www.tandasparaelbienestar.economia.gob.mx/> seguirá su actualización de manera recurrente. Para el mes de abril de 2020, fecha en la que se consultó la página web en términos de la evaluación, se encontraban pendientes de publicación el Primer Informe Trimestral 2020 de los Programas S y U de la Secretaría de Economía, así como las reglas de operación 2020 del PMB, situación que fue atendida para mayo de 2020 y en la actualidad se puede seguir realizando la consulta de dicha documentación.

Adicionalmente, para entender la ausencia de información de gastos de operación asociados a las PSN se debe tomar en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece que estas facultades corresponden a la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, adscrita a la Secretaría de Bienestar y por lo que la Secretaría de Economía no cuenta con información al respecto de dicho gasto operativo.

Como complemento a los resultados de la evaluación, y en seguimiento al entregable 3 de esta evaluación, se esperaría una conclusión sobre la identificación de las variables manifiestas asociadas a la satisfacción de las personas beneficiarias en este Informe final, así como el desarrollo de elementos adicionales que contextualicen y sustenten los resultados. Lo anterior como resultado del análisis en los entregables previos. Este elemento es útil para que la Unidad Responsable del Programa y la DGPE de la Secretaría de Economía puedan establecer estrategias para mejorar la atención y la orientación a resultados.

Adicionalmente, la Unidad Responsable del Programa realiza algunos comentarios puntuales al análisis de las hipótesis establecidas por el equipo evaluador respecto al diseño y operación del PMB:

Hipótesis 1: El Programa puede considerarse como un mecanismo de inclusión financiera (la evaluación la rechaza).

Al respecto, si bien existe en la actualidad oferta financiera en muchas localidades del país, principalmente a través de los Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB), dicha oferta no se adapta a las necesidades de la población objetivo (como es el caso de algunas de las Personas Beneficiarias del Programa, que tienen acceso a crédito, pero a muy de alto costo y en condiciones de usura).

El Programa constituye un esquema innovador y disruptivo, pues por primera vez el Gobierno de México otorga créditos a la palabra basados en la confianza, de manera directa, sin intermediarios, sin garantías, sin avales, sin historial crediticio y con tasa de interés de cero%, con lo que se combate el agio y la usura.

Con esto (“un golpe en la mesa”), se pretende generar las condiciones que permitan crear productos financieros acordes a las necesidades reales y con costos accesibles. La inclusión financiera significa, para personas físicas y empresas, tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades —transacciones, pagos, ahorro, crédito y seguro— prestados de manera responsable, segura y sostenible.

El acceso a una cuenta de transacciones es un primer paso hacia una mayor inclusión financiera, pues permite a las personas guardar dinero, y enviar y recibir pagos, y puede servir como puerta de acceso a otros servicios financieros. El método de dispersión elegido para 2019 (orden de pago) incluye también la apertura de una cuenta bancaria (N2) que permite el seguimiento de cada Persona Beneficiaria, y garantiza que los apoyos lleguen a poblaciones difíciles de alcanzar mediante bancos comerciales.

Además, se tiene considerada, para este año 2020, la entrega de una Tarjeta de débito y/o la apertura de cuentas digitales. Por otra parte, los apoyos mediante asesoría y capacitación aumentan las capacidades y conocimientos para entender los diferentes servicios y productos financieros.

Hipótesis 2: El reembolso del microcrédito implica consolidación del micronegocio y permanencia en el Programa (la evaluación la rechaza).

Esta hipótesis se planteó en relación con el indicador de permanencia de Personas Beneficiarias a nivel de Objetivo de Propósito en la MIR 2019. Al respecto, se considera imposible esta medición, puesto que durante 2019 no hubo microcréditos subsecuentes. Sin embargo, alrededor del 60% de las Personas Beneficiarias se encontraban al corriente de sus reembolsos (al inicio de la pandemia) y el 92% de los negocios apoyados tienen más de un año de operación.

Hipótesis 3: El diseño del microcrédito (monto/plazo/tasa) es adecuado para las necesidades financieras de los distintos tipos de micronegocio (la evaluación la rechaza).

“Esta hipótesis se formuló para la investigación debido a que el diseño del Programa parte de un producto de crédito único para toda la población beneficiaria. Esto es, el producto tiene una sola cantidad, plazo y tasa 0 por ciento independientemente del giro del negocio o la capacidad de pago del beneficiario.” Al respecto, un préstamo homogéneo de corto plazo (como los microcréditos) sí puede adaptarse a las necesidades financieras de todo tipo de micronegocio, en especial cuando un Programa comienza. El impacto que los

apoyos pueden tener en las microempresas deberá ser parte de un análisis fino de los distintos tipos de actividad con experiencia estadística, considerando que el Programa no tiene precedente y el perfil de las Personas Beneficiarias es extenso.

