



Evaluación de Diseño

Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural

Secretaría de Economía

Instancia Evaluadora:
Ahumada Lobo y Asociados, S.A



Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	2
2. Introducción	5
3. Descripción General del Programa (Anexo 1)	6
4. Evaluación	8
5. Valoración Final del Programa (Anexo 10)	38
6. Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones (Anexo 11)	39
7. Conclusiones (Anexo 12)	43
8. Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)	45
9. Bibliografía	46

Resumen Ejecutivo

La evaluación de diseño de programas presupuestarios es un instrumento dirigido a programas de nueva creación, ya sea por su inexistencia previa o por la fusión dos programas presupuestales. La evaluación tiene como objetivo informar sobre el proceso de toma de decisiones para mejorar la lógica interna del programa, conocer su esquema y operación, así como su contribución a la resolución de un problema público. La evaluación de diseño está conformada por el análisis de siete rubros: creación y del diseño del Programa; contribución a las metas y estrategias nacionales; población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; Matriz de Indicadores para Resultados; presupuesto y rendición de cuentas y; complementariedades y coincidencias con otros programas federales. Cada sección es evaluada con preguntas binarias o abiertas, algunas de las preguntas tienen una calificación numérica. El Programa se evaluó bajo la Metodología del Marco Lógico.

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM) se encuentra adscrito a la Coordinación General del PRONAFIM de la Secretaría de Economía. Este nuevo programa opera a partir de 2016 y surge de la integración del Fondo Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) y del Fideicomiso Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM). **El objetivo general de PRONAFIM** citado en las Reglas de Operación 2016 (ROP) es ***“Contribuir a que los y las microempresarias generen y consoliden sus unidades económicas a través del acceso a servicios de microfinanzas, como parte de las acciones que realiza el Gobierno de la República por conducto de la Secretaría de Economía”***. El presupuesto autorizado para PRONAFIM en 2016 fue de 246.99 millones de pesos[1]; sin embargo, fue modificado como resultado de los recortes al gasto público por restricciones presupuestales a 45.801 millones de pesos, lo que representa una reducción del 81%. En 2015 se ejercieron recursos fiscales por hasta 139.4 en FOMMUR[2] y 76.2 millones de pesos en FINAFIM.

Creación y Diseño del Programa

El Programa cuenta con un Diagnóstico que identifica, caracteriza y cuantifica el problema que pretende resolver como “El nivel reducido de permanencia de las Unidades Económicas de los y las microempresarias”; así mismo, identifica las causas de este problema principalmente relacionadas con los niveles reducidos de educación empresarial y financiera de los microempresarios; falta de garantías para obtener un crédito formal y la baja profesionalización de las IMF. El equipo evaluador considera que el problema planteado sobrepasa ampliamente la capacidad financiera, técnica y operativa del Programa, y que las causas identificadas son muy limitadas dejando de lado importantes aspectos como la productividad, comercialización y el acceso al mercado. La incorrecta identificación del problema repercute a su vez en fallas metodológicas para la definición de la población y las formas de intervención, esto se refleja en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en la que no es posible verificar completamente la lógica vertical lo que dificulta el seguimiento del desempeño del Programa. Dado lo anterior, el equipo evaluador recomienda replantear el problema público, para lo cual se sugiere la siguiente narrativa: *los y las microempresarias enfrentan limitaciones para acceder a servicios financieros integrales con orientación productiva que les permita incrementar su productividad para crear, crecer y consolidar sus empresas*. Entendiendo por “servicios financieros integrales” aquellos que incluyen además del crédito productivo, herramientas de capital humano para hacer eficiente el uso del crédito: asesoría, acompañamiento, capacitación, incubación.

Contribución a las Metas y Estrategias Nacionales

El Programa está vinculado al Programa Sectorial “Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018”, específicamente al objetivo 3 “Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía” que, a su vez, está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en la Meta Nacional IV. “México Próspero”, objetivo 4.8 Desarrollar los Sectores Estratégicos del País; estrategia 4.8.3 “Impulsar a los Emprendedores y Fortalecer a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y con las estrategias transversales de Programa para Democratizar la Productividad y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres”. El Programa también contribuye de manera indirecta con objetivos del milenio y post 2015.

Análisis de la Población Potencial, Objetivo y Mecanismos de Elegibilidad

El Programa cuenta con un Diagnóstico en el cual se identifica, caracteriza y cuantifica a la población potencial como *“los y las microempresarias que necesitan y requieren microcréditos para la creación, desarrollo y consolidación de sus unidades económicas”* lo cual es inconsistente con el problema identificado previamente. Por otra parte, se prioriza la

atención a las mujeres rurales mediante el instrumento del crédito estratégico, pero no se incluye la justificación de la atención a este grupo poblacional en la caracterización de la problemática. El equipo evaluador sugiere replantear la población objetivo en términos similares al siguiente: *los y las microempresarias que requieren acceder a servicios financieros integrales con orientación productiva que les permita incrementar su productividad para crear, crecer y consolidar sus micronegocios*. El Programa no cuenta con información de la demanda total de apoyos, por lo que no ha logrado obtener la información de los solicitantes no beneficiarios, lo cual le permitirá construir grupos de control y, con ello, realizar estudios con bases de datos más robustas y sólidas; tampoco cuenta con una estrategia de cobertura documentada. Dado lo anterior, el equipo evaluador sugiere utilizar a manera de *proxy* los resultados de la *Encuesta sobre la Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas* del INEGI, así como valorar la pertinencia de establecer, en el mediano plazo, un acuerdo de colaboración con el INADEM y el INEGI a fin de incorporar las preguntas que requiere el programa para poder realizar las mediciones adecuadas respecto a sus poblaciones y resultados. De igual forma, se sugiere establecer como requisito que el uso del crédito sea productivo e incluir la verificación del no sobreendeudamiento en el padrón; así como, una estrategia de cobertura que establezca prioridades de atención acorde a las definiciones del problema y las poblaciones, metas de cobertura anual y una visión de mediano plazo que permita a los microempresarios mecanismos de graduación y evite generar ciclos de beneficiarios cautivos.

