

Evaluación de Diseño 2021 Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares

Secretaría de Economía

Instancia Evaluadora:
COCOA Services SC

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	5
3. Descripción general del programa	6
4. Evaluación	8
5. Valoración Final del Programa	38
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones	39
7. Conclusiones	42
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora	44
9. Bibliografía	45

Resumen Ejecutivo

El objetivo general de la presente “Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares” es contar con información que permita elaborar recomendaciones a su diseño y funcionamiento desde estadios tempranos de su operación y con ello contribuir a la mejora del programa, a través del análisis de gabinete y con trabajo de campo.

Los objetivos específicos de la evaluación son:

- Analizar la justificación de la creación y del diseño del programa.
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención, analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional, así como su registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, además de sus posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.
- Identificar, describir y mapear los procesos de implementación del programa.
- Identificar y analizar los procesos que implican mayores retos en la implementación del programa para la consecución de sus objetivos.
- Identificar hallazgos y oportunidades de mejora tanto en el diseño como en la implementación del programa.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda llevar a cabo para su diseño, así como la implementación de sus procesos sustantivos.

En 2020 ante las afectaciones económicas derivadas de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, el Gobierno mexicano crea el programa presupuestario U007 Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares (PAFMF) con la finalidad de que las personas microempresarias formales e informales, mantengan sus actividades productivas. Para ello entrega un apoyo financiero de 25,000 pesos mexicanos para todas aquellas personas microempresarias que lo soliciten y cumplan con los criterios de elegibilidad. El apoyo no requiere reembolsos durante los primeros tres meses, sino a partir del cuarto mes se espera inicie el primer depósito de 33 pagos fijos mensuales.

La implementación de las diferentes modalidades del programa implicó a la Secretaría de Economía (SE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y a la Secretaría del Bienestar (SEBIEN). En 2020 se otorgaban apoyos financieros por dos modalidades: Microempresa Familiar y Apoyo Solidario a la Palabra. En 2021, se incorporaron nuevas modalidades (Mujeres Solidarias y Microempresas de la Industria de la Masa y la Tortilla). En la modalidad de Empresas Cumplidas, se partió de información, criterios y procesos del IMSS, en Microempresa Familiar de información recabada por la SEBIEN en el marco del Censo del Bienestar y finalmente, Mujeres Solidarias es operado por la propia SE con base en información provista por el IMSS.

Hechos como la naturaleza contingente del programa, su continuación en 2021 la cual incorporó diferencias sustantivas con respecto al ejercicio 2020 y, debido a que se prevé que el programa dejé de existir en 2022, suscitan que el estudio de la intervención se realice para ambos años (2020 y 2021) y así lograr una mayor comprensión.

La evaluación se realiza bajo un enfoque cualitativo. El apartado de Evaluación de Diseño combina la revisión del contexto en el que el programa se ejecuta y del marco normativo que lo rige, esto se realizó con trabajo de gabinete que incluye acopio, organización, sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, documentos normativos, y aquellos documentos relacionados con el programa. Al análisis documental se suma el análisis de la información recabada mediante algunas entrevistas realizadas a personal en oficinas centrales.

En el apartado de evaluación de procesos, se hizo un estudio exploratorio el cual se emplea para conocer un fenómeno que no se ha presentado o estudiado previamente, el cual permite obtener información tanto sobre el contexto social, cultural, político e institucional en que opera el programa, como sobre los avances en su implementación, el funcionamiento de los procesos operativos y en su caso los avances en el logro de resultados previstos.

Se hizo el levantamiento de información mediante entrevistas semi estructuradas o a profundidad con parte del funcionariado involucrado de las dependencias responsables del programa en oficinas centrales (SE, SEBIEN, IMSS), así como con los bancos participantes. Previo al levantamiento de información en campo, se realizó una prueba piloto en la CDMX para poner a prueba los instrumentos dirigidos a los dos actores que involucra el trabajo de campo: personas beneficiarias del programa y personas servidoras de la nación. Las entidades seleccionadas para el trabajo de campo son Jalisco, San Luis Potosí y Tabasco.

Análisis de Diseño. Los resultados del estudio del diseño del PAFMF dan cuenta de que el diseño del programa alcanza

eficazmente a superar los retos implantados por la contingencia sanitaria, entre ellos, el distanciamiento físico social y la conformación de un solo programa con tres instancias ejecutoras (SE, IMSS y SEBIEN) que echaron la mano de instituciones bancarias (Banco Azteca, Banorte, Santander y Banco del Bienestar). La urgencia de tener el diseño de la intervención contingente para su operativización inmediata, no impidió que a posteriori, el programa elaborara su Diagnóstico 2020 para sustentar y estructurar la lógica de su operación, documento que se actualizó en 2021 incorporando principalmente las modificaciones a la población a la que se dirige el programa y las experiencias de atención, asimismo destaca el uso de fuentes de información coyunturales. Por lo que el programa tiene documentada a detalle la justificación de su creación.

El PAFMF al ser una estrategia emergente establecida por el Gobierno de México para mitigar los efectos negativos causados por la pandemia generada por el COVID-19 y a pesar de que el Programa Sectorial no prevé en su diseño el responder ante los efectos económicos atípicos como es el caso de la pandemia, guarda congruencia con un objetivo sectorial y uno nacional.

El programa define y estima a la población que tiene el problema, y en su diagnóstico (2021) desagrega la información por entidad federativa, sexo y por el estado de formalidad/informalidad de las microempresas, lo cual contribuye a robustecer el diseño del programa.

En materia de diseño, los asuntos relacionados con la conformación del padrón de beneficiarios y los mecanismos de atención fueron los únicos aspectos en los que se observó cierto grado de debilidad debido a que la existencia de diferentes modalidades, involucran a distintas instancias para la identificación de las personas beneficiarias (IMSS y SEBIEN), además de la SE, lo que condujo a que exista heterogeneidad de criterios y procesos de selección. La MIR 2021 analizada, refleja los componentes del programa, es coherente y pertinente con los apoyos que brinda el programa y la lógica general de éste. En presupuesto y rendición de cuentas, el programa sí desglosa los gastos en operación y en mantenimiento, sin embargo, no son fáciles las vías de acceso a dicha información.

La conjugación del desarrollo de los distintos aspectos antes mencionados se plasma en una valoración final del diseño del programa de 3.4 de un total alcanzable de 4 puntos.

Análisis de Procesos. Una interesante innovación del Programa es que a pesar de que los recursos presupuestarios están clasificados como subsidio, los lineamientos establecen como compromiso solidario el reembolso de estos por parte de la población beneficiaria. Las distintas instituciones bancarias participantes en la entrega de apoyos ofrecieron alternativas para facilitar dichos reembolsos, y con la SHCP se acordó el mecanismo para el reintegro de los recursos. Si bien no hay obligación o candados para ello, cerca de un 30% de los beneficiarios han realizado reembolsos de los créditos a la fecha. En la evaluación se constató que muchas de las personas beneficiarias conceden gran importancia a este compromiso de reembolso, y lo perciben como un asunto de reciprocidad, de solidaridad, así como una forma de demostrar ser confiables para otros apoyos en el futuro. La información relativa a aquellas personas beneficiarias que han cumplido con sus pagos no está formalmente documentada.

Las áreas de oportunidad que se identifican se relacionan con el hecho de que el programa atiende la problemática mediante la operación de distintas áreas y dependencias (la SE, SEBIEN y el IMSS), causando que las diferencias de criterios y procesos de selección de personas beneficiarias limiten la generación de un padrón de beneficiarios robusto y útil que cumpla con criterios de homogeneidad y calidad de información. El proceso asociado con los reembolsos de los apoyos es quizá el que más dudas e inquietudes genera entre las personas beneficiarias e incluso en las personas servidoras de la nación; el trabajo de campo apunta que la información sobre este aspecto es insuficiente y poco clara. Adicionalmente, la población beneficiaria y la figura de servidores de la nación creen que el apoyo fue gracias a un programa de la SEBIEN y no de la SE.

A un año y medio del arranque del programa, la evaluación encuentra que el PAFMF ha realizado importantes esfuerzos por avanzar de manera paralela y oportuna en la concepción, operación y documentación de elementos clave de la orientación hacia resultados de la intervención.

Por último, esta experiencia ha sido única en la historia de esta administración. El equipo evaluador considera que existe una gran oportunidad en documentar más adelante si el programa contribuyó de alguna manera a la permanencia de las actividades económicas en el mediano y largo plazo.

Principales hallazgos y recomendaciones. A continuación, se sintetizan los principales hallazgos y recomendaciones de la evaluación.

Sinergia institucional: La combinación de esfuerzos de instituciones federales (SE, SEBIEN, IMSS, TESOFE), gracias a la sinergia de sus capacidades y atribuciones, hizo posible diseñar el programa y obtener la aprobación de la SHCP con

apego al marco normativo y habiendo cumplido los requisitos que establece el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y así superar el reto planteado por el mandato presidencial. En la evaluación, este aspecto es particularmente relevante en términos del diseño del programa y del proceso de planeación.

Al respecto derivan varias recomendaciones: a nivel APF se requiere un mapeo actualizado de las atribuciones de todas las dependencias y entidades a fin de contar con información para el diseño funcional de estrategias interinstitucionales y/o emergentes; y, generar bancos de datos y de documentos diagnósticos de la situación de distintos sectores y grupos de población que atiende la dependencia (SE); en caso de que los procesos operativos requieran información derivada de procesos a cargo del SAT, es necesario firmar convenios marco y/o acuerdos de colaboración con el SAT.

Restricciones de recursos: Los Lineamientos señalan que una parte de los recursos aprobados para el Programa puede destinarse a gastos asociados a la operación, supervisión y evaluación externa (5.0% en 2020 y 4% en 2021). No obstante, con base en la evidencia recogida durante la evaluación, puede afirmarse que en general el programa ha operado con recursos escasos e insuficientes, sobre todo en lo que se refiere al personal a cargo de la operación, lo que se tradujo en una aguda sobrecarga de trabajo para el personal. Es decir, que en la práctica no se encontraron soluciones, en términos de procesos de contratación y de adquisiciones, para responder de manera expedita a los requerimientos de la operación.

Se recomienda plantear convenios de colaboración marco entre Dependencias que agilicen los procesos de coordinación en la APF basados en la experiencia del programa; proponer una normativa para la implementación de intervenciones emergentes que incluya mecanismos ágiles de adquisiciones.

Corresponsabilidad social: Los Lineamientos del Programa señalan que “el apoyo financiero de todas las modalidades está asociado al compromiso solidario de las personas beneficiarias para reembolsarlo a partir de un esquema que preserve el valor real de los recursos”. En la evaluación se constató que muchas de las personas beneficiarias conceden gran importancia a este compromiso de reembolso, y lo perciben como un asunto de reciprocidad, de solidaridad y de demostrar ser confiables para otros apoyos. También se encontró que el mecanismo de los reembolsos es quizá el que más dudas genera entre las personas beneficiarias, ya que en general el acceso a información sobre este aspecto ha sido insuficiente. En suma, el aspecto de los reembolsos está previsto en el diseño del Programa de manera poco precisa, y en la práctica afecta especialmente los procesos de Difusión, Seguimiento y Monitoreo y Evaluación.

Al respecto, se recomienda explorar el diseño de programas con revolvencia con mecanismos “a la palabra” similares a los de este Pp; diseñar e implementar un procedimiento claro para la recuperación de los créditos a la palabra, que permita generar un estado de cuenta de beneficiarios que transparente el proceso de recuperación de apoyos.