Hipótesis 4: Cuatro ciclos de crédito son suficientes para consolidar micronegocios (la evaluación la rechaza).

Al respecto, las necesidades de crédito de un negocio no son necesariamente continuas para todos los casos: puede ser intermitente, por única ocasión, o quizás continua. En el mismo sentido, el monto de crédito que se requiera no necesariamente crece año con año en una proporción constante.

Un análisis fino del impacto de los cuatro ciclos no se puede estimar hoy, sino hasta que se cuente con experiencia estadística; sin embargo, entre más posibilidades tengan los micronegocios de allegarse recursos baratos (continuos, crecientes, constantes, etc.), siempre representará una ventaja competitiva que nunca han tenido para su crecimiento y consolidación.

Hipótesis 5: El microcrédito es percibido como un producto financiero y no como un apoyo a fondo perdido (sin evidencia para su rechazo o no).

Esta hipótesis se planteó en relación con el diseño de un producto de microcrédito que espera ser recuperado. Esta hipótesis no contó con evidencia para argumentar su rechazo o si se corrobora. Al respecto, aunque no se cuenta hoy con evidencia de percepción, la experiencia en los reembolsos (de alrededor del 60%) indica que el Programa podría estar siendo percibido como un producto financiero. De hecho, la respuesta de la población beneficiaria ha sido en general, de mucha corresponsabilidad.

Hipótesis 6: La selección de beneficiarios es adecuada y llega a quienes tienen restricciones de acceso al financiamiento (la evaluación la rechaza).

Al respecto, en general, la población objetivo sí tiene acceso a financiamiento; sin embargo, se trata de financiamientos de muy alto costo. En los casos de comercio, los microempresarios pueden tener crédito de sus proveedores (entre 8 y 15 días para pagar la mercancía). Siempre existe la posibilidad de obtener créditos de microfinancieras, aunque a tasas de usura (se fondean a tasas veinte veces menores a las que cobran). Y están los agiotistas y delincuentes que, además de la tasa, usan métodos delictivos para el cobro. Por ello, las personas beneficiarias en efecto, enfrentan restricciones de acceso al financiamiento.

Hipótesis 7: Los microempresarios conocen todos los mecanismos para reembolsar su crédito y solicitar el siguiente (la evaluación la rechaza parcialmente).

Al respecto, la evidencia de las entrevistas señala que todas las Personas Beneficiarias conocen la forma en la que tienen que reembolsar el microcrédito que recibieron. Por ello, parece que el rechazo parcial de la hipótesis tiene que ver con la definición de la población que se utilizó en la hipótesis. Todas las personas beneficiarias conocen los mecanismos, pero las personas microempresarias (que no son Personas Beneficiarias) no los conocen.

Hipótesis 8: Los beneficiarios recibieron un verificador del Programa para corroborar la existencia de la actividad, recibieron una solicitud para firmar y aceptaron el apoyo (la evaluación la rechaza parcialmente).

“La evidencia de campo corroboró que los beneficiarios son notificados de tener un microcrédito aprobado y en ese momento, de acuerdo con lo expresado por las PSN y operadores, es posible encontrar casos en los que un beneficiario rechaza el apoyo; ya sea porque el monto no le favorece o bien porque decide que no quiere contraer una deuda.”

Al respecto, como en la Hipótesis 7, el rechazo parcial de la hipótesis tiene que ver con la definición de Persona Beneficiaria: solo son Personas Beneficiarias quienes aceptaron (y se les otorgó) el apoyo. Las personas que rechazaron el apoyo no son Personas Beneficiarias.

Hipótesis 9: Existe una ruta clara para que los beneficiarios obtengan el desembolso del crédito (la evaluación la acepta).

Al respecto, parece correcto, asumiendo que el “desembolso del crédito” se refiere a la entrega del apoyo, y no a su retorno.

Hipótesis 10: Los micronegocios no tienen problemas para acceder al mercado, la principal barrera es la falta de financiamiento (la evaluación la rechaza parcialmente).

Al respecto, se está de acuerdo. No es solamente la falta de financiamiento lo que impide la permanencia y crecimiento de los micronegocios. Para no abundar en los problemas estructurales que afectan a este segmento productivo, es claro que el componente de asesoría y capacitación juega un papel relevante para sus posibilidades, así como otras alternativas de comercialización que se están generando (www.mercadosolidario.gob.mx) y las ferias de Tandas que se han realizado, mismas que se reactivarán en cuanto termine esta pandemia.