Padrón de Beneficiarios y Mecanismos De Atención

El Programa cuenta con un Sistema Integral de Procedimientos (SIP), ubicado en el portal del Programa www.pronafim.gob.mx, en el que las IMF pueden cargar la información de los beneficiarios (características de identificación, socioeconómica, información del crédito y de otro tipo de apoyos); lo que ha permitido generar y actualizar un padrón; sin embargo, esta información no es suficiente para dar un seguimiento adecuado al Programa ni tampoco para medir los resultados de sus intervenciones, ya que no se considera el registro de la información relativa a todos los tipos de apoyo que ofrece el Programa. Al respecto, el equipo evaluador sugiere complementar la información de su padrón de beneficiarios y emitir lineamientos para su administración, manejo, depuración y actualización.

Evaluación y análisis de la Matriz de indicadores para resultados

La MIR presenta una alineación adecuada con respecto a las ROP en lo relativo a los niveles de Fin, Propósito, algunos Componentes y Actividades. No obstante, no es posible validar en su totalidad la lógica vertical del Programa debido, principalmente, a las deficiencias detectadas en la identificación del problema; lo cual lleva a que los Componentes no sean los suficientes ni necesarios para generar el Propósito además de que varios de los indicadores no cumplen con los criterios CREMA, lo que impide dar un adecuado seguimiento al desempeño del Programa. Es importante señalar que los indicadores cuentan con medios de verificación institucionales y fichas técnicas casi completas. Con respecto al nivel de Componente, se identificó una inconsistencia entre la MIR y las Reglas de Operación, ya que las ROP incorporan el factor de fortalecimiento de IMF y organizaciones, lo cual no es considerado en la MIR y a su vez los créditos estratégicos no están dentro de los ejes centrales. El equipo evaluador sugiere replantear la MIR, especialmente el Propósito y dirigirlo hacia el acceso a servicios financieros integrales con orientación productiva para incrementar la productividad; para lo cual se sugiere definir tres Componentes: microcréditos productivos para financiar capital de trabajo, créditos productivos con orientación a incrementos en la productividad (para adquirir activos, tecnología, generar empleos permanentes o formalizarse) y servicios financieros integrales no crediticios (herramientas de capital humano para hacer eficiente el uso del crédito: asesoría, acompañamiento, capacitación, incubación), así como establecer de manera transversal el apoyo estratégico para incentivar la cobertura de las IMF a las zonas de atención prioritaria.

Presupuesto y rendición de cuentas

El Programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a través de su página electrónica; en ella difunde la información relativa a normatividad y principales resultados; asimismo, cuenta con el presupuesto desglosado por capítulo, pero no en todos los casos el desglose se presenta hasta el nivel de partida, por lo que el equipo evaluador recomienda que se presente la información por partida presupuestal para todos los capítulos y se identifique de forma clara el monto y desglose de los gastos directos e indirectos. En lo relativo a los procedimientos de selección y solicitud de apoyos, estos no son públicos, por lo que se sugiere publicar en el "micro sitio de transparencia" un resumen comparativo de los procedimientos y criterios para la selección de los beneficiarios de microcréditos y de los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo que realizan las diferentes IMF, con el fin de que los solicitantes tomen decisiones más informadas.

Complementariedades y coincidencias

El PRONAFIM apoya, mediante la definición de zonas de atención especial, el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y el Programa Piloto de Territorios Productivos del Programa de Inclusión Social PROSPERA. Dada la similitud de propósito para fortalecer las unidades económicas con el FNE y en capacitación con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), el equipo evaluador sugiere que se valore la pertinencia de realizar una coordinación interinstitucional del Programa y el FNE, con el objetivo de crear un esquema de graduación que permita a los micro acreditados de PRONAFIM, cumpliendo en requisitos como pago, capacitación, presentación de proyecto viable, entre otros, acceder a los beneficios del FNE. De igual manera, se sugiere valorar la pertinencia de reforzar la capacitación mediante coordinación interinstitucional con el CONOCER, con el fin de contar con capacitadores certificados y externos a las IMF. Entre los estándares de competencias que ya tienen desarrollados se encuentra; Proporcionar servicios de consultoría a PyME'S y Asesoría y suministro de crédito en instituciones de ahorro y crédito popular.

[1] Consultado el 27/06/2016 en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87773/sub1it16.pdf>

[2] Secretaría de Economía. 2015. "IV Informe Trimestral 2015 de los Programas Sujetos a Reglas de Operación y de Otros Subsidios"

Introducción

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que para hacer más eficiente la planeación del presupuesto federal, ésta se realice bajo un enfoque de logros de resultados. En este sentido, se establece un sistema de evaluación para conocer el cumplimiento oportuno y eficiente de metas y objetivos establecidos en los programas de los ejecutores de gasto anual federal.

Por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publican de manera conjunta el Programa Anual de Evaluación (PAE), en el que se determinan qué evaluaciones se llevarán a cabo cada año y a qué programas se aplicarán.

En este sentido, para el año 2016, el PAE señala que se ejecute la Evaluación de Diseño del programa S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural. Se encuentra a cargo de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (CGPRONAFIM), adscrita a la Secretaría de Economía. El Programa surge en el presente año a partir de la integración del Fondo Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

Aunado a lo anterior, el objetivo sectorial número 3 del Programa Sectorial “Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018” dirige esfuerzos para “Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas y de organismos del sector social de la economía”. [1] Entre ellos se encuentra la estrategia 3.3. “Impulsar el acceso al financiamiento y al capital” que cuenta con líneas de acción como: 3.3.3 Expandir la cobertura territorial de los servicios de microfinanzas con intermediarias acreditadas y nuevas; y, 3.3.4 Otorgar un mayor número de microcréditos, capacitación y educación financiera a mujeres, entre otras.

Por ello, en la presente evaluación se analizan los siguientes rubros: la justificación de la creación y del diseño del programa, su contribución a las metas y estrategias nacionales, sus poblaciones potencial y objetivo, su Matriz de Indicadores para Resultados y las complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestales.