Coordinación con instituciones financieras: La participación de los bancos ha sido esencial para dispersar los apoyos y entregarlos a las personas beneficiarias, en especial en la modalidad Microempresa Familiar, así como para recaudar y reintegrar los reembolsos de las personas que atienden el compromiso planteado por el Programa. Esta colaboración exitosa puede brindar lecciones útiles para que en la operación de programas contingentes se aproveche la oportunidad de vincular el esquema de reembolso con actividades de inclusión financiera.

Se recomienda que, mediante la información derivada del proceso de seguimiento identificar y documentar el grado de compromiso y reembolso de distintos grupos de población beneficiaria (y por institución financiera o mecanismo) para informar el diseño de nuevas intervenciones. Asimismo, mantener convenios marco suscritos con instituciones bancarias.

Desarrollo de innovaciones: En la implementación del Programa se aprovecharon capacidades existentes en las dependencias, como plataformas tecnológicas (MIPYMES MX), convenios marco con instituciones bancarias, relaciones con cámaras empresariales, plataformas colaborativas, talentos del personal para realizar material de difusión gráfico y digital, y experiencia en el trabajo de campo de las personas Servidoras de la Nación. También se lograron soluciones innovadoras para compartir y homologar información y bases de datos entre las dependencias federales y con las instituciones bancarias. Todo ello y la capacidad de adaptación mostrada les dio ventajas en el diseño y la operación.

Se recomienda difundir y aprovechar la experiencia del programa en el diseño de intervenciones emergentes o que requieran de la coordinación interinstitucional para la solución de problemáticas complejas.

Introducción

Este documento es el primero de tres productos de la “Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares”. En él se presenta una valoración inicial del diseño del PAFMF de acuerdo con lo establecido en los Términos de Referencia (TdR).

La evaluación de Diseño del programa se realiza principalmente mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa, así como información adicional obtenida de otras fuentes documentales. Se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas o externas, así como documentación pública. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades de información que se detecten en el análisis de gabinete, podrán realizarse entrevistas con responsables del programa o personal de las áreas de evaluación o planeación de la dependencia coordinadora.

En cuanto al contenido de la evaluación de Diseño, siete temas incluyen preguntas específicas de las que 24 deben responderse mediante un esquema binario (SÍ/NO) sustentando en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el análisis. En los casos en que la respuesta sea SÍ, se debe seleccionar uno de los cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta. Las 6 preguntas que no tienen respuestas binarias (por lo que no incluyen niveles de respuestas) se deben responder con base en un análisis sustentado en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el mismo.

Los temas que abordan las 30 preguntas de evaluación antes mencionadas son los siguientes:

1. Justificación de la creación y del diseño del programa.
2. Contribución del programa a las metas y objetivos nacionales.
3. Población potencial y objetivo y mecanismos de elegibilidad.
4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.
5. Matriz de Indicadores para Resultados.
6. Presupuesto y rendición de cuentas.
7. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Además de los temas de la evaluación de Diseño se agregan 8 Anexos, que para el caso son: A1 Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, A2 Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios, A3 Matriz de Indicadores para Resultados, A4 Indicadores, A5 Metas del programa, A6 Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados, A7 Gastos desglosados del programa y criterios de clasificación y A8 Complementariedad y coincidencias entre programas federales y/o acciones de desarrollo social.

Descripción general del programa

Identificación del programa

Nombre	Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares	Clave	007
Dependencia	Secretaría de Economía	Ramo	10-Economía
Año de inicio de operación	2020	Siglas	PAFMF
Unidad Responsable	2020: Unidad de Análisis y Diseño Estratégico de Microcréditos. 2021: Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación y la Unidad de Desarrollo Productivo.		

Según los TdR, el objetivo de la evaluación se centra en el diseño del programa correspondiente al ejercicio 2020, sin embargo, la instancia evaluadora considera que, debido a que el programa no continuará y que se hicieron múltiples modificaciones tanto en el ejercicio 2020 como en el 2021, vale la pena focalizar la atención en ambos ejercicios para resaltar las diferencias.

Problema o necesidad que pretende atender. Según el Diagnóstico 2020 el problema público que atiende el programa es: “Las personas microempresarias enfrentan dificultades para la permanencia de sus actividades productivas ante las afectaciones económicas derivadas de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”. Para el ejercicio 2021, este problema fue redefinido de la siguiente manera: “Las unidades productivas interrumpen sus actividades económicas a causa de la contingencia sanitaria por COVID-19”.

Metas y objetivos nacionales a los que se vincula. El tercer capítulo del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2019-2024), Economía, es relevante para el PAFMF, ya que alude a soluciones de contención y mitigación de la crisis económica que se pronostica a causa de la pandemia por Covid-19. Concretamente, el apartado “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo” se vincula directamente con los objetivos del PAFMF, ya que el rescate de las personas microempresarias afectadas por la pandemia contribuye a la conservación del empleo, por medio del otorgamiento de apoyos financieros y mitiga el estancamiento de la economía. También, se vincula con el segundo capítulo del PND, Política Social, apartado “Construir un país con bienestar”, que alude al papel del sector público en la economía, considerando al Estado el actor principal en la erradicación de la desigualdad y como un punto de apoyo que trabaja en conjunto con la población para garantizar el bienestar de las personas. Asimismo, el PAFMF contribuye al logro de dos objetivos prioritarios del Programa Sectorial de Economía (2020-2024): “Objetivo prioritario 3: Promover la creación y consolidación de las MIPYMES productivas para una mayor inclusión productiva”; así como el “Objetivo prioritario 4: Fomentar la diversificación económica para una mayor igualdad entre regiones y sectores”, principalmente a las estrategias prioritarias “3.1 Promover el acceso al capital físico y financiero para ampliar el potencial productivo de las MIPYMES”, y “4.4 Otorgar apoyos mediante financiamiento, asesoría y capacitación para lograr el desarrollo de micronegocios en comunidades marginadas”.

Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece

Objetivo general 2020: Las personas microempresarias mantienen sus actividades productivas ante las afectaciones económicas derivadas de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. **Objetivos Específicos:** 1. Brindar acceso a créditos (apoyos financieros) a las personas microempresarias del sector formal; 2. Brindar acceso a créditos (apoyos financieros) a los sectores vulnerables: mujeres y sector informal.

Objetivo general 2021: Contribuir a la permanencia de los micronegocios, empresas, personas que trabajan por cuenta propia, personas prestadoras de servicios, personas trabajadoras del hogar y personas trabajadoras independientes, ante la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2, tanto para salvaguardar su actividad económica como para mantener los empleos que generan. **Objetivos Específicos:** 1. Atender la necesidad de financiamiento de los micronegocios, personas que trabajan por cuenta propia o personas prestadoras de servicios; 2. Atender la necesidad de financiamiento de las empresas solidarias del sector formal, así como a las personas trabajadoras del hogar y las personas trabajadoras independientes.

Bienes y/o servicios que ofrece. El Programa entrega un apoyo financiero de 25,000 pesos mexicanos a aquellas personas microempresarias que cumplan con los criterios de elegibilidad. El apoyo no requiere reembolsos durante los primeros tres meses, y a partir del cuarto mes transcurrido desde el depósito inicial se espera el primero de 33 pagos fijos mensuales. En 2020 el Programa entregó 1,386,405 apoyos financieros; 1,189,635 en la modalidad Microempresa Familiar, y 196,770 en la modalidad Apoyo Solidario a la Palabra. Al inicio de 2021, el programa contaba con tres modalidades: Microempresa Familiar; Empresas Cumplidas; y Mujeres Solidarias. La primera está destinada a las personas registradas en el Censo del Bienestar de la SEBIEN. La segunda modalidad está dirigida hacia aquellas

personas incorporadas en alguno de los regímenes fiscales RIF o RAE o personas morales que se encuentren al corriente con sus obligaciones fiscales y que no hayan despedido a su plantilla laboral de acuerdo con los datos del IMSS. La Modalidad Mujeres Solidarias contempla a las mujeres inscritas al RIF o RAE que tengan necesidad de financiamiento y que no hayan recibido apoyo por parte del programa en el ejercicio fiscal 2020. En septiembre de 2021 se incorporó la cuarta modalidad, Apoyo a la industria de la masa y la tortilla.

Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (2020)

La **población potencial** se define como las unidades productivas, conformadas por micronegocios formales e informales, personas trabajadoras independientes, personas que trabajan por cuenta propia, personas prestadoras de servicios, personas trabajadoras del hogar y las empresas solidarias del sector formal, es decir, todas aquellas empresas que al 15 de abril conservaron el promedio de su plantilla laboral del primer trimestre de 2020. Sin embargo, no se hace una cuantificación de la población potencial. La **población objetivo** se conformó por las unidades productivas que son factibles de ser beneficiadas por el PAFMF, dadas las restricciones presupuestales. Los primeros apoyos se entregaron el 27 de abril de 2020, bajo la Modalidad de Apoyo Solidario a la Palabra. Con corte al 30 de septiembre de 2020, se entregaron 1 millón 201 mil 141 apoyos financieros, sumando ambas modalidades, equivalentes a \$30,028.5 millones de pesos

Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (2021)

La **población potencial** del Programa son las personas microempresarias que, ante las afectaciones económicas derivadas de la emergencia sanitaria generada por la propagación del COVID-19, enfrentan dificultades para la permanencia de sus actividades productivas. Se asume que todas las personas microempresarias en México enfrentan dificultades para mantener sus actividades productivas a causa de las afectaciones por la pandemia de COVID-19, así que para estimar la población potencial del Programa se retoman los datos del Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) 2020, en el cual se reportan 4,329,687 microempresas, que representan 97% de los establecimientos en México. La **población objetivo** se conforma por las personas microempresarias que son factibles de ser atender con los recursos asignados al Programa y que cumplan los criterios de elegibilidad. En total, con el presupuesto asignado, en 2021 se estima que se otorgarán apoyos financieros a 60,000 personas microempresarias.

Cobertura y mecanismos de focalización. El Programa tiene cobertura nacional. El Diagnóstico del PAFMF de 2020, señala que, el Programa para la modalidad Microempresa Familiar operará inicialmente en 200 municipios que consideran las áreas metropolitanas y principales ciudades de las entidades federativas las cuales enlista en su Anexo 1; asimismo, señala que se podrá determinar la incorporación de municipios y demarcaciones territoriales no comprendidas en dicho anexo, tomando en cuenta las necesidades que se vayan detectando conforme a la evolución de la emergencia sanitaria. Para la Modalidad Apoyo Solidario a la Palabra, la cobertura podrá tener alcance nacional, según determine el propio IMSS. En 2021, los Lineamientos del PAFMF sólo señalan que el Programa tendrá cobertura nacional.

Presupuesto aprobado 2020 y 2021. Del total de los recursos aprobados al Programa, 96.0% se destina al otorgamiento de apoyos directos a la Población Objetivo. Los gastos asociados a la operación, supervisión y evaluación externa del Programa, no deben ser mayores que 4.0%. Según la información disponible en el portal Transparencia Presupuestaria de la SHCP, el Programa en 2020 tuvo una asignación presupuestal de \$31,503,021,210.00 de la partida 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas. Para el ejercicio fiscal 2021, el presupuesto original al Pp U007 fue de 1,600,000,000.00 y el modificado de 1,596,200,000.00.

Principales metas de Fin, Propósito y Componentes (2020)

Nivel	Nombre del indicador	Meta anual estimada
Fin	Tasa de variación anual real del PIB de las actividades secundarias y terciarias.	-10%
Propósito	Porcentaje de las unidades productivas apoyadas que permanecen en operación después de un año.	N.D.
Componente	Porcentaje de financiamientos otorgados.	60%

Valoración del diseño del programa respecto de la atención del problema o necesidad. Tratándose de un programa contingente creado a raíz de la emergencia sanitaria por el Covid-19 el diseño del PAFMF consigue definir una lógica interna estructurada que permite contribuir a solucionar el problema que le dio origen. Así se observa en los documentos normativos (lineamientos, diagnósticos, entre otros), además cuenta con una herramienta de planeación estratégica (MIR) que es clara y resume su diseño. La valoración global del Programa en términos cuantitativos es de 3.4. Las áreas de oportunidad que se identifican se relacionan con el hecho de que el programa para atender la problemática lo hace mediante la operación de distintas áreas y dependencias, la SEBIEN y el IMSS, lo cual obedece a que el programa brinda modalidades diferentes cuyos padrones de personas beneficiarias proceden de dependencias diferentes. Lo anterior, resta autoridad y claridad en los criterios y procedimientos para la selección de personas beneficiarias.