Sobre el uso de la evaluación

El principal uso de esta evaluación, además de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre su diseño y el funcionamiento en campo, será para la clasificación de Aspectos Susceptibles de Mejora que serían comprometidos con la Unidad Responsable del Programa, así como la definición de rutas de trabajo para llevarlos a cabo.

Sobre el proceso de la evaluación

Se considera como una buena iniciativa por parte del CONEVAL la integración de una investigación exploratoria de campo para mapear los procesos del programa, como parte complementaria a la evaluación típica de diseño. Sin embargo, conforme fue evolucionando el programa y la propia evaluación, se identificaron varios retos. Por ejemplo, si bien la evaluación ayudó a mapear los procesos de mejor forma, dado que el programa iniciaba operaciones y aún no contaba con procesos documentados; también ocurrió en paralelo que el Programa sufrió modificaciones en su diseño, modificando los procesos conforme

se aprendía de ellos. En este sentido, la utilidad de una evaluación de este tipo quizá se podría aprovechar de mejor forma cuando el Programa cuenta con cierto grado de consolidación en su diseño.

En resumen, valdría la pena reflexionar sobre la integración de un componente de procesos en una evaluación de diseño, cuando un programa está iniciando operaciones y aún no termina de consolidarse su diseño, o bien replantear el alcance del análisis de los procesos.

Sobre el desempeño del equipo evaluador

Se hace un reconocimiento a la amabilidad, profesionalismo y disposición del equipo evaluador para dar atención a las sugerencias y comentarios emitidos a su análisis y valoración, lo que permitió fortalecer el documento de manera que sus resultados contribuyan a mejorar el diseño del programa.

Sobre la institución coordinadora

La instancia coordinadora de la evaluación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se mostró en todo momento accesible para brindar su apoyo y atender cualquier inquietud durante el proceso de evaluación para el área de evaluación y la unidad responsable del programa.

Referencias

- Alberro, I., Henderson, M., & Yúnez, A. (2016). *Inclusión financiera en México: retos y perspectivas*. Ciudad de México: El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de https://books.google.com.mx/books/about/Inclusi%C3%B3n_financiera_en_M%C3%A9xico.html?id=3EXJDgAAQBAJ&redir_esc=y
- Campaign, S. (Mayo de 2016). *Estándares de Protección al Consumidor 2.0*. Obtenido de <http://smartcampaign.org/tools-a-resources/1206>.
- Cerise. (Febrero de 2010). *Auditing the Social Performance of Microfinance Institutions, Operational Guide 3.1*. Obtenido de <http://www.cerise-microfinance.org>.
- CONEVAL. (2019). *Términos de Referencia Análisis exploratorio del Diseño de los programas prioritarios de la SEDATU, 2019-2020*. Ciudad de México.
- CONEVAL. (junio de 2019). Términos de Referencia. Análisis exploratorio del Diseño del Programa Microcréditos para el bienestar 2019-2020. México.
- CONEVAL. (2020). *Evaluación de la Política Social. Glosario*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>
- CONEVAL/Glosario. (2020). *Evaluación de la Política Social. Glosario*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>
- CPPMB. (2020). Determinación de población potencial y metas para 2020. México.
- CPPMB/Nota PP. (2020). Determinación de población potencial y metas para 2020. México.
- DOF. (12 de enero de 2006). *Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales*. Recuperado el 28 de marzo de 2020, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2805/decreto-de-creacion-siipp-g-120106.pdf>.
- DOF/LFPRH. (30 de marzo de 2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Última reforma DOF 19-11-2019)*. Recuperado el 28 de marzo de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_191119.pdf.
- DOF/LO. (28 de febrero de 2019). Lineamientos para la operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019. México. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551425&fecha=28/02/2019
- DOF/PEF. (11 de diciembre de 2019). *Presupuesto de egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020*. Recuperado el 28 de marzo de 2020, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019.
- DOF/RISE. (17 de Octubre de 2019). *Reglamento Interior de la Secretaría de Economía*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5575714&fecha=17/10/2019.