[1] Secretaría de Economía 2013. Programa Sectorial “Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018” Disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/prodeinn/Programa_de_Desarrollo_Innovador2013-2018.pdf

Descripción General del Programa (Anexo 1)

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM) se encuentra adscrito a la Coordinación General del PRONAFIM de la Secretaría de Economía. Este nuevo Programa opera a partir de 2016 y es el resultado de la integración de: Fondo Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) y el Fideicomiso Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM). El problema que el PRONAFIM[1] pretende resolver es **“El nivel reducido de permanencia de las Unidades Económicas de los y las microempresarias”**. El objetivo general de PRONAFIM citado en las Reglas de Operación 2016 (ROP) es **“Contribuir a que los y las microempresarias generen y consoliden sus unidades económicas a través del acceso a servicios de microfinanzas, como parte de las acciones que realiza el Gobierno de la República por conducto de la Secretaría de Economía”**. Los objetivos específicos son:

1. Atender la demanda de microcréditos, a través del otorgamiento de líneas de crédito a las instituciones de microfinanciamiento.
2. Fomentar las habilidades financieras y empresariales de la población objetivo mediante el desarrollo de estas capacidades e incubación de actividades productivas para incrementar la permanencia de sus unidades económicas.
3. Promover la igualdad de género y contribuir al empoderamiento de las microempresarias mediante el acceso a los servicios de microfinanzas.
4. Incrementar la cobertura geográfica de los servicios de microfinanzas, especialmente en las Zonas Prioritarias y de Atención Especial del Programa, para facilitar el acceso de los y las microempresarias a los servicios de microfinanzas.
5. Fomentar entre las instituciones de microfinanciamiento las acciones de fortalecimiento institucional y desempeño social con el fin de mejorar y profesionalizar los servicios de microfinanzas que proporcionan a la población objetivo.

El objetivo general de PRONAFIM se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 mediante la Meta 4 “México Próspero”, específicamente con la estrategia 4.8.4, “Impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas”. De la misma forma, se encuentra alineado con el objetivo sectorial 3 del Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018 “Impulsar a los emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas y de organismos del sector social de la economía, así como con la Estrategia 3.5 “Diseñar e implementar esquemas de apoyo para consolidar a los emprendedores y fortalecer a las MIPYMES”.

Asimismo, el Objetivo Específico 3 del Programa contribuye al logro del Objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” y con el Objetivo Transversal 3 del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018 “Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos en un marco de igualdad”. El Programa también se vincula con la Cruzada Nacional contra el Hambre, el Programa de Inclusión Social (PROSPERA) y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. El objetivo general y específicos se realizan a través de los servicios que ofrece PRONAFIM y que se centra en su población objetivo y descansa sobre tres ejes principales de acuerdo a las ROP 2016: otorgar microcréditos a través de las instituciones de microfinanciamiento, desarrollo de capacidades financieras y empresariales, incubaciones para el emprendimiento y consolidación de unidades económicas, y fortalecimiento de las instituciones de microfinanciamiento. La población potencial está definida en las ROP como “los y las microempresarias que buscan emprender y/o consolidar sus unidades económicas a través de los servicios de microfinanzas” y se estima para 2016 en 2 millones de empresarios potenciales. El 53% de los micro negocios son propiedad de mujeres, de las cuales el 69.4% oscila entre los 30 y 54 años. Para los hombres, el 68.3% también oscila entre los 30 y 54 años. La población potencial también se reporta por sexo e ingreso mensual, número de trabajadores, tipo de actividad y años de existencia del micro negocio. La población objetivo está definida en las ROP como “Subconjunto de la población potencial que el Programa tiene planeado atender durante el ejercicio fiscal 2016 y que cumple con los criterios de selección” y se estima en 761 mil microempresarios. La población objetivo se encuentra segmentada por edad, sexo, sector rural o no, nivel educativo, entidad federativa, Zonas de Atención Especial y/o Prioritaria. Al primer trimestre de 2016[2], el PRONAFIM atendió a 162,273 (95.51%) mujeres y 7,624 (4.49%) hombres. En las ROP 2016 se define que el Programa opere en un ámbito de cobertura nacional, sin embargo, uno de los objetivos específicos del Programa es aumentar los servicios de microfinanzas en las zonas prioritarias y de atención especial, para lo cual cuenta con instrumentos como el Apoyo no Crediticio para Puntos de Acceso de Microfinanzas que persigue que las IMF otorguen microcréditos a través de dichos sitios, capacitar al menos al 50% de la población atendida y otorgar tasa de interés sobre saldos insolutos menores o igual a la tasa regional establecida en la página de internet www.pronafim.gob.mx. El presupuesto autorizado para PRONAFIM en 2016 era de 246.99 millones de pesos[3], sin

embargo, fue modificado por restricciones presupuestales a 45.801 millones de pesos, lo que representa una reducción del 81%. En 2015 se ejercieron recursos por hasta 139.4 en FOMMUR[4] y 76.2 millones de pesos en FINAFIM. Las principales metas del Programa en 2016 son: a nivel de Fin lograr un 85% de “Participación de la mujer en actividades productivas financiadas con recursos del FINAFIM” y un 40% de “microempresarias y microempresarios que incrementaron el volumen de venta de sus unidades económicas”. A nivel de Propósito se plantea que el 40% “de microempresarias y microempresarios atendidos por el programa permanezcan en operación al menos doce meses respecto al total de los atendidos por el programa”. Por su parte a nivel de Componente se busca que lograr una cobertura del 38% “de microempresarias y microempresarios atendidos por el Programa respecto a la población potencial”, además de lograr un 90% “del monto promedio del crédito estratégico respecto al monto promedio de los créditos otorgados por el Programa”; que un 10% de “microempresarias y microempresarios reciban capacitación respecto al total de microempresarias y microempresarios atendidos con microcréditos por el Programa” y finalmente que el 40% “de microempresarias y microempresarios incubados que recibieron microcréditos con recursos del Programa respecto al total de microempresarias y microempresarios incubados”. Si bien el Programa cuenta con un Diagnóstico actualizado que identifica, caracteriza y cuantifica tanto el problema como las poblaciones; y, está vinculado a objetivos sectoriales y nacionales; el equipo evaluador considera que existen incongruencias entre la operación y el diseño del Programa, ya que el problema definido es muy extenso para los instrumentos y el presupuesto con los que cuenta el Programa, generando una gama muy amplia de formas de intervención lo que pudiera perder el foco del Programa; además hay poca correspondencia entre el problema identificado, el árbol de problemas y la operación del Programa encausada hacia las mujeres rurales.

[1] Secretaría de Economía. Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. 2015. “Diagnostico Ampliado 2015 S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural”.