Evaluación

Justificación de la creación y del diseño del programa

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

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

Respuesta: Sí.

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

Justificación:

Sí. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento.

El problema o necesidad que el Pp pretende atender es: "Las personas microempresarias enfrentan dificultades para la permanencia de sus actividades productivas ante las afectaciones económicas derivadas de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)".

El problema sí está formulado como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida o al menos mitigada, y sí define a la población que tiene el problema, pues se refiere directamente a las dificultades que enfrentan las personas microempresarias para la permanencia de sus actividades productivas ante las afectaciones económicas derivadas de la emergencia sanitaria.

Se asume que todas las personas microempresarias en México enfrentan dificultades para mantener sus actividades productivas a causa de las afectaciones por la pandemia de COVID-19, pero en el Diagnóstico se reconoce que las mujeres pueden ser más vulnerables ante esta problemática pues existe una condición preexistente de desventaja económica de género.

Según el Diagnóstico de 2021, la población potencial se actualizará con los datos más recientes de cada año, así como la población objetivo, en función del presupuesto asignado para la operación del Programa y con los criterios de elegibilidad vigentes. Los datos y las estadísticas de la población potencial, conformada por las personas microempresarias se obtienen del Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) 2020 y de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE). Al respecto, el INEGI menciona que el EDN 2020 tiene el propósito de identificar los cambios que ha tenido el conjunto de unidades económicas micro, pequeñas y medianas del país que desarrollan actividades económicas de los sectores manufacturero, comercial y de servicios privados no financieros, a 17 meses de concluidos los Censos Económicos 2019, para conocer su situación demográfica, distinguiendo a los establecimientos que han iniciado actividades en el periodo de mayo de 2019 a septiembre de 2020, los que cerraron definitiva, en el contexto de la pandemia por COVID-19.

Al ser un programa contingente se considera que no requiere necesariamente que el diagnóstico prevea su actualización.

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

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

Respuesta: Sí.

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

Justificación:

Sí. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa.

Por la naturaleza emergente de la intervención inmediata del Gobierno ante la pandemia a la cual respondió la puesta en marcha del Programa, este inició en 2020 sin tener aún un diagnóstico formulado por completo. El primer diagnóstico fue elaborado en paralelo a los primeros meses de la operación, y es en general descriptivo de la situación prevaleciente al inicio de la pandemia, con fundamento en datos históricos, ya que, como es natural, aún no se contaba con mucha información para dimensionar los efectos socioeconómicos de la emergencia sanitaria.

El Programa en 2021 sí cuenta con un diagnóstico más preciso del problema que atiende, y ya con datos del año 2020 describe ampliamente el contexto de intervención; las causas, los efectos y las características del problema; la cuantificación y las características, así como la ubicación territorial de la población que presenta el problema. La fuente de los datos base es el Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) generado por el INEGI en el contexto de la pandemia por COVID-19.

El diagnóstico hace referencia al cese de actividades productivas ocasionado por la pandemia y cómo esto ha causado afectaciones económicas relevantes y de gran magnitud en todos los niveles de la sociedad, y en particular en el sector de microempresas, las cuales enfrentan dificultades para la permanencia de su operación, y representan uno de los sectores más vulnerables puesto que emplean a un mayor número de personas. El diagnóstico muestra cifras que permiten constatar una reducción sustancial en el número total de personas ocupadas en microempresas en el periodo de afectación de la pandemia. También expone datos que evidencia la mayor vulnerabilidad de las mujeres ante el problema, tanto en términos de mayor disminución de empleos como en cuanto a su más lenta recuperación. Asimismo, ahonda sobre la vulnerabilidad de las microempresas informales ante la crisis causada por la emergencia sanitaria, siendo éstas las que representan la mayor proporción de las microempresas operando en el país y que sobreviven a la pandemia. El diagnóstico no señala explícitamente un plazo para su revisión o actualización, pero sí indica que la población potencial se actualizará cada año con datos del EDN y la ENAPROCE. Es importante tener en cuenta que el PAFMF tiene un carácter contingente, por lo que su duración se espera no se prolongue más allá de 2022; en ese sentido el programa no debiera actualizarse más allá de 2021.

El diagnóstico no señala explícitamente un plazo para su revisión o actualización, pero sí indica que la población potencial se actualizará cada año con datos del EDN y la ENAPROCE. Es importante tener en cuenta que el PAFMF tiene un carácter contingente, por lo que su duración se espera no se prolongue más allá de 2022; en ese sentido el programa no debiera actualizarse más allá de 2021.

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y ° La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y ° Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.

Justificación:

Sí. Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención.

El diagnóstico 2020 identifica algunas respuestas emergentes en el extranjero ante la pandemia COVID-19, como el crédito para microempresas en la Unión Europea a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), o en Colombia el apoyo financiero a MIPYMES con el Producto Especial de Garantía “Unidos por Colombia” para que puedan mantenerse y reinventarse ante las dificultades de la pandemia. Naturalmente, por tratarse de respuestas emergentes recientes, aún no se hace mención de sus resultados o su efectividad.

El diagnóstico 2021 profundiza la justificación documentada que sustenta el tipo de intervención del programa hacia la población objetivo, y explica más ampliamente la lógica de su intervención. También describe experiencias de atención comparables de programas aplicados en otros países: como el Crédito Corfo MIPYME para emprendedores que otorga financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas a través de diferentes instituciones financieras no bancarias en Chile, que ya existía pero en el cual se realizaron modificaciones normativas y operativas para orientarlo hacia empresas con necesidad de financiamiento por la pandemia de COVID-1; en Perú, el programa Recuperemos el empleo formal, que tiene como objetivo promover la recuperación del empleo formal mediante incentivos a empresas afectadas por la pandemia para la contratación y reingreso de trabajadores; y en los Estados Unidos, el Paycheck Protection Program, que otorga asistencia financiera a los dueños de pequeñas empresas y personas desempleadas a causa de la pandemia por COVID-19, y consiste en el otorgamiento de un préstamo para incentivar a los dueños de las pequeñas empresas a mantener su fuerza laboral. En el diagnóstico se describen programas con los que en otros contextos nacionales se ha dado respuesta desde la política pública a las consecuencias económicas de la pandemia, especialmente para las pequeñas empresas, y se incluyen datos sobre la magnitud, cobertura y requisitos de estos programas en otros países. No obstante, al ser estos ejemplos recientes y por no existir aún datos sobre sus resultados y efectividad, el diagnóstico no tiene elementos de análisis suficientes para sustentar cómo pueden compararse con el contexto de México, ni sobre sus posibles diferencias o ventajas comparativas.

En cuanto a la situación nacional, al hacer el análisis de similitudes o complementariedades con otros programas federales aporta elementos que refuerzan su justificación. El diagnóstico contiene un análisis detallado de la situación de las personas microempresarias y las barreras que enfrentan en lo que se refiere a acceso a financiamiento para su operación, y cómo los efectos de la pandemia COVID-19 agudizan esta carencia, por lo que cualquier intervención de apoyo a las microempresas puede ser clave para su permanencia ante las afectaciones de la pandemia.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivos(s) del programa sectorial, especial o institucional, y ° Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta, y ° El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Justificación:

Sí. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial.

El propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial y esta relación está claramente expuesta en el Diagnóstico del Programa, así como en los Lineamientos.

El propósito del programa expresado en la MIR es: Las personas microempresarias (persona física o persona moral cuya actividad constituye una microempresa) con actividades productivas dedicadas a la industria, al comercio y/o a los servicios, afectadas por la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2, permanecen en operación.

El Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares contribuye al logro de dos objetivos prioritarios del Programa Sectorial de Economía (2020-2024): “Objetivo prioritario 3: Promover la creación y consolidación de las MIPYMES productivas para una mayor inclusión productiva”; así como el “Objetivo prioritario 4: Fomentar la diversificación económica para una mayor igualdad entre regiones y sectores, principalmente a las estrategias”. No obstante, aunque contribuye, el logro del Propósito del Programa no es suficiente para el cumplimiento de las metas de los objetivos del programa sectorial con los cuales está relacionado.

El PAFMF fue una estrategia emergente establecida por el Gobierno de México para mitigar los efectos negativos causados por la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). No obstante, el Programa Sectorial no prevé en su diseño el responder ante los efectos económicos negativos de eventos históricamente atípicos, como es el caso de esta pandemia.

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

Justificación:

El Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares está vinculado con dos objetivos prioritarios del Programa Sectorial de Economía (2020-2024):

Objetivo prioritario 3: Promover la creación y consolidación de las MIPYMES productivas para una mayor inclusión productiva.

Estrategia prioritaria 3.1 Promover el acceso al capital físico y financiero para ampliar el potencial productivo de las MIPYMES.

Objetivo prioritario 4: Fomentar la diversificación económica para una mayor igualdad entre regiones y sectores.

Estrategia prioritaria 4.4 Otorgar apoyos mediante financiamiento, asesoría y capacitación para lograr el desarrollo de micronegocios en comunidades marginadas.

Estos objetivos y sus respectivas estrategias se vinculan a su vez con el tercer capítulo del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2019-2024), Economía, que en su apartado “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo” plantea que una de las tareas centrales del gobierno federal es impulsar la reactivación económica y lograr que la economía vuelva a crecer a tasas aceptables, lo cual resulta incluso más imperativo ante los efectos económicos de la pandemia por COVID-19, puesto que el rescate de las personas microempresarias afectadas contribuye a la conservación del empleo, y mitiga el estancamiento de la economía por medio del otorgamiento de apoyos financieros.

Estos objetivos sectoriales también están vinculados con el segundo capítulo del PND, Política Social, que en el apartado “Construir un país con bienestar” hace referencia al papel del sector público en la economía, y considera al Estado como actor principal en la erradicación de la desigualdad y como un punto de apoyo que trabaja en conjunto con la población para garantizar el bienestar de las personas.

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

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

El Diagnóstico y los Lineamientos del programa hacen referencia de manera explícita a su relación con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015.

En el marco de programación y presupuestación de la SHCP, la Secretaría de Economía vincula el PAFMF con el ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y en particular con la meta 8.3. Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros.

Por su parte, el Programa Sectorial de Economía (2020-2024) sí explica su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el Eje Rector 2 "Política Social", que busca construir un país con bienestar, comprometiéndose a impulsar el desarrollo sostenible.

Así el Propósito del programa tiene relación directa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que siguen:

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas: pues el diseño del programa reconoce que la brecha de género es causa de una mayor vulnerabilidad económica y por ello tiene una modalidad de atención dirigida a mujeres.

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos: ya que al buscar la permanencia de las microempresas familiares contribuye a mantener empleos y al crecimiento económico.

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ◦ El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y ◦ Las definiciones cumplen todas las características establecidas, y ◦ Existe evidencia de que el programa actualiza (según su metodología) y utiliza las definiciones para su planeación.

Justificación:

Sí. Las poblaciones potencial y objetivo tienen una misma unidad de medida, están cuantificadas, se define la metodología para su cuantificación y sus fuentes de información, y se define el plazo para su revisión y actualización.