- DOF/RISE. (17 de octubre de 2019). *Reglamento Interior de la Secretaría de Economía*. Recuperado el marzo de 10 de 2020, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5575714&fecha=17/10/2019.
- DOF/ROP . (27 de Febrero de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020
- DOF/ROP JCF. (10 de Febrero de 2020). *Regla de Operación del Programa Jóvenes Constuyendo el Futuro*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020.
- DOF/ROP PMB. (27 de Febrero de 2020). *Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020
- DOF/ROP PMB. (27 de febrero de 2020). *Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020*. Recuperado el 27 de febrero de 2020, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020.
- DOF/ROP Transitorios. (15 de 04 de 2020). *Acuerdo por el que se adicionan los transitorios de las Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2020*. Recuperado el 28 de 04 de 20, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591656&fecha=15/04/2020.
- DOF/SE. (12 de diciembre de 2019). *Acuerdo por el que la persona titular de la Secretaría de Economía delega las facultades que se indican*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582235&fecha=18/12/2019.
- DOF/SIIPP-G. (12 de enero de 2006). *Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales*. Recuperado el 28 de marzo de 2020, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2805/decreto-de-creacion-siipp-g-120106.pdf>.
- Fajury, L., & Marulanda, B. P. (2010). Lo bueno de lo malo en Microfinanzas: Lecciones aprendidas de experiencias fallidas en América Latina. *Fondo Multilateral de Inversiones, IADB*, 124.
- Gutiérrez Nieto. (2006). *El microcrédito: dos escuelas teóricas y su influencia en las estrategias de lucha contra la pobreza*. Obtenido de <http://www.findevgateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-el-microcredito-dos-escuelas-teoricas-y-su-influencia-en-las-estrategias-de-lucha-contra-la-pobreza-2006.pdf>.
- INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera*. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enif/2018/doc/enif_2018_resultados.pdf
- PUB. (ENERO de 2020). *Padrón Único de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social*. Obtenido de <https://pub.bienestar.gob.mx/spp/resumenes/personasFisicas.jsp>

- ROP/JCF. (10 de Febrero de 2020). *Regla de Operación del Programa Jóvenes Constuyendo el Futuro*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020.
- ROP/PMB. (27 de Febrero de 2020). *Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587726&fecha=27/02/2020
- SE. (2019). Diagnóstico 2019 del Programa presupuestario U006 "Programa de Microcréditos para el Bienestar". México.
- SE. (2020). *Determinación de población potencial y metas para 2020*.
- SE, SB/CC PMB. (05 de agosto de 2019). Convenio de Colaboración en Materia del Programa de Microcréditos para el Bienestar, que celebran por una parte, la Secretaría de Economía, a través de su titular Graciela Márquez Colín, y asistida por el Director General de Planeación y Evaluación, Alejandro César Rosas Guerrero y por la otra, la Secretaría de Bienestar, en lo sucesivo BIENESTAR", representada por su titular, María Luisa Albores González, y asistida por el titular de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales. México.
- SE/ Propuesta de ampliación de cobertura del PMB. (2019). *Propuesta de ampliación de cobertura del PMB*. Ciudad de México: Secretaría de Economía.
- SE/Base Tandas. (2019). *Documento creado por la SE para la evaluación: "Ejemplo de datos Tandas para Coneval"*. Ciudad de México.
- SE/Diagnóstico. (2019). Diagnóstico 2019 del Programa presupuestario U006 "Programa de Microcréditos para el Bienestar". México.
- SE/Diagnóstico. (2019). Diagnóstico 2019 del Programa presupuestario U006 "Programa de Microcréditos para el Bienestar". México.
- SE/Informe. (2020). *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*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/529641/Cuarto_Informe_Trimestral_2019.pdf.
- SE/Previsión Padrón. (2019). *Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios*. Secretaría de Economía .
- SHCP. (2017). *Planeación y presupuesto orientado a resultados*. México: SHCP.
- SHCP. (Julio de 2019). *Portal de Transparencia Presupuestaria*. Obtenido de <https://nntp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=10U006>
- SHCP. (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*. 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>.

SHCP/PEF. (Julio de 2019). *Portal de Transparencia Presupuestaria*. Obtenido de <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=10U006>

SHCP/SED. (2008). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Ciudad de México, México: SHCP.

Sylvain, G., & Ginette, T. (2004). *Metodología de las ciencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Tandas para el Bienestar/SE. (2020). *Tandas para el Bienestar*. *Secretaría de Economía*. Obtenido de <http://www.tandasparaelbienestar.economia.gob.mx/>

World Bank. (19 de Mayo de 2020). *Banco Mundial - Financial Inclusion*. Obtenido de <https://www.worldbank.org/en/topic/financiamiento>

Anexos

Anexo A. Cambios del programa durante el proceso de evaluación

Anexo B. Referencias de la evaluación

Anexo C. Evaluación de Diseño

Anexo D. Análisis del funcionamiento

Los anexos pueden ser consultados a través de la siguiente liga:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/17.PMB.zip