[2] PRONAFIM 2016. “Informe Trimestral de Programas de Subsidios”, Anexo II. Población atendida (por entidad federativa, edad y sexo). Programa S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural. 2016.

[3] Consultado el 27/06/2016 en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87773/sub1it16.pdf>

[4] Secretaría de Economía. 2015. “IV Informe Trimestral 2015 de los Programas Sujetos a Reglas de Operación y de Otros Subsidios”

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
3	<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:

El problema que PRONAFIM (Programa) busca resolver es “El nivel reducido de permanencia de las Unidades Económicas de los y las microempresarias”, el cual se encuentra definido en el Diagnóstico como un hecho negativo y que busca ser revertido. En dicho documento se describe el estudio Esperanza de Vida de los Negocios (INEGI, 2014) que destaca que el 68% de los micro negocios dejan de existir antes de llegar al segundo año de su creación. La información disponible no permite que el problema considere diferencias entre hombres y mujeres. Se mencionan como causas del problema: niveles reducidos de educación financiera, carencias de habilidades empresariales, malas estrategias de planeación de negocios y carencia de garantías para un crédito formal y alto nivel de uso de fuentes de financiamiento informal, entre otros. El Diagnóstico identifica a la población que tiene el problema como los y las microempresarias que necesitan y requieren microcréditos para la creación, desarrollo y consolidación de sus unidades económicas y define un plazo para la actualización de la medición de las poblaciones, aunque no directamente de la evolución del problema. Si bien en el Diagnóstico se identifica, caracteriza y mide tanto el problema como las poblaciones potencial y objetivo, existen áreas de oportunidad importantes: el problema identificado es demasiado extenso respecto a la actuación del Programa, pareciera asumirse que otorgando crédito y capacitación (parcial) a los microempresarios y mejorando las IMF fuese suficiente para incrementar el nivel de permanencia de sus Unidades Económicas, dejando de lado importantes aspectos como la comercialización y el acceso al mercado. Tanto por las causas identificadas como por la operación sugiriera que el Programa está mezclando dos problemáticas distintas: por una parte los bajos niveles de competitividad, cobertura y oferta de productos de las IMF y por otra las pocas oportunidades que tienen los y las microempresarias de acceder y utilizar eficientemente un crédito formal con tasas de interés, montos y plazos acorde a sus necesidades y dejando de lado que la permanencia de una unidad económica responde sobre todo a su productividad y las condiciones de mercado. Es importante señalar que la solución del problema de la baja permanencia implicaría el involucramiento de diversos actores (SE, SHCP y entidades reguladoras) con un alto grado de compromiso y coordinación; de otra manera, dada la magnitud del problema, sería imposible para un solo programa solucionarlo. Anteriormente, se identificaba el problema de acceso al financiamiento, sin embargo, este problema no ha sido superado ya que la oferta actual de servicios de microfinanzas tiene poca cobertura en cuanto a créditos destinados al aumento de la productividad (adquirir activos, aumentar empleos permanentes, tecnología o formalizarse) para lo que se requieren de créditos mayores y más flexibles; los montos y plazos actuales hacen que el destino del crédito, en caso de que sea productivo, sirva para financiar capital de trabajo o problemas de flujo coyunturales, manteniendo a las microempresas en un nivel de supervivencia. El equipo evaluador considera que, dada la magnitud y complejidad del problema planteado por el Programa, así como su restricción presupuestal; es conveniente acotarlo, para lo cual se recomienda la siguiente narrativa: los y las microempresarias enfrentan limitaciones para acceder a servicios financieros integrales con orientación productiva que les permita incrementar su productividad para crear, crecer y consolidar sus empresas. Entendiendo por “servicios financieros integrales” como aquellos que incluyen además del crédito productivo herramientas de capital humano para hacer eficiente el uso del crédito: asesoría, acompañamiento, capacitación, incubación.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:
- Causas, efectos y características del problema.
 - Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
 - Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
 - El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema a que pretende atender, y ° El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

Existe el “Diagnostico Ampliado 2015 S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural”; en él se identifica que el problema “nivel reducido de permanencia de las Unidades Económicas de los y las microempresarias” tiene como principales causas: niveles reducidos de educación financiera, carencias de habilidades empresariales, malas estrategias de planeación de negocios, carencia de garantías para un crédito formal y alto nivel de uso de fuentes de financiamiento informal, falta de articulación en materia normativa, requisitos de las Instituciones de Microfinanciamiento (IMF) difíciles de cumplir para los y las microempresarias, bajo nivel de profesionalización de las IMF, alta tasa de rotación del personal de las IMF, bajos niveles de competencia en el mercado de microfinancieras, poca oferta de servicios microfinancieros, baja promoción y difusión de los servicios de las IMF, localidades alejadas y de difícil acceso, problemas para comercializar los productos de los y las microempresarias, altas tasas de interés y comisiones cobradas por las IMF y baja rentabilidad de unidades económicas de los y las microempresarias. Por otra parte, se identifican como efectos: desaliento y desmotivación empresarial, sobre-endeudamiento de los y las microempresarias, pérdida del patrimonio de los y las microempresarias, falta de empoderamiento de las microempresarias, bajo nivel de ingresos de los y las microempresarias y bajo nivel en la calidad de vida de los y las microempresarias. El Diagnóstico identifica, caracteriza y cuantifica a la población que presenta el problema o necesidad, y lo ubica en todo el territorio nacional. El Diagnóstico se considera vigente al ser del ejercicio 2015; además, de acuerdo a la SHCP, éste debe de ser revisado cada año. El Diagnóstico presenta aún importantes áreas de oportunidad, tales como: el problema identificado sobrepasa ampliamente la capacidad financiera, técnica y operativa del Programa. El problema de permanencia de las microempresas, de acuerdo a la operación del programa, pareciera más bien un Fin y no el problema público que el Programa busca resolver, debido a que solo puede considerarse que se contribuye en alguna medida a su solución; las causas identificadas guardan una estrecha relación con el financiamiento y se introducen algunas causas que no afectan directamente a la población objetivo, como las condiciones internas de las IMF. Se identificaron incongruencias entre la definición del problema, la identificación y definición de la población objetivo y la operación del Programa, la cual se dirige de manera importante a la atención de las microempresarias rurales cuando su problemática específica no ha sido identificada en el Diagnóstico. Asimismo, la falta de acotamiento del problema origina la presencia de una gama muy amplia de formas de intervención que pudieran perder el foco del Programa. Estas inconsistencias se señalan también en los comentarios emitidos por el Coneval al citado Diagnóstico donde sugiere revisar la correspondencia entre árbol de problemas, árbol de objetivos e indicadores. Se recomienda replantear y acotar el problema hacia el acceso a servicios financieros integrales con orientación productiva y actualizar el Diagnóstico de acuerdo a ese problema, emplear a su vez los hallazgos del documento de “Segmentación de Poblaciones” sobre el uso del crédito y los grupos de población para focalizar aún más el campo de acción del Programa y generar un mayor efecto en su población objetivo, específicamente identificar la población que utiliza el crédito de manera productiva y dentro de esta diferenciar si el destino del crédito es financiamiento de capital de trabajo o inversiones que pudieran aumentar la productividad. Asimismo, se sugiere tomar en cuenta que, si el Programa pretende continuar con el enfoque de género en las prioridades de atención, entonces es necesario incluir la justificación en la caracterización del problema.