Las poblaciones son referidas de forma distinta en cada diagnóstico. El Diagnóstico 2020 define la población potencial como las unidades productivas, conformadas por micronegocios formales e informales, personas trabajadoras independientes, personas que trabajan por cuenta propia, personas prestadoras de servicios, personas trabajadoras del hogar y empresas solidarias del sector formal, es decir, toda empresa que al 15 de abril mantuvo el promedio de su plantilla laboral al primer trimestre de 2020. El Diagnóstico cuantifica a la población potencial en diferentes segmentos y según su condición de formalidad y la desagrega por estado y tipo de unidad productiva. La población objetivo la define como la proporción de la población potencial que es posible atender con los recursos aprobados en el ejercicio 2020.

El Diagnóstico 2021 define la población potencial como las personas microempresarias que, ante las afectaciones económicas por la epidemia de COVID-19, tienen problemas para mantener sus actividades productivas. Se asume que todas las personas microempresarias tienen dificultades para mantener dichas actividades a causa del COVID-19. La población objetivo se integra por las personas microempresarias que pueden atenderse con los recursos asignados al PAFMF y cumplan con los criterios de elegibilidad. Se estima que con el presupuesto asignado en 2021 se apoye a 60,000 personas microempresarias que lo soliciten y cumplan con los criterios de elegibilidad. Esta definición coincide con la de los Lineamientos 2021. El Diagnóstico 2020 especifica que la cobertura es nacional, estatal y por ciudades.

Los Lineamientos 2020 señalan la cobertura del PAFMF para la Modalidad de Microempresa Familiar en 200 municipios y demarcaciones territoriales enlistados en su Anexo 1, y una cobertura de alcance nacional para la Modalidad Apoyo Solidario a la Palabra. Los Lineamientos 2021, capítulo II, definen que el Programa tendrá cobertura nacional (no retoma el criterio de 2020).

En el Diagnóstico 2021 para la cuantificación se retoma el Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) 2020, que surgió para cuantificar y monitorear a empresas afectadas por la pandemia. El EDN reporta 4,329,687 microempresas, que representan 97% de los establecimientos en México. Además, la población potencial puede desagregarse con base en: i) por condición de formalidad donde 2,602,706 son empresas informales y 1,325,510 son empresas formales; ii) por género, donde 1,948,359 (45%) son mujeres y 2,381,328 son hombres; iii) por entidad federativa. El Diagnóstico 2021 indica que la población potencial se actualizará anualmente con base en el EDN 2020 y la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE). Al tratarse de un programa emergente aún no existe evidencia documental de su actualización. Y es probable que el EDN no se actualice por ser un estudio complementario a los Censos Económicos del INEGI en 2019.

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. ° Existe evidencia de que la información sistematizada es válida, es decir, se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyos.

Justificación:

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

El diagnóstico explica que el Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) 2020 y la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) son las fuentes de información en que se fundamenta la identificación de su población objetivo. Estas fuentes de información pública contienen datos detallados que hacen posible entender las características de las microempresas familiares y sus particularidades. Esto ha servido como base para la definición de las tres modalidades con las que opera el programa, así como para la definición de los criterios de elegibilidad para cada una de estas.

El programa en 2020 tuvo dos modalidades de apoyo Microempresa Familiar, cuyos beneficiarios fueron seleccionados con base en el Censo del Bienestar de la Secretaría del Bienestar (SEBIEN); y Apoyo Solidario a la Palabra, que identificó unidades económicas elegibles con base en registros del IMSS. La SE validaba esta información, en especial, la información recibida del IMSS se depuraba y homologaba con la de SEBIEN.

El programa en 2021 tiene cuatro modalidades: Microempresa Familiar, destinada a las personas registradas en el Censo del Bienestar de la Secretaría del Bienestar (SEBIEN); Empresas Cumplidas, dirigida hacia aquellas personas incorporadas en alguno de los regímenes fiscales RIF o RAE o a personas morales que se encuentran al corriente con sus obligaciones fiscales y que cumplen con el resto de los requisitos de elegibilidad y que no hayan despedido a su plantilla laboral de acuerdo con los datos del IMSS; y Mujeres Solidarias, que contempla a las mujeres inscritas al RIF o RAE que tengan necesidad de financiamiento y que no hayan recibido apoyo por parte del programa en el ejercicio fiscal 2020; y Apoyo a microempresas de la industria de la masa y la tortilla.

De acuerdo con los Lineamientos de Operación, en 2021 el Programa emplea como fuentes de información específicas para la identificación de la población potencialmente elegible el Censo del Bienestar para el caso de la modalidad Microempresa Familiar, y la plataforma MIPYMES MX para las modalidades Empresas Cumplidas y Mujeres Solidarias. Así que, tras atender las solicitudes de apoyo en la herramienta electrónica diseñada para tal efecto y verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, el Programa sí cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de la población solicitante, en el caso de las modalidades Empresas Cumplidas y Mujeres Solidarias, es decir, sólo para las modalidades atendidas por la SE –no incluye la modalidad Empresas Familiares–.

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

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

Justificación:

Las tres modalidades del Programa están relacionadas con padrones públicos que determinan el acceso al apoyo y sirven como mecanismos para identificar a la población objetivo. En la modalidad Microempresa Familiar, se trata de las personas registradas en el Censo del Bienestar de la Secretaría del Bienestar (SEBIEN). En la modalidad Empresas Cumplidas, se trata de personas incorporadas en alguno de los regímenes fiscales RIF o RAE, y que no hayan despedido a su plantilla laboral de acuerdo con los datos del IMSS. En la modalidad Mujeres Solidarias, se trata de mujeres inscritas al RIF o RAE que no hayan recibido apoyo por parte del programa en el ejercicio fiscal 2020.

El Régimen de Actividad Empresarial (RAE) integra a personas físicas con actividades empresariales, contemplando únicamente a los que tengan ingresos por actividades comerciales (incluye restaurantes, cafeterías, escuelas, farmacias, entre otras similares) o industriales (incluye minería, textil y calzado, farmacéutica, construcción, entre otras similares) a excepción de aquellas que sean del sector primario (agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas). El registro depende del Servicio de Administración Tributaria, un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal sectorizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) integra a aquellas personas físicas que realicen una actividad comercial o presten algún servicio por los que no requieran título profesional, siempre que sus ingresos anuales no excedan los dos millones de pesos. El registro depende del Servicio de Administración Tributaria, un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal sectorizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Censo del Bienestar es un registro de personas elegibles como beneficiarias de programas sociales de la Secretaría del Bienestar (SEBIEN).

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° La estrategia de cobertura cuenta con todas las características establecidas.

Justificación:

Sí. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada.

El PAFMF representa el primer esfuerzo por parte del Gobierno Federal para mitigar las afectaciones económicas de la pandemia para las personas más vulnerables (DOF, 2020). Los lineamientos del programa han sido modificados con el fin de mitigar los efectos de la desaceleración de la actividad económica debida a la emergencia sanitaria y contribuir a conservar las actividades productivas de los segmentos empresariales más pequeños y del autoempleo; apoyar a las personas que trabajan por cuenta propia y prestadores de servicios, y a las personas trabajadoras del hogar y personas trabajadoras independientes.

Los Lineamientos 2020 (DOF: 24/04/2020) señalan la cobertura del Programa para la Modalidad de Microempresa Familiar en 200 municipios y demarcaciones territoriales enlistados en el Anexo 1, y una cobertura de alcance nacional para la Modalidad Crédito Solidario a la Palabra. Este criterio no se recoge en los Lineamientos 2021.

De acuerdo con los Lineamientos de Operación 2021, el Programa tiene cobertura nacional y no tiene otros criterios de focalización aparte del cumplimiento de los criterios de elegibilidad que deben cumplir las personas solicitantes.

En el diagnóstico de 2020, la identificación de la población potencial tiene como base la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, la cual tiene cobertura a nivel nacional, estatal y por ciudades, y se publica trimestralmente. En el diagnóstico de 2021 la población potencial se estima a partir de la información contenida en el EDN 2020 y la ENAPROCE.

La SEBIEN es la encargada de realizar los procesos necesarios para la identificación de la Población Objetivo y la selección de las Personas Beneficiarias del Programa en la modalidad de Microempresa Familiar.

La meta de cobertura anual está determinada por la disponibilidad de los recursos asignados al programa. En 2021, se estima el otorgamiento de apoyos financieros a 60,000 personas microempresarias que lo soliciten y cumplan con los criterios de elegibilidad de las tres modalidades (Microempresa familiar, Empresas cumplidas y Mujeres solidarias).

La estrategia de cobertura es congruente con las necesidades identificadas a partir del diagnóstico y con el diseño del programa.

El programa no abarca un horizonte de mediano y largo plazo, pues se trata de un programa contingente cuyo financiamiento está condicionado al estado de emergencia sanitaria actual por la pandemia COVID-19, por lo que se considera que este criterio no aplica para la valoración.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los criterios están claramente señalados en los Lineamientos (y sus modificaciones). Los criterios de elegibilidad están directamente relacionados con padrones públicos (del SAT, la SEBIEN y el IMSS) de manera que, en conjunto con la herramienta informática del programa, están estandarizados y son utilizados por todas las instancias ejecutoras. Los Lineamientos están difundidos públicamente al ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, y además el Programa es promocionado a través del portal de Internet del Gobierno de México.

Los criterios de elegibilidad están definidos para cada una de las modalidades del Programa:

Modalidad Microempresa Familiar: ser parte del Censo para el Bienestar; tener un micronegocio no agropecuario con al menos seis meses de operación; estar ubicado en uno de los 100 municipios y demarcaciones enlistados en los Lineamientos, y contar con un local, establecimiento o instrumento de trabajo. En 2021, se agregó la posibilidad de haber sido registrada o iniciado el trámite de registro en 2020 por la SEBIEN, o formar parte del registro correspondiente realizado por la UDP.

Modalidad Empresas Cumplidas. A) para persona física: mayor de 18 años; incorporada en alguno de los regímenes fiscales RIF o RAE activo; cuando se trate de microempresas en actividades esenciales, haber mantenido al 30 de noviembre de 2020 el promedio de personas empleadas registradas en el IMSS en el periodo agosto a octubre de 2020; cuando se trate de microempresas en actividades no esenciales, haber mantenido al 30 de noviembre de 2020 al menos 85% del promedio de personas empleadas registradas en el IMSS periodo agosto a octubre de 2020; no estar registrado en el buró de la UDP; no haber recibido el apoyo económico del programa en 2020. B) Personas morales: contar con registro activo ante el SAT; cuando se trate de microempresas en actividades esenciales, haber mantenido al 30 de noviembre de 2020 el promedio de personas empleadas registradas en el IMSS en el periodo agosto a octubre de 2020; cuando se trate de microempresas en actividades no esenciales, haber mantenido al 30 de noviembre de 2020 al menos 85% del promedio de personas empleadas registradas en el IMSS periodo agosto a octubre de 2020; no estar inscritos en el buró de la UDP; no haber recibido el apoyo económico del programa en 2020;

Dentro de la modalidad (Empresas Cumplidas) se incluye la vertiente "Apoyo a la industria de la masa y la tortilla, para la que [...] deberán cumplir con: ser personas físicas y morales cuya actividad sea la elaboración de tortillas de maíz, tortillas de harina o molienda de nixtamal, y cuenten con licencia de operación o aviso de funcionamiento expedido por la autoridad competente para la elaboración de tortillas de maíz, tortillas de harina o molienda de nixtamal.

Modalidad Mujeres Solidarias: ser mujer; mayor de 18 años; incorporada en alguno de los regímenes fiscales RIF o RAE activo; No se encuentren inscritos en el Buró de la UDP; no hayan recibido el apoyo económico del programa en el ejercicio fiscal 2020.

Las solicitudes de apoyo son recibidas y gestionadas a través de una herramienta electrónica diseñada y habilitada para tal fin, y por lo tanto los registros están disponibles en un sistema informático.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.