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 dos apoyos otorgados a la población objetivo.

Justificación:

En el Diagnóstico de PRONAFIM se incluye una revisión teórica y empírica que sustenta su intervención en la población objetivo, la cual es consistente con el Diagnóstico pero solo en la parte de microfinanzas, cuando el problema está definido para la baja sobrevivencia de la microempresas en México; se presentan evidencias internacionales de los efectos positivos atribuibles a los créditos en las microempresarios y también evidencia de que cuando es acompañado de capacitación el beneficio puede ser mayor; sin embargo, no se presentan evidencias de que las micro finanzas son la mejor alternativa para atender la problemática de la baja sobrevivencia de las microempresas en México respecto a otras que podría haber como subsidios, comercialización, integración en cadenas de valor, etc.

Makina y Malobola 2004 identifican beneficios positivos de los microcréditos como: estabilidad del ingreso, reducción de la desigualdad del ingreso, reducción de la vulnerabilidad y mayor empleo. Sin embargo, para Blattman 2015, las altas tasas de interés pueden disminuir los beneficios de los microcréditos. Estudio realizado en la África Subsahariana en 2012 ((Van Rooyen, et.al., 2012), muestra efectos positivos en los niveles de ahorro, gasto y acumulación de bienes de las personas en situación de pobreza, además de que impactan positivamente en los indicadores de seguridad alimentaria y nutrición. Sin embargo, en lo relativo a educación, empoderamiento, vivienda, creación de empleos y cohesión social, la revisión sistemática de la evidencia no mostró de forma concluyente efectos positivos ni negativos en las iniciativas llevadas a cabo en esta región. En Perú, (Karlan y Valdivia, 2006) concluyeron que si se acompaña un programa de microfinanzas con capacitación se ayuda a incrementar el ingreso de los beneficiarios; por su parte (Dean, 2006), del programa Crédito con Educación de Freedom From Hunger (FFH), concluye que gracias a la implementación de dicha estrategia se logró: una mejoría general del acreditado, principalmente en una mayor tasa de pago de los créditos, así como de retención del cliente, aumento de las ventas y ganancias de los negocios.

Por otra parte, existe evidencia de que otorgar microcréditos de manera aislada, no es suficiente, es necesario que vayan acompañados con programas de reducción de la pobreza, salud, educación, etc. La participación de las IMF no debe terminar en el otorgamiento del crédito, se requiere de un mayor acompañamiento con el acreditado. Las organizaciones no gubernamentales tienen mejores resultados y cuentan con mayor confianza por parte de los acreditados que las IMF, derivado principalmente de su política de acompañamiento.

Contribución a las metas y estrategias nacionales

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:
- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa, sectorial, especial, institucional o nacional 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, institucional o nacional.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional y ° Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta.

Justificación:

En la MIR 2016 se define el Propósito del Programa “Los microempresarios y las microempresarias apoyados por el Programa consolidan sus unidades económicas”, el cual está vinculado con Programa Sectorial “Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018”, en el objetivo sectorial número 3 “Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía”. Ambos objetivos tienen conceptos comunes como la población objetivo ya que los microempresarios forman parte de las MIPYMES; además la operación del Programa se vincula específicamente con la estrategia 3.3. Impulsar el acceso al financiamiento y al capital, con las siguientes líneas de acción: 3.3.2. Propiciar inclusión financiera de MIPYMES no sujetas de crédito para la banca comercial, mediante el Sistema Nacional de Garantías; 3.3.3 Expandir la cobertura territorial de los servicios de microfinanzas con intermediarias acreditadas y nuevas; 3.3.4 Otorgar un mayor número de microcréditos, capacitación y educación financiera a mujeres; 3.3.6 Fomentar el fortalecimiento de intermediarios financieros no bancarios para que las MIPYMES tengan opciones adicionales de financiamiento. El Programa también se vincula con la Estrategia 3.5. Diseñar e implementar esquemas de apoyo para consolidar a los emprendedores y fortalecer a las MIPYMES con la línea de acción 3.5.2 Incentivar programas que impulsen el crecimiento de MIPYMES y generen una mayor participación productiva de estas empresas en la economía nacional.

Por su parte, el cumplimiento del Propósito aporta a la meta del indicador sectorial 4 “Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES con respecto al período anterior” debido a que si las unidades económicas de los microempresarios se consolidan habría más producción que si no permanecen; por su parte el Programa asume un vínculo con en el indicador 5 “Participación de la mujer en actividades productivas financiadas con recursos del FINAFIM” al incorporarlo a nivel de Fin en su MIR, que si bien tiene correspondencia con la operación que se inclina hacia las microempresarias, no guarda relación con el propósito del Programa; esta misma crítica hace Coneval al Diagnóstico al mencionar que dicho indicador no guarda relación ni con el objetivo ni con el árbol de objetivos identificado; ante esta situación el Programa está en proceso de revisión con la propuesta de cambiar el indicador por “Participación de la mujer en actividades productivas con apoyos integrales”, lo que resultaría más pertinente siempre y cuando se justificara el enfoque en la problemática.

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

Meta	Un México Próspero
Objetivo	Desarrollar los sectores estratégicos del país
Estrategia	Impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas.
Estrategia Transversal	Democratizar la Productividad
Programa Sectorial, Especial, Institucional o Nacional	Programa de Desarrollo Innovador
Objetivo	Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía.

Justificación:

El PRONAFIM está vinculado al “Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018” en el objetivo tres “Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía” que, a su vez, está relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en la Meta Nacional “México Próspero”, objetivo 4.8 Desarrollar los Sectores Estratégicos del País, estrategia 4.8.4 Impulsar a los Emprendedores y Fortalecer a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. También está vinculado con la estrategia transversal del PND en el “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018” en su objetivo número 2 “Eleva la Productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país”, con la estrategia 2.3 “Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Se considera que éstos objetivos y estrategias están relacionados, ya que promover el impulso a los emprendedores y fortalecer el desarrollo de las MIPYMES, implica contar con mecanismos que permitan desarrollar e incentivar el emprendimiento y elevar la productividad como se señala en el objetivo y estrategia del Programa para Democratizar la Productividad, que es una de las estrategias transversales del PND.

El objetivo sectorial del PRODEINN, en su estrategia 3.3 Impulsar el acceso al financiamiento y al capital, con línea de acción 3.3.4 Otorgar un mayor número de microcréditos, capacitación y educación financiera a mujeres, está vinculado con la estrategia transversal del PND en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, en su objetivo transversal 3 “Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad” y con la estrategia 3.3 “Realizar las reformas necesarias al marco legal y regulatorio para facilitar el acceso de las mujeres al financiamiento productivo”. Se considera que están relacionados los objetivos y estrategias, ya que el acceso de las mujeres a microcréditos, capacitación y educación financiera, se impulsa mediante cambios legales que permitan un trato no discriminatorio e incentiven la creación de emprendedoras.

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

- 2) **Indirecta:** El logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015.

Justificación:

En el Diagnóstico se define el Propósito del Programa “Los microempresarios y las microempresarias apoyados por el Programa consolidan sus unidades económicas”, no se encuentra relacionado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de manera directa, pero la operación del Programa que se enfoca hacia las microempresarias si guarda relación indirecta con el objetivo 3 “Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer” .

Con la Agenda de Desarrollo Post 2015 , el Propósito del Programa se vincula de forma indirecta con el objetivo 1 Fin de la Pobreza, propone entre otros puntos, que para 2030, se deberá duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, agricultores familiares, pastores y pescadores, mediante el acceso seguro y equitativo a tierra y otros recursos productivos, conocimiento, servicios financieros, mercados y oportunidades de valor agregado y el empleo no agrícola.

La operación del Programa, mas no el Propósito, se vincula con el objetivo 5 “Igualdad de Género”, Fin de toda forma de discriminación contra las niñas y mujeres, donde proponen llevar a cabo reformas para dar a las mujeres igualdad de derechos en el acceso a la propiedad y el control sobre la tierra y otras formas de propiedad, servicios financieros, patrimonio y recursos naturales, se vincula de manera indirecta ya que el Propósito del Programa no señala realizar reformas para acabar con la discriminación de las mujeres, sin embargo, el Programa tienen componente de género. Con el objetivo 8 “Trabajo Decente y Crecimiento Económico”, donde promueven políticas orientadas al desarrollo de actividades productivas, creación de empleo decente, así como fomentar la formalización y crecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas, incluyendo el acceso a los servicios financieros existe una relación indirecta con el Propósito del Programa, el cual consolida microempresas lo que permite desarrollar actividades productivas y empleo. Con el objetivo 9 Construir infraestructura, promover la industrialización incluyente, sostenible y promover innovación, en su enunciado referente a incrementar el acceso de pequeñas empresas industriales, en particular en los países en desarrollo, a servicios financieros, incluyendo crédito asequible y su integración en cadenas de valor y mercados, existe una vinculación indirecta con el Propósito del Programa.

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:
- Unidad de medida.
 - Están cuantificadas.
 - Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
 - 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 cuentan con todas las características establecidas. ◦ Existe evidencia de que el programa actualiza (según su metodología) y utiliza las definiciones para su planeación.

Justificación:

El Diagnóstico define a la población potencial como “los y las microempresarias que necesitan y requieren microcréditos para la creación, desarrollo y consolidación de sus unidades económicas”. Debido a la falta de información, el Programa utiliza una variable proxy para estimar la población potencial. A través de la Encuesta Nacional de Micro negocios (ENAMIN 2012), se toma la cuantificación resultado de la pregunta, Durante el tiempo que lleva desarrollando su actividad, ¿ha solicitado préstamos para seguir operando? Con esta metodología se estimó una población potencial de 2 millones de microempresarios. Se caracteriza a esta población por sexo, edad, ingreso, actividad/años promedio de existencia. La ubicación territorial es en todo el país. El Programa reconoce que la población potencial calculada a partir de la variable proxy podría estar subestimada al no considerar a los microempresarios sin establecimiento, el equipo evaluador amplía como causas de la subestimación que no se considera a los emprendedores ni a los microempresarios que a pesar de requerir financiamiento no lo hayan solicitado; sin embargo, no existe alguna fuente de información con la que obtener el dato más preciso. El Diagnóstico determina que la población objetivo es: “los y las microempresarias que el Programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios establecidos en su normatividad”, dentro de estos criterios está: emprender o contar con una unidad económica, ser mayor de 18 años, contar con identificación oficial vigente, con Clave Única de Registro de Población, y no tener problemas de sobreendeudamiento. La población está caracterizada por entidad federativa y zonas de atención prioritaria. Considerando la caracterización de la población objetivo, los datos históricos sobre la población apoyada con recursos del PRONAFIM, así como las restricciones presupuestales y la definición de población objetivo, el Diagnóstico prevé que el Programa atenderá durante 2016 a 761,000 microempresarios y microempresarias. Las poblaciones tienen unidad de medida (personas/microempresarios), se encuentran cuantificadas y con fuentes de información (ENAMINN, ENOE, INEGI). Dado que la metodología de estimación de las poblaciones es a partir de la ENOE las poblaciones podrán actualizarse anualmente. Más allá de la subestimación de la población potencial, la definición es incorrecta respecto al problema identificado “niveles reducidos de la permanencia de las unidades económicas de los microempresarios”, siendo que la población potencial debiera ser la población total que presenta el problema que justifica la existencia del Programa, si el problema no está acotado entonces la población potencial sería el total de microempresarios ya que todas sus unidades económicas están en riesgo de no permanecer, lo cual resulta muy extenso. Por otra parte, existe una incongruencia entre la población identificada y la operación del Programa, pues se plantea como uno sus tres ejes principales el fortalecimiento de las IMF cuando este no tiene una consecuencia directa en la baja permanencia de las unidades económicas de los microempresarios; pareciera que el Programa confunde dos problemas y por tanto dos poblaciones potenciales, por un lado a los microempresarios que requieren financiamiento y por otro a las IMF que requieren profesionalizarse. Si el programa lo que busca es incrementar la cobertura en las zonas prioritarias y especiales está puede lograrse con incentivos como el crédito estratégico que si están centrados en la población objetivo. El equipo evaluador recomienda acotar el problema como se menciona en la pregunta 1 y en congruencia definir la población potencial como: los y las microempresarias que requieren acceder a servicios financieros integrales con orientación productiva que les permita incrementar su productividad para crear, crecer y consolidar sus empresas.