Justificación:

Sí. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo están adaptados a las características de la población objetivo, están apegados al documento normativo, y a nivel general están disponibles para la población objetivo.

Debe señalarse que los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo varían según la modalidad de que se trate. Para el caso de la modalidad Microempresas familiares, la selección de los beneficiarios se realiza con base en el Censo del Bienestar y se encuentra a cargo de la SEBIEN. Para las modalidades Crédito Solidario a la Palabra (2020), y Empresas Cumplidas y Mujeres Solidarias (2021), el procedimiento de solicitud fue a través de la plataforma MYPYMES.MX, y la identificación del cumplimiento de criterios se hizo con base en registros del IMSS. A partir de la revisión de la documentación recibida, puede afirmarse que los procedimientos están adaptados a las características de la población objetivo y están disponibles para esta en lo general a través de las plataformas de Internet donde se difunde el programa.

En la documentación revisada, no se encontró evidencia de que todos los procedimientos tengan formatos definidos (porque no todos son responsabilidad de la UR) o que todos los procedimientos se encuentren documentados detalladamente y en conformidad con el marco normativo. No obstante, se identifica una diferencia considerable entre los requisitos solicitados en cada modalidad. En el caso de microempresas familiares los requisitos para el acceso son menos rigurosos que para la modalidad de apoyo a empresas solidarias.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° La información de los beneficiarios cumple con tres de las características establecidas.

Justificación:

Sí. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa.

En los Lineamientos para la Operación correspondientes al ejercicio 2020 se establecen dos modalidades de atención del Programa: i) microempresas familiares y ii) apoyo solidario a la palabra; el numeral Sexto de dicho ordenamiento normativo establece los criterios de elegibilidad y los requisitos para cada modalidad. Asimismo, se define a la población potencial como micronegocios formales e informales en áreas urbanas y empresas que no hubieran disminuido su plantilla laboral dentro del primer trimestre de 2020, con afectaciones económicas derivadas de la emergencia sanitaria por la propagación del COVID 19; y se define a la población objetivo como la proporción de población potencial que es factible atender con los recursos aprobados al programa en el ejercicio 2020.

Para la modalidad de microempresas familiares se establecen como criterios de elegibilidad: ser parte del Censo para el Bienestar, preferentemente; tener un micronegocio no agropecuario con al menos seis meses de operación; estar ubicado en los municipios y demarcaciones que se enlistan en el Anexo 1 de los Lineamientos y contar con un local o instrumento de trabajo. En lo que respecta a la modalidad de crédito solidario a la palabra, la persona interesada deberá conocer su elegibilidad en la página del IMSS y cumplir con los requisitos establecidos.

El Pp U-007 cuenta con un padrón de las personas físicas y morales que han recibido el apoyo del Programa.

En los Lineamientos para la Operación del Programa en 2021 se identifican cambios importantes en lo que respecta a las modalidades de atención con respecto a la operación del año anterior. Se establecieron más modalidades i) Microempresa Familiar; ii) Empresas Cumplidas, iii) Mujeres Solidarias; dentro de Empresas Cumplidas, se incorporó la vertiente Apoyo a microempresas de la industria de la masa y la tortilla. El Padrón de Beneficiarios no permite identificar a cuál de las modalidades de atención corresponde en caso de que se haya autorizado el apoyo en 2021, excepto para las modalidades Mujeres Solidarias y Empresas Cumplidas; el padrón actual únicamente divide a las personas beneficiarias entre físicas y morales; cuenta con información sobre dónde se ubican geográficamente, para el caso de las personas físicas, es posible identificar género, por lo que se cumple con las características de su documento normativo.

En todas las modalidades, se registra el apoyo otorgado por la cantidad de \$25,000 pesos, el cual es igual para todas las modalidades y está establecido en los Lineamientos.

Se tuvo acceso a un archivo de Excel con la información de las personas beneficiarias. Como clave única para identificar a las personas beneficiarias se utiliza la CURP cuando se trata de personas físicas y el RFC en el caso de las personas morales; en este sentido, se valida que la información está sistematizada e incluye una clave única de identificación por beneficiario que no cambia en el tiempo.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen una de las características establecidas.

Justificación:

Sí. Los procedimientos para otorgar los bienes o servicios a los beneficiarios están estandarizados.

Mediante oficio No. 710.DGRH.0596.2020 de fecha 24 de noviembre de 2020, la Dirección General de Recursos Humanos emitió el Dictamen del Manual de Procedimientos de la Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación. El procedimiento con clave SE-PR-O-114-03 denominado Entrega de Apoyos-Modalidad Consolidación Inicial, es el utilizado en el marco del Pp U-007 para la entrega de los apoyos.

El procedimiento señalado se relaciona con la entrega de apoyos en la modalidad de Microempresa Familiar, y en la práctica se adaptó para aplicarlo también en la modalidad de Apoyo Solidario a la Palabra. No obstante, el procedimiento forma parte de los que fueron diseñados para operar el Programa Prioritario de Microcréditos para el Bienestar y no específicamente para el Programa de Apoyos financieros para Microempresas Familiares.

El procedimiento está estandarizado ya que es utilizado para la entrega de apoyos a la población atendida por el Programa, aunque no se tuvo evidencia de que está sistematizado ni que se haya difundido públicamente, y por lo tanto que sea de conocimiento de las personas interesadas. En este sentido, no se cuenta con evidencia de que el procedimiento haya sido actualizado considerando las modificaciones a los Lineamientos para la Operación en 2021 y las modalidades de atención.

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

No procede valoración cuantitativa.

Justificación:

La creación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares tiene el objetivo de contribuir a la permanencia de los micronegocios ante la crisis sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2, tanto para salvaguardar su economía como para mantener los empleos que generan. Los objetivos específicos buscan atender la necesidad de financiamiento de los micronegocios en los sectores formal e informal, y las empresas con registro patronal en el IMSS que preservaron su plantilla laboral en 2020.

El programa utilizó la información socioeconómica recabada originalmente en el Censo del Bienestar, el cual fue diseñado y realizado por la SEBIEN para recabar y verificar información para identificar a la población potencial de los programas sociales establecidos como prioritarios en el PND 2019-2024.

En las modalidades de atención definidas en los Lineamientos 2021, los criterios de selección en las modalidades de Empresas Cumplidas y Mujeres Solidarias, los requisitos se refieren a que se trata de personas (físicas o morales) que operan micronegocios o empresas de carácter formal, y que lo sustentan mediante su RFC y/o que se encuentre en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) o en el de Actividad Empresarial (RAE).

En el caso de las dos modalidades señaladas en el párrafo anterior, también es requisito de elegibilidad que no haya disminuido la plantilla de personal. Todo lo anterior se refiere a información económica que recaba el Programa sobre las personas apoyadas, aunque no se definen plazos para actualizar la información una vez que se entrega el apoyo.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70 al 84% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Sí. De 70 a 84% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

La MIR del Programa U007 contiene tres componentes, cada uno asociado a las tres modalidades de financiamiento que otorga: I. Microempresa Familiar; II. Modalidad Empresas Cumplidas y, III. Modalidad Mujeres Solidarias. La MIR a nivel de actividad contiene tres objetivos y cuatro indicadores en total. Las actividades son: 1) Autorización de solicitudes de financiamiento; 2) Dispersión de financiamientos; 3) Administración de Reembolsos. Las actividades están claramente especificadas y la redacción no da lugar a la ambigüedad. Las actividades son transversales para las tres modalidades del Programa.

El orden en el que se presentan las actividades de la MIR es cronológico y permite comprender la lógica vertical de la matriz. Más su realización no genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes, esto, debido a que su primera actividad es "Autorización de solicitudes de financiamiento" la cual parte de haber recibido las solicitudes, no da cuenta de acciones previas y necesarias para contar con solicitudes recibidas como la difusión de la existencia del programa, acción que es relevante para entender por qué medios se enteró a la población objetivo del programa. Por ello, la instancia evaluadora considera conveniente agregar una actividad: "Difusión del programa por medios electrónicos" la cual abarque acciones de difusión o acercamientos realizados por medios electrónicos con la población objetivo (por ejemplo, la publicación del programa en el portal de Internet de las dependencias involucradas durante cierto periodo o mensajes publicados en redes sociales de cuentas oficiales).

Se considera que los supuestos permiten comprender la lógica vertical entre el nivel de actividades y de componente.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Sí. Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

NOTA: Para responder las preguntas relacionadas con la MIR, se utilizó la información de la MIR cargada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) por considerar que es la matriz vigente y a la que se le da seguimiento. Esta aclaración se hace debido a que en el Diagnóstico del programa también se presenta una MIR, sin embargo, ambas no son exactamente iguales.

El programa otorga financiamientos a través de tres modalidades: I. Microempresa Familiar; II. Modalidad Empresas Cumplidas; III. Modalidad Mujeres Solidarias. La MIR a nivel de componentes es consistente con ello, identifica tres componentes los cuales están redactados como resultados logrados: Financiamientos a microempresas familiares otorgados; Financiamientos a microempresas cumplidas otorgados; y Financiamientos a microempresas de mujeres solidarias otorgados.

Los tres componentes son necesarios para alcanzar el propósito del programa. Si bien los supuestos de la MIR logran enlazar la lógica vertical, a nivel de componente y de fin, se encuentra conveniente ampliarlos un poco más. A nivel de propósito, convendría acotar que la emergencia sanitaria, ocasionada por el virus SARS-coV2, es controlada “en el país” en el corto plazo. Además, agregar: Las microempresas apoyadas con créditos del gobierno logran hacer frente a los pagos asociados con su operación (salarios, adquisición de mercancías/insumos, servicios, deudas, maquinaria/equipo, renta, adecuaciones necesarias para su funcionamiento) y con ello, mantienen su actividad productiva.

Sin embargo, dada la publicación con fecha 15 de septiembre de 2021 del Acuerdo por el que se modificaron los Lineamientos, se sugiere agregar un indicador que sirva para monitorear el avance y cumplimiento de los apoyos financieros otorgados a microempresas pertenecientes a industria de la masa y la tortilla.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El Propósito cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Sí. El Propósito cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

El propósito del programa expresado en la MIR es: Las personas microempresarias (persona física o persona moral cuya actividad constituye una microempresa) con actividades productivas dedicadas a la industria, al comercio y/o a los servicios, afectadas por la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2, permanecen en operación. Lo anterior, efectivamente es una consecuencia posible y directa de la entrega de los financiamientos otorgados por el Programa en sus tres modalidades, así como del supuesto de que esté controlada la emergencia sanitaria.

El logro del propósito no está controlado por los responsables del programa sino por una suma de actores involucrados dentro y fuera del programa. La redacción del propósito delimita un solo objetivo. El propósito está redactado por una situación alcanzada que menciona la población objetivo del programa (personas microempresarias).

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° El Fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Sí. El Fin cumple con todas las características establecidas en la pregunta.

El fin de la MIR es: Contribuir a contener el decrecimiento económico. El cual está claramente especificado, no existe ambigüedad en su redacción. Es un objetivo superior al que contribuye el programa, es decir, no basta con la ejecución del programa para alcanzar el fin, por lo que el logro no está sujeto al control de los responsables del programa. Sin embargo, la instancia evaluadora sugiere agregar al objetivo del fin que se trata de los sectores secundario y terciario y agregar que, que es dentro de un contexto de emergencia sanitaria a causa de la pandemia.

El fin de la MIR es único y se vincula con los objetivos prioritarios 3 y 4 del Programa Sectorial de Economía (2020-2022): "Promover la creación y consolidación de las MIPYMES productivas para una mayor inclusión productiva" y "Fomentar la diversificación económica para una mayor igualdad entre regiones y sectores".

En el supuesto a nivel de fin se sugiere recuperar lo expuesto en el propio diagnóstico, por ejemplo, especificar a qué condiciones macroeconómicas se refieren, por ejemplo, decir: Las condiciones macroeconómicas (producto interno bruto, el indicador global de la actividad económica, tipo de cambio, índice de precios al productor, índice de precios al consumidor, nivel de desempleo) recuperan su estabilidad y al menos los niveles registrados en [especificar un año específico de referencia, puede ser el inmediato anterior].

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.

Justificación:

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

En los Lineamientos para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares 2021 (Lineamientos), en el Considerando, se hace referencia al PND 2019-2024, Eje 3 "Economía" apartado "Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo", donde se prevé que una de las tareas centrales del actual gobierno federal es impulsar la reactivación económica y lograr que la economía vuelva a crecer a tasas aceptables, fomentando la creación de empleos mediante programas sectoriales, proyectos regionales y obras de infraestructura. Esto en la MIR, a nivel de fin se plantea en el objetivo de "Contribuir a contener el decrecimiento económico" en el entendido que es dentro de un contexto de emergencia sanitaria a causa de una pandemia. La instancia evaluadora sugiere agregar este contexto al enunciado del objetivo del fin dado que se trata de un programa emergente que responde a una situación coyuntural. En los Lineamientos es posible identificar con una aproximación bastante cercana el objetivo del PAFMF y el propósito de la MIR:

Objetivo General del PAFMF: Contribuir a la permanencia de las actividades productivas de las personas microempresarias, ante la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2.

Propósito (MIR): Las personas microempresarias (persona física o persona moral cuya actividad constituye una microempresa) con actividades productivas dedicadas a la industria, al comercio y/o a los servicios, afectadas por la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2, permanecen en operación.

La diferencia principal está en que en el resumen narrativo del propósito de la MIR se especifica la población objetivo de forma más puntual.

En los Lineamientos se especifican tres modalidades y estas se vinculan directamente con los componentes de la MIR: I. Modalidad Microempresa Familiar-Financiamientos a microempresas familiares otorgados; II. Modalidad Empresas Cumplidas Financiamientos-Financiamiento a microempresas cumplidas otorgados; III. Modalidad Mujeres Solidarias-Financiamientos a microempresas de mujeres solidarias otorgados.

Además, las actividades de la MIR: 1) Autorización de solicitudes de financiamiento; 2) Dispersión de financiamientos; y 3) Administración de Reembolsos, se asocian en el mismo orden, con los apartados siguientes de los Lineamientos: II. Verificación de la información; III. Entrega de Apoyos Financieros y, IV. Reembolsos.

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

- a. Claros.
- b. Relevantes.
- c. Económicos.
- d. Monitoreables.
- e. Adecuados.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85 al 100% de los indicadores del programa tienen todas las características

Justificación:

Sí. Del 85 al 100% de los indicadores del programa tienen todas las características

En cada uno de los niveles hay indicadores y suman un total de once. Los indicadores especificados en el documento de la MIR son claros, es fácil comprender su generación, cálculo y aplicación, salvo el segundo indicador del nivel del Propósito, denominado Cobertura del Programa, ya que, a diferencia del resto de los indicadores que, desde el inicio de su definición señalan la unidad de medida, en este caso, se procede directamente a la descripción cualitativa de su cálculo. Convendría especificar desde el inicio que se trata de un porcentaje que considera la cantidad de personas microempresarias que obtienen un apoyo del programa en relación con la población objetivo. Aquí vale agregar que, esta precisión ha sido incorporada en el Diagnóstico del programa.

Los indicadores resultan relevantes para reflejar los logros de los objetivos, sin embargo, en el nivel de Fin, se considera importante subrayar la idoneidad de reflejar información con otros indicadores adicionales, uno de ellos podría ser el IGAE: Indicador Global de Actividad Económica (INEGI) , que cuenta con información desglosada por sectores, y que reviste una mayor idoneidad para el nivel de la MIR que se intenta reflejar. Ahora bien, esto no significa dejar de emplear el indicador sugerido.

La totalidad de los indicadores son económicos, ya que la información no genera costos adicionales al programa, siempre y cuando se mantenga una buena administración en los registros del programa, ya que toda la información puede ser sistematizada al tiempo que se recaba y su recuperación no debería causar mayor problema.

Los indicadores son monitoreables, ya que el método de cálculo se encuentra claramente especificado en la MIR. Sin embargo, su reproducción depende de la disponibilidad de la información la cual no en todos los casos es pública.

La mayoría de los indicadores son adecuados, aportan una base para evaluar el desempeño. Sin embargo, se podría generar más información para que esta base sea suficiente en todos los casos. A nivel de actividad se considera importante agregar un indicador relacionado con la difusión del programa.

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

- a. **Nombre.**
- b. **Definición.**
- c. **Método de cálculo.**
- d. **Unidad de Medida.**
- e. **Frecuencia de Medición.**
- f. **Línea base.**
- g. **Metas.**
- h. **Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Del 85 al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Justificación:

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

El programa cuenta con fichas técnicas para todos sus indicadores. Los once indicadores cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, meta intermedia del sexenio (lo que puede obedecer a la coincidencia del programa con la mitad del periodo de la presente administración y por ello, la meta al final del sexenio para cada indicador es de cero) y, comportamiento del indicador. En el Diagnóstico 2021, los once indicadores tienen una meta anual.

Atendiendo la identificación de áreas de mejora para las fichas técnicas de los indicadores (TdR punto 22.1) el equipo evaluador considera que, los once indicadores, cumplen con tener un nombre que expresa con claridad a qué se refiere. La mayoría de las definiciones de los indicadores contribuye a ampliar el entendimiento sobre el indicador; sin embargo, para los indicadores a nivel de componente se sugiere agregar en la definición que, el porcentaje de los financiamientos otorgados son con respecto a los financiamientos solicitados dentro de la modalidad correspondiente, esto para evitar que se confunda que son con respecto al total de financiamientos otorgados.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70 al 84% de las metas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Sí. Del 70 al 84% de las metas de los indicadores del programa tienen todas las características establecidas.

Las fichas técnicas de los indicadores para los once indicadores contienen metas intermedias del sexenio. Tienen unidad de medida del indicador y en la casilla denominada “Tipo de valor de la meta” en todos los indicadores se señala “Relativa”.

Dado que es un programa con una creación reciente, los indicadores tienen como línea base el valor de cero, por lo que la información es insuficiente para considerar si las metas son laxas o no. En cuanto a la factibilidad de las metas, el avance reportado en resultados trimestrales para varios indicadores de la MIR 2021 del programa, éstas han sido factibles de alcanzar acercándose a lo planeado anualmente –Porcentaje de apoyos de financiamiento dispersados; Días hábiles promedio transcurridos entre la autorización y la dispersión de los apoyos; Porcentaje de solicitudes de apoyo de financiamiento autorizadas; Porcentaje de financiamientos otorgados a mujeres; Porcentaje de financiamientos otorgados a microempresas familiares, sólo en el caso del indicador Porcentaje de financiamientos otorgados a microempresas cumplidas se superó la meta anual programada desde el segundo trimestre, mientras que el indicador Porcentaje de financiamientos otorgados a microempresas de mujeres solidarias, se encontraba por debajo de lo estimado, lo cual se relaciona con asuntos de participación diferenciada entre mujeres y hombres, que debiera tenerse en cuenta–; sin embargo en indicadores como el de propósito y el de porcentaje de recuperación de reembolsos, éstos están en función de los plazos considerados, así como los recursos humanos y financieros con que cuenta el programa, sobre todo, aunados a los efectos que la política de austeridad republicana para la eliminación de gastos excesivos tiene sobre los programas y proyectos para el rescate de la economía mexicana (Diagnóstico 2021, p. 57).

Por el desempeño especificado para cada uno de los indicadores se considera que todos están orientados al desempeño.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Del 70 al 84% de los medios de verificación cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Sí. Del 70 al 84% de los medios de verificación cumplen con todas las características establecidas en la pregunta

Los once indicadores de la MIR incorporan medios de verificación con fuentes institucionales, la mayoría de estos son registros internos ya sea de la Secretaría del Bienestar o de la Unidad de Desarrollo Productivo de la Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Economía.

La gran mayoría de los indicadores proporcionan nombres para identificar la fuente de información para calcular el valor del indicador.

No todos los indicadores cuentan con medios de verificación cuya información sea pública para cualquier persona. En los que sí se proporcionan ligas electrónicas, se puede acceder a la información para reproducir el cálculo del indicador, como es el caso de los que refieren la liga electrónica: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/informes-de-labores-se>, el cual efectivamente conduce a información útil.

Para el caso del indicador a nivel de propósito “Porcentaje de personas microempresarias con actividades productivas dedicadas a la industria, al comercio y/o a los servicios, afectadas por la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2, que permanecen en operación después de un año” la información para replicar el cálculo del indicador son registros internos y levantamientos de información que no son de carácter público y que no se encontraron en Internet. Cabe mencionar que en la MIR la información de los indicadores sí se proporciona el nombre del área a cargo de la información en la SE.

En el indicador de Fin, no se proporciona vínculo electrónico al estadístico del PIB publicado por el INEGI. En uno de los dos indicadores a nivel de componente, tampoco se proporciona una dirección electrónica para consultarlo. Lo ideal sería que los medios de verificación sean información pública, pero los registros internos no lo garantizan, por lo que se sugiere agregar la liga electrónica donde ya exista (los del INEGI, por ejemplo) y hacer pública la información necesaria para replicar el cálculo de los indicadores, sin necesidad de solicitarla.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Todos los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Sí. Todos los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

A nivel de Fin, como se ha mencionado, los medios de verificación son necesarios y suficientes, el indicador permite medir el objetivo a este nivel. La mejora de la lógica horizontal en este nivel es agregar a la redacción los accesos directos para localizarlos en Internet, ya que esta información es pública.

A nivel de Propósito, los medios de verificación para el primer indicador, referente a la permanencia en operación no parecen idóneos del todo, en este nivel de la MIR, lo ideal sería que los medios de verificación fueran información pública, ya que los registros internos no necesariamente lo garantizan, sin embargo, al proporcionarse el nombre del área a cargo de la información en la SE, se facilita la solicitud de dicha información. De contar con la información se puede considerar que sí cumple con las características a evaluar en este apartado. En cuanto al segundo indicador, referente a la cobertura del programa, los medios de verificación son los necesarios, son suficientes y permiten, en conjunto con los medios de verificación del indicador previo, evaluar el objetivo.

A nivel de los Componentes, en todos los casos los medios de verificación se consideran necesarios y suficientes, además los indicadores permiten medir el objetivo del nivel. Sin embargo, debido a la publicación reciente del Acuerdo por el que se modificaron los Lineamientos (15 de septiembre de 2021) convendrá incluir un indicador que dé cuenta de los préstamos otorgados a microempresas relacionadas con la industria de la masa y la tortilla con respecto al total de préstamos otorgados por el programa. En cuanto al nivel de las Actividades, los medios de verificación son los necesarios y suficientes para calcular los indicadores, éstos contribuyen a la medición del objetivo del nivel.

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

Justificación:

No procede valoración cuantitativa.