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)

Respuesta: No.

Justificación:

El Programa opera mediante instituciones de microfinanciamiento (IMF) quienes reciben las solicitudes de apoyo de los microempresarios, pero no concentra ni conoce la información del total de dichas solicitudes, sólo cuenta con aquellas que corresponden a acreditados o beneficiarios. El Programa no cuenta con información de las personas que solicitan el crédito y por alguna razón no lo obtienen.

A través del Anexo 3 de las ROP, el Programa solicita a las IMF la información de los acreditados (datos de identificación, características demográficas, características de la unidad económica, entre otros) y los reportes de información mensual, esta información se sistematiza (ver el apartado IV Padrón de beneficiarios).

De igual forma, el Programa tiene expedientes electrónicos de las solicitudes de apoyos crediticios y no crediticios de las IMF, en ellos se lleva el historial de autorización, condiciones bajo las que se otorgaron los financiamientos, contratos, así como reportes de visitas de seguimiento.

Si bien, es necesario contar con información sistematizada de la demanda de apoyos y las características de los solicitantes para generar información suficiente y necesaria que permita identificar grupos de control para realizar estudios o evaluaciones con bases de datos más sólidas y veraces; las condiciones bajo las que opera el Programa, a través de IMF, dificulta concentrar la información de solicitantes y separar la demanda de apoyos del PRONAFIM con respecto a los apoyos que ofrecen otros fondos.

Al respecto, pudieran identificarse tres tipos de demandas: la demanda potencial conformada por todos los microempresarios que requieren servicios financieros integrales (lo soliciten o no) cuya caracterización pudiera identificarse, al menos a mediano plazo, por medio de encuesta; la demanda efectiva conformada por aquellos microempresarios que solicitan los servicios financieros integrales, que para estimarse se requeriría información de todas las solicitudes de financiamiento a las IMF independientemente de la respuesta que se obtenga y finalmente la demanda atendida conformada por los microacreditados beneficiarios del Programa.

Dado lo anterior, el equipo evaluador recomienda al Programa utilizar a manera de proxy los resultados de la Encuesta sobre la Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del INEGI y valorar la pertinencia de, al menos a mediano plazo, lograr acuerdo de colaboración con el INADEM y el INEGI para incorporar, en dicha encuesta, parte de las preguntas que requiere el programa para identificar a su demanda potencial. Por otra parte, se recomienda solicitar a las IMF apoyadas con recursos del Programa la información de todas las solicitudes de crédito de microempresarios, sin importar si son o no apoyados con fondos del PRONAFIM, para conformar al menos una proxy de la demanda efectiva del Programa. Esta información puede solicitarse evitando los datos de identificación para cumplir con la Ley de Protección de Datos Personales.

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:

El Diagnóstico determina que la población objetivo es: “los y las microempresarias que el Programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios establecidos en su normatividad”. El Programa cuantifica a su población objetivo con base en los datos históricos sobre la población apoyada con recursos del PRONAFIM, así como las restricciones presupuestales y la propia definición de dicha población. El Diagnóstico prevé que el Programa atenderá durante 2016 a 761,000 microempresarios.

En las ROP 2016 se establecen los criterios (requisitos) para la selección (identificación) de la población objetivo: emprender o contar con una unidad económica (micro negocios dedicados a la industria, comercio o servicios cuyo tamaño no rebase los 15 trabajadores en la industria o los 5 trabajadores en comercio y servicios), ser mayor de 18 años, contar con identificación oficial vigente, contar con Clave Única de Registro de Población y no tener problemas de sobreendeudamiento. Debido a que el Programa no concentra información sobre los solicitantes no es posible verificar la manera en que las IMF se aseguran de cubrir con los requisitos; sin embargo, en el Anexo 3 de las ROP en que las IMF entregan la información completa de los microempresarios apoyados con recursos del Programa se puede verificar todos los requisitos excepto el de sobreendeudamiento.

El diagnóstico considera que el problema que el Programa busca resolver “Niveles reducidos de permanencia de las unidades económicas de los y las microempresarias”, se acentúa en zonas de atención especial y/o prioritarias; por lo que prioriza su atención en aquellos municipios en donde no se cuenta con la presencia de instituciones que ofrezcan servicios financieros, también focaliza mediante el crédito estratégico cuyo objetivo es contribuir al empoderamiento de la mujer y promover la igualdad de género en las Zonas de Atención Especial y en las Zonas Prioritarias; y que a diferencia del apoyo crediticio, cobra solo tasa ceteris paribus sin puntos adicionales

Debido a que ni el problema ni la población potencial están acotados, el Programa ofrece una gama importante de formas de intervención que pudieran afectar la focalización en la atención de su población objetivo; además, no se establece claramente en los requisitos que el uso del crédito sea para la actividad productiva. La atención prioritaria hacia las mujeres no ha sido justificada con el árbol de problemas definido; además, debido a que se introduce el crédito estratégico por primera vez aún no es posible valorar si sus condiciones son un incentivo suficiente para que las IMF elijan a la población prioritaria.