La MIR refleja con claridad y sólida estructuración el Diseño del Programa. Permite conectar y dar lectura a la lógica vertical ascendente y al mismo tiempo, refleja la lógica horizontal para cada uno de los indicadores. A continuación, se enuncian las mejoras identificadas por la instancia evaluadora:

A nivel de fin, complementar el objetivo/resumen narrativo “Contribuir a contener el decrecimiento económico” contextualizando que esto es debido a la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Ampliar los supuestos utilizados en los niveles de fin y de propósito, indicando a qué variables macroeconómicas se refiere el supuesto a nivel de fin, por ejemplo: Las condiciones macroeconómicas (producto interno bruto, indicador global de la actividad económica, tipo de cambio, índice de precios al productor, índice de precios al consumidor, nivel de desempleo) recuperan su estabilidad y al menos los niveles registrados en [especificar un periodo específico de referencia, puede ser el inmediato anterior]. En el supuesto a nivel de propósito, acotar que la emergencia sanitaria, ocasionada por el virus SARS-coV2, es controlada “en el país” en el corto plazo. Complementar lo anterior, con un enunciado que refiera que las microempresas, al contar con algún apoyo financiero alcanzarían condiciones que harían posible hacer frente a los pagos relacionados con su operación, una propuesta de redacción es: Las microempresas apoyadas con créditos del gobierno logran hacer frente a los pagos asociados con su operación (salarios, adquisición de mercancías/insumos, servicios, deudas, maquinaria/equipo, renta, adecuaciones necesarias para su funcionamiento) y mantienen su actividad productiva.

Agregar algunos indicadores. A nivel de actividad, incluir el indicador: “Difusión del programa por medios electrónicos” la cual abarque acciones de difusión o acercamientos realizados por medios electrónicos con la población objetivo; “Porcentaje de recordatorios de reembolso para microempresas confirmados como efectivos”. A nivel de componentes, incluir un indicador que dé cuenta de los préstamos otorgados a microempresas relacionadas con industria de la masa y la tortilla (conforme al Acuerdo por el que se modificaron los Lineamientos, publicados el 15 de septiembre de 2021).

Para los indicadores a nivel de componente se sugiere agregar en la definición que, el porcentaje de los financiamientos otorgados son con respecto a los financiamientos solicitados dentro de la modalidad correspondiente, esto para evitar que se confunda que son con respecto al total de financiamientos otorgados.

Con respecto a los medios de verificación hacer lo posible porque estén todos disponibles públicamente vía Internet. Los ajustes sugeridos se expresan en el Anexo A6 del presente informe.

Presupuesto y rendición de cuentas

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.

Justificación:

La valoración como se presenta no aplica dada la naturaleza del PAFMF. El programa desglosa los gastos en operación y en mantenimiento. La instancia evaluadora considera que por la duración del programa no se requiere de gastos en capital. En la información que proporcionó el programa, no se identificaron gastos en personal para su realización (capítulo 1000) ni el gasto unitario.

De acuerdo con los Lineamientos de 2020, 95% del presupuesto se asigna al otorgamiento de apoyos directos a la población objetivo y 5% a gastos de operación, supervisión y evaluación externa del PAFMF. En los Lineamientos de 2021, 96% se asigna a operación y 4% a la administración del PAFMF.

El Gobierno Federal, a raíz de la pandemia de COVID-19, implementó el PAFMF (U-007) para otorgar créditos a la palabra a micro y pequeñas empresas, prestadores de servicios independientes, en el sector formal e informal en áreas urbanas, así como a empresas con registro patronal en el IMSS que no recortaron su plantilla laboral en el primer trimestre de 2020 y fueran afectadas económicamente por la pandemia.

De acuerdo con la Cuenta Pública de 2020, el PAFMF recibió 35,534.7 millones de pesos (mdp), de estos 35,492.5 mdp se destinaron a la entrega de créditos y 42.2 mdp a gastos de operación.

Como ya se señaló, el PAFMF U-007 se creó hasta abril de 2020, lo cual explica que no cuente con un monto autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020.

Para 2021, la Cámara de Diputados aprobó recursos para el programa por 1,600.0 mdp, al 31 de agosto, se dio una reducción líquida por 3.7 mdp, debido a la reserva de recursos realizada por la SHCP, por medidas de control presupuestal, quedando un presupuesto modificado por 1,596.2 mdp.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	° Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.

Justificación:

Los lineamientos de Operación y sus dos actualizaciones para el ejercicio 2021 no fueron identificados en la página de la Secretaría de Economía; sin embargo, fueron publicados en DOF. Adicionalmente la información del programa se encuentra publicada en:

<https://www.gob.mx/se/articulos/inicia-recepcion-de-solicitudes-para-el-programa-de-apoyo-financiero-para-microempresas-familiares-credito-a-la-palabra-2021>

<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-financiero-para-microempresas-familiares-2021-credito-a-la-palabra?state=published>

La información de resultados del programa no se identificó directamente en la página de la Secretaría de Economía. Sin embargo, se encuentran publicada en:

<https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=10U-007>

La página de la SE cuenta con una sección de Envía tus dudas o comentarios a contacto.ciudadano@economia.gob.mx

a)El artículo DÉCIMO NOVENO de los Lineamientos de información establece que “Con la finalidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana que contribuyan con la prevención y combate a la corrupción, las Personas Beneficiarias del Programa, de manera libre y voluntaria, podrán llevar a cabo actividades de contraloría social de manera individual o colectiva”.

Áreas de oportunidad identificadas: La instancia evaluadora considera que la forma en la que se presenta la información de la dependencia y sus programas no es amigable para el usuario. Es necesario hacer uso de un buscador para identificar la información. La página es confusa y no tiene acceso directo a la información que el usuario del programa consideraría relevante.

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.

Justificación:

El Programa no cuenta con un manual de procedimientos propio. Sin embargo, sí puede considerarse que sus procedimientos de ejecución de obras y/o acciones están estandarizados, puesto que se hacen conforme a lo establecido en los Lineamientos y según los procedimientos aplicables por cada una de las instancias ejecutoras. No están plenamente sistematizados, pues al ser varias las instancias ejecutoras los procedimientos no están compendiados sino dispersos en distintos ordenamientos. Sí están difundidos públicamente, en la medida que son parte del marco normativo vigente que rige a las instancias ejecutoras. Sí están apegados al documento normativo del programa, ya que este está alineado con el marco normativo vigente.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

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

Justificación:

No procede valoración cuantitativa.

El Diagnóstico del PAFMF identifica varias complementariedades y coincidencias con otros programas federales, que se sintetizan en seguida. El Anexo A8 presenta una tabla con elementos comparativos de estos programas.

S-285 Programa de Microcréditos para el Bienestar (Tandas para el bienestar). Programa de la Secretaría del Bienestar y la Secretaría de Economía. Su objetivo general es fomentar la consolidación de las actividades productivas de las personas que inicien o tengan un micronegocio a través de apoyos mediante financiamiento y posteriormente apoyos mediante asesoría y capacitación (ROP 2020). Es coincidente con el PAFMF tanto por sus componentes similares como en la población atendida.

S-280 Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Programa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Tiene como finalidad brindar oportunidades de capacitación en el trabajo a jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan y no estudian al momento de solicitar su incorporación (ROP 2020). Es complementario con el PAFMF, ya que ofrece un apoyo semejante, apoyo económico directo, a una población diferente, pero ambos programas contribuyen al mantenimiento del empleo.

S-290 Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. Programa de Segalmex organismo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Ofrece apoyo a pequeños productores, pero del sector primario, quienes no están incluidos como elegibles en el PAFMF. Tiene solamente cierta complementariedad pues el apoyo es también distinto, ya que no se ofrece como crédito sino como pago de precios de garantía de la producción agropecuaria.

Mercado solidario. Programa de la Secretaría de Economía que tiene como objetivo la creación de una plataforma electrónica donde los microempresarios pueden ofrecer sus servicios de manera digital o telefónica. Es coincidente con el PAFMF en los objetivos pues ambos son programas de respuesta ante la emergencia de la pandemia, con el fin de que la actividad económica no se detenga, incluso bajo las medidas de contingencia.

Crédito INFONAVIT. Programa del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Se anunció un plan de apoyo para las empresas y negocios afectados por la crisis del COVID-19 que consiste principalmente en el diferimiento de pagos mensuales o bimestrales en el caso de que la empresa en la que laboran las personas afiliadas haya entrado en paro técnico o su salario haya disminuido. Es coincidente con el PAFMF en los objetivos pues ambos son programas de respuesta ante la emergencia de la pandemia.

Crédito FOVISSSTE. Programa del Fondo de Vivienda de los Trabajadores del ISSSTE. Anunció un plan de emergencia de diferimiento en los pagos para hacer frente a los efectos causados por el COVID. Es coincidente con el PAFMF en los objetivos pues ambos son programas de respuesta ante la emergencia de la pandemia.

Crédito individual FOVISSSTE-INFONAVIT. Es un crédito dirigido a los derechohabientes que coticen en ambas instituciones y que requieran un financiamiento para obtener una vivienda nueva o usada. El diagnóstico incluye este programa, pero no justifica que tenga complementariedad o coincidencia con el PAFMF, ya sea por su objetivo, población objetivo o tipos de apoyo.

El diagnóstico del Programa no identifica la posible complementariedad del Directorio Nacional de Empresas de Economía Social y Solidaria, una línea de acción del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), órgano desconcentrado de la Secretaría de Bienestar, como posible fuente de datos útiles para la identificación de microempresas familiares del sector social de la economía.

Valoración Final del Programa

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	3.667	El programa cuenta con dos diagnósticos (2020 y 2021) donde se profundiza y detalla la justificación que da origen a la problemática, en estos documentos también se plantea el cómo puede revertirse o al menos mitigarse, se sustenta el tipo de intervención del programa hacia la población objetivo, y explica con amplitud la lógica de su intervención.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4.000	El PAFMF es una estrategia emergente establecida por el Gobierno de México para mitigar los efectos negativos causados por la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), por lo que el Programa Sectorial no prevé en su diseño el responder ante los efectos económicos negativos de eventos históricamente atípicos, como es el caso de esta pandemia. Sin embargo, guarda congruencia con un objetivo sectorial y nacional.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	3.800	El programa en su diagnóstico (2021) define y estima a la población que tiene el problema, con la ventaja de desagregar la información por sexo y el estado de formalidad/informalidad de las microempresas.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	2.000	El programa maneja varias modalidades diferentes, y para seleccionar las personas beneficiarias se involucran a otras instancias para la identificación de éstas. Por lo que a la SE, sólo le toca validar la información.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	3.700	La MIR es clara y resume el diseño del mismo. La MIR del Programa se caracteriza por ser un instrumento sencillo que resume el diseño del mismo, como lo sugiere la Metodología de Marco Lógico.
Presupuesto y rendición de cuentas	3.333	El programa desglosa los gastos en operación y en mantenimiento, no obstante, las vías de acceso a dicha información no facilitan dicho acceso.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales		-
Valoración final	3.417	

Nivel = Nivel promedio por tema

Justificación = Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por tema o el nivel total (Máximo 100 caracteres por Módulo)

Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y/u Oportunidad			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Oportunidad.- Aunque el programa presupuestario está clasificado como subsidio, los lineamientos establecen como compromiso solidario al reembolso. Si bien no hay obligación o candados para ello, hay un porcentaje de personas que están reembolsando los créditos (aunque ese porcentaje es menor a lo planeado) cuya motivación es desconocida y resulta de interés para el diseño de futuras intervenciones.	Todas	Se sugiere identificar y analizar el perfil de las personas beneficiarias que hayan realizado reembolsos a fin de conocer qué les motivo a cumplir con el reembolso y qué les facilitó esa actividad.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Fortaleza.- El problema sí está formulado como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida o al menos mitigada, y sí define a la población que tiene el problema.	1	-
Justificación de la creación y del diseño del programa	Fortaleza.- El programa se apoya en dos diagnósticos (2020 y 2021) que justifican con profundidad qué sustenta el tipo de intervención del programa hacia la población objetivo, y explica más ampliamente la lógica de su intervención. También describe experiencias de atención comparables de programas aplicados en otros países, En cuanto a la situación nacional, al hacer el análisis de similitudes o complementariedades con otros programas federales aporta elementos que refuerzan su justificación.	3	-
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Fortaleza.- Alineación: El PAFMF se asocia con dos objetivos prioritarios del Programa Sectorial de Economía (2020-2024): Obj. Prioritario 3: Promover la creación y consolidación de MIPYMES productivas para una mayor inclusión. Obj. Prioritario 4: Fomentar la diversificación económica para una mayor igualdad entre regiones y sectores. Y con el segundo capítulo del PND que alude al papel del sector público en la economía y considera al Estado el actor principal para erradicar la desigualdad.	5	-
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Fortaleza.- El PAFMF tiene relación con los siguientes ODS. Obj. 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a mujeres y niñas: el PAFMF atiende que la brecha de género causa vulnerabilidad económica así que cuenta con una modalidad para mujeres. Obj. 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos: al buscar la permanencia de estas microempresas contribuye a mantener empleos y al crecimiento económico	6	-

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Fortaleza.- El Programa cuenta con un diagnóstico amplio y actualizado (2021) el cual define las poblaciones potencial y objetivo del programa. Además, diferencia a la población por sexo y por formalidad/informalidad.	7	-
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Fortaleza.- El programa cuenta con una plataforma (MIPYMES MX) que permite sistematizar la información para las modalidades Empresas Cumplidas y Mujeres Solidarias.	8	-
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Fortaleza.- La matriz muestra con claridad y buena estructuración la lógica del programa, lo que permite identificar en el resumen narrativo los principales elementos del programa normativo.	20	A fin de mantener la coherencia entre la MIR y el Programa se sugiere ampliar los supuestos utilizados en los niveles de fin y de propósito.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Fortaleza.- Todos los indicadores tienen fichas técnicas con información completa y congruente.	22,23	-
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Fortaleza.- Los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación.	24,25	Se sugiere que, para todos los medios de verificación de los indicadores, se proporcionen los vínculos electrónicos de aquella información que se encuentra disponible en Internet.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Fortaleza.- La mayoría de los indicadores son adecuados, aportan una base para evaluar el desempeño.	21	-
Presupuesto y rendición de cuentas	Fortaleza.- El Programa desglosa los gastos en operación y en mantenimiento.	27	La instancia evaluadora considera que por la duración del programa no se requiere de gastos en capital.
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Fortaleza.- El Diagnóstico abarca un amplio listado de programas complementarios	Todas	Se sugiere agregar el Directorio Nacional de Empresas de Economía Social y Solidaria, una línea de acción del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), órgano desconcentrado de la Secretaría de Bienestar.
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	Amenaza.- Según el Diagnóstico, la población potencial se actualizará con los datos más recientes de cada año, así como la población objetivo, en función del presupuesto asignado para la operación del Programa y con los criterios de elegibilidad vigentes. Sin embargo, las fuentes estadísticas de apoyo son coyunturales y externas.	1	De la información estadística de coyuntura, valorar qué sirvió más al programa, identificar qué información no se tuvo al alcance y que hubiera resultado de mucha utilidad tenerla y comunicarlo a las áreas responsables de generar dicha información. Igualmente sugerir la continuidad de dicha información.
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Debilidad.- El PAFMF fue una estrategia emergente establecida por el Gobierno de México para mitigar los efectos negativos causados por la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). No obstante, el Programa Sectorial no prevé en su diseño el responder ante los efectos económicos negativos de eventos históricamente atípicos, como es el caso de esta pandemia.	4	Incorporar en el diseño el responder ante los efectos económicos negativos como la pandemia.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Debilidad.- Las tres modalidades del Programa están relacionadas con padrones públicos que determinan el acceso al apoyo y sirven como mecanismos para identificar a la población objetivo. No todas las bases son generadas por la SE, una de ellas es generada por la SEBIEN en cuyo caso sólo le toca validar la información.	13	Valorar la posibilidad de colaborar con la SEBIEN para generar una base de beneficiarios más robusta y útil para la SE o bien que la SE pueda generar de forma independiente de otra dependencia. En dado caso, se sugiere considerar a la Secretaría del Trabajo la cual cuenta con programas similares de apoyo al empleo.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Debilidad.- Las actividades guardan congruencia y dan soporte a los componentes. No obstante, se aprecia ausencia de una actividad importante: la difusión del programa, ya que, gracias a ésta se reciben solicitudes.	16	A nivel de actividad se considera importante agregar un indicador relacionado con la difusión del programa. Debido a la publicación del Acuerdo por el que se modificaron los Lineamientos (15-sept-2021), se sugiere incluir un indicador que dé cuenta de los préstamos otorgados a microempresas relacionadas con la industria de la masa y la tortilla.
Presupuesto y rendición de cuentas	Debilidad.- Los Lineamientos de Operación y sus dos actualizaciones para el ejercicio 2021 no fueron identificados en la página de la Secretaría de Economía. No obstante, se puede encontrar en otras páginas de internet.	28	La instancia evaluadora considera que la forma en la que se presenta la información de la dependencia y sus programas no es amigable para el usuario. Es necesario hacer uso de un buscador para identificar la información. La página es confusa y no tiene acceso directo a la información que el usuario del programa consideraría relevante.

Conclusiones

El Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares es una de las pocas intervenciones emergentes establecidas por el Gobierno de México para mitigar los efectos negativos en la economía causados por la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en las personas microempresarias. A principios de 2020 la Secretaría de Economía (SE) concibe el diseño del Programa coordinando esfuerzos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría del Bienestar (SEBIEN) e instituciones bancarias para iniciar operaciones en el primer semestre de ese mismo año 2020.

Así, los objetivos específicos iniciales planteaban brindar acceso a créditos (apoyos financieros) a las personas microempresarias del sector formal y a los sectores vulnerables: mujeres y sector informal. El programa entrega un apoyo financiero de 25,000 pesos mexicanos para todas aquellas personas microempresarias que cumplan con los criterios de elegibilidad. El apoyo no requiere reembolsos durante los primeros tres meses, y a partir del cuarto mes transcurrido desde el depósito inicial se espera el primero de 33 pagos fijos mensuales. Bajo esta lógica, en 2020 el Programa entregó 1,386,405 apoyos financieros; 1,189,635 en la modalidad microempresa familiar, y 196,770 en la modalidad crédito solidario a la palabra. A un año y medio del arranque del PAFMF, la evaluación encuentra que el Programa ha realizado importantes esfuerzos por avanzar de manera paralela y oportuna en la concepción, operación y documentación de elementos clave de la orientación hacia resultados de la intervención.

El diseño del Programa se sostiene en sus diagnósticos 2020 y 2021 que sustentan los cambios en su diseño, especialmente de su población objetivo de un año a otro. Cuenta con justificaciones que soportan el tipo de intervención del Programa hacia la población objetivo, y explican más ampliamente la lógica de su intervención. También describen experiencias de atención comparables de programas aplicados en otros países. En cuanto a la situación nacional, al hacer el análisis de similitudes o complementariedades con otros programas federales aportan elementos que refuerzan su justificación. Sin embargo, las fuentes estadísticas de apoyo son coyunturales y externas y sirvieron más para identificar qué información no se tuvo al alcance y que hubiera resultado de mucha utilidad tener y comunicarlo a las áreas responsables de generar dicha información.

Una interesante innovación del PAFMF es que a pesar de que los recursos presupuestarios están clasificados como subsidio, los Lineamientos establecen como compromiso solidario el reembolso de los mismos por parte de los beneficiarios. Las distintas instituciones bancarias participantes en la entrega de apoyos han ofrecido alternativas para facilitar dichos reembolsos y con la SHCP se acordó el mecanismo para el reintegro de los recursos. Si bien no hay obligación o candados para ello, hay un porcentaje de personas que están reembolsando los créditos. Para el diseño de futuras intervenciones, se sugiere identificar y analizar el perfil de las personas beneficiarias que hayan realizado reembolsos a fin de conocer qué les motivó a cumplir con el reembolso y qué les facilitó esa actividad.

En el proceso de selección de beneficiarios hubo una convergencia de esfuerzos de diversas dependencias y criterios dependiendo de las modalidades de apoyo. En la modalidad de Empresas Cumplidas se partió de información, criterios y procesos del IMSS, en Microempresa Familiar de información recabada por la SEBIEN en el marco del Censo del Bienestar y finalmente Mujeres Solidarias es operado por la propia SE con base en información provista por el IMSS. Las diferencias de criterios y procesos de selección de personas beneficiarias han limitado la generación de un padrón de beneficiarios robusto y útil que cumpla con criterios de homogeneidad y calidad de información, lo que se constituye como un área de oportunidad para el Programa.

La MIR del Programa muestra con claridad y buena estructuración la lógica del Programa, lo que permite identificar en el resumen narrativo los principales elementos del programa normativo. Para fortalecerla, se sugiere ampliar los supuestos utilizados en los niveles de fin y de propósito; asimismo a nivel de actividad se considera importante agregar un indicador relacionado con la difusión del programa. Debido a la publicación del Acuerdo por el que se modificaron los Lineamientos (15-sept-2021), se sugiere incluir un indicador que dé cuenta de los préstamos otorgados a microempresas relacionadas con la industria de la masa y la tortilla. Se presenta una propuesta de adecuación a la MIR como anexo de la evaluación.

En materia de rendición de cuentas, el portal de internet de la SE cuenta con el apartado “*Conoce la SE*, Informes del Sector Economía” donde se pueden encontrar todos los informes trimestrales de la Secretaría de Economía en donde se

integran también los avances del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. Sin embargo, cabe destacar que los lineamientos de Operación y sus dos actualizaciones para el ejercicio 2021 no fueron identificados en la página de la Secretaría de Economía. No obstante, se pueden encontrar en otras páginas de internet. La instancia evaluadora considera que la forma en la que se presenta la información de la dependencia y sus programas no es amigable para el usuario. Es necesario hacer uso de un buscador para identificar la información. La página es confusa y no tiene acceso directo a la información que el usuario del programa consideraría relevante.

Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora

Nombre de la instancia evaluadora:

COCOA Services SC

Nombre del coordinador de la evaluación:

Claudia Mir Cervantes

Nombres de los principales colaboradores:

Alonso Veraza López, Marcia San Román García, Edelith Romero Monterde, Raúl Berea Núñez

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

Dirección General de Planeación y Evaluación

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

Gerardo Franco Parrillat

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Licitación pública

Costo total de la evaluación:

1,531,200.00 I.V.A incluido

Fuente de financiamiento:

Recursos Fiscales

Bibliografía

- Secretaría de Economía (2021). Diagnóstico del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. Diagnósticos. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/673736/2021_Diagnostico_PAFMF_vf.pdf
- Secretaría de Economía (2020). Diagnóstico del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. Diagnósticos. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/594102/Diagnostico_del_Programa_de_Apoyo_Financiero_a_Microempresas_Familiares.pdf
- Secretaría de Economía (2020). Programa Sectorial de Economía 2020-2024. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595481&fecha=24/06/2020
- Secretaría de Economía (2020). Lineamientos para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. ROP, lineamientos o documento normativo. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592265&fecha=24/04/2020
- Secretaría de Economía (2021). Lineamientos para la Operación del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. ROP, lineamientos o documento normativo. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611049&fecha=08/02/2021
- Presidencia de la República (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Plan Nacional de Desarrollo (PND). http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Secretaría de Economía (2021). Matriz de Indicadores para Resultados Pp U007 . Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Disponible en el PASH
- Secretaría de Economía (2021). Fichas Técnicas de Indicadores. Fichas técnicas. Provistas por la UR
- SHCP (2021). Presupuesto de Egresos de la Federación. Programas Presupuestarios en Clasificación Económica (Resumen). Presupuesto de Egresos de la Federación. https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/10/r10_ppcer.pdf
- Secretaría de Economía (2021). Padrón Consolidado del PAFME-U007. Bases de datos y/o Sistemas de informativos. N/A