Se recomienda establecer, dentro de los requisitos, el uso del crédito hacia la actividad productiva, definir prioridades de atención no sólo sobre las mujeres rurales sino también sobre aquellos microempresarios que utilizaran el crédito para incrementar la productividad y no sólo mantener el capital de trabajo; y generar mecanismos que permitan verificar que las IMF seleccionan a la población que cumple todos los requisitos; así como mecanismos de graduación que eviten beneficiarios cautivos.

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
1	° La estrategia de cobertura cuenta con una de las características establecidas.

Justificación:

El PRONAFIM no cuenta con un documento oficial en el que defina la estrategia de cobertura con metas de cobertura anual y con visión de mediano y largo plazo; sin embargo, en el Diagnóstico, las ROP y los lineamientos del Programa es posible identificar algunos elementos de dicha estrategia.

En las ROP 2016 se señala como uno de los objetivos específicos incrementar la cobertura geográfica de los servicios de microfinanzas, especialmente en las zonas prioritarias y de atención especial del programa, para facilitar el acceso de los y las microempresarias a los servicios de microfinanzas.

De acuerdo al Diagnóstico, la cobertura se define como “la población que tiene acceso a los servicios y/o acciones que proporciona el Programa”. Se entiende por acceso, la facilidad con la cual los beneficiarios pueden recibir los recursos que suministra el PRONAFIM. Por lo tanto, el Programa busca atender a toda la población que presente el problema central, “Niveles reducidos de permanencia de las unidades económicas de los y las microempresarias”, y dicha población se encuentra en todo el territorio nacional. Sin embargo, el Programa reconoce que la problemática se acentúa en zonas con poblaciones en condiciones de pobreza, principalmente en las zonas rurales, para lo cual ha definido como prioridades de atención a las microempresarias que vivan en las Zonas de Atención Especial y Zonas Prioritarias y que pretende atender otorgando a las IMF la línea de crédito estratégico a diferencia del apoyo crediticio cobra una tasa de cetes sin puntos adicionales. Cabe resaltar, que esta estrategia marcada hacia las microempresarias rurales no ha sido justificada en la definición de la problemática y la población que no establecen una visión de género ni la identifican en una zona particular.

En las ROP 2016 se establece que además del apoyo crediticio el Programa otorga apoyo no crediticio a parte de la población beneficiaria, con el fin de aumentar los resultados positivos del crédito, por lo que a partir de este año será posible identificar una doble cobertura la del acceso al crédito y la del apoyo no crediticio; dado que los apoyos no crediticios son también impartidos por las IMF en las nuevas ROP se establecen condiciones a las líneas de crédito para que las IMF capaciten a sus beneficiarios (10% de manera obligatoria en crédito simple y revolvente, y a elegir entre otras condiciones el 100% en crédito estratégico); pero no se identifican prioridades de atención al apoyo no crediticio ni una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo.

Se recomienda, en primera instancia, replantear la definición del problema público que el Programa busca resolver y sus poblaciones y, posteriormente, diseñar una estrategia de cobertura que establezca prioridades de atención acorde a las definiciones anteriores, así como metas de cobertura anual y una visión de mediano plazo que permita a los microempresarios mecanismos de graduación y evite generar ciclos de beneficiarios cautivos. Finalmente, se sugiere utilizar el documento de “Segmentación de Poblaciones” para identificar características en la población objetivo que les ayude a priorizar la atención y a focalizar los apoyos no crediticios.

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.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen una de las características establecidas.

Justificación:

El Programa no cuenta con procedimientos de selección de beneficiarios de forma directa ya que opera a través de IMF, las ROP solo señala cuales son los requisitos de selección de los beneficiarios y de las IMF y establecen que la operación del microcrédito depende de cada institución.

Los requisitos de selección de beneficiarios señalados en las ROP y en las Políticas de Crédito de PRONAFIM 2016 indican que para obtener un microfinanciamiento se requiere emprender o contar con una unidad económica, ser mayor de 18 años, contar con identificación oficial vigente, contar con Clave Única de Registro de Población y no tener problemas de sobreendeudamiento.

Por otro lado, el Programa si cuenta con procedimientos de selección de IMF para ser sujetos de apoyo, esta información contiene criterios claramente establecidos, están estandarizados, sistematizados y se publican en las ROP y las Políticas de Crédito del Programa.

El procedimiento para obtener recursos por parte de PRONAFIM comienza con la presentación del formato e información señalada en el anexo 1 de las ROP, en la ventanilla única del Programa. Posteriormente se realiza un análisis operativo, financiero y el dictamen jurídico de la IMF solicitante. Las solicitudes se presentan ante el Comité Técnico que determinará si autoriza, rechaza o condiciona el otorgamiento del apoyo.

El Manual de Procedimientos del Programa en el apartado recepción de solicitudes señala: que las IMF tengan manuales de operación y de administración y en general toda la documentación donde se describa la operación y administración de la sociedad, políticas internas y otros de acuerdo a la legislación que les aplique, debidamente autorizados. En el procedimiento análisis operativo para acreditar a las IMF, señala que el Programa debe realizar visita de campo para así validar que las IMF tienen viabilidad operativa. Cada IMF tiene sus propios procedimientos de selección, por lo que no están estandarizados, no obstante, utilizan criterios similares; el equipo evaluador analizó a manera de muestra las políticas de crédito de 3 IMF (Finreg, IDC. Impulsando Emprendedores y FINACRECEM); en ellas señalan los procedimientos de elegibilidad claramente especificados: se empieza con el llenado de la solicitud de crédito, se procede con el formato de consulta de historial crediticio, el microempresario entrega listado de información para que el analista realice el estudio de crédito y verifique garantías, entre otros. Sin embargo, no todas las IMF los sistematizan y no se encuentran difundidos de manera pública, al menos en sus páginas electrónicas.

El equipo evaluador, recomienda que se establezca dentro de los requisitos el uso del crédito hacia la actividad productiva y que se exploren mecanismos, como el crédito estratégico o un esquema de garantías, para dar prioridad no solo a las zonas de baja cobertura de microfinanzas sino también a los microempresarios que utilizarán el recurso para aumentos en la productividad, estableciendo los parámetros y apoyos no crediticios que se consideren convenientes para aumentar las posibilidades de éxito de los proyectos. Por otro lado, con el fin de coadyuvar a mayor transparencia y mejores condiciones crediticias, recomienda que en el "micrositio de transparencia", que está desarrollando el Programa, se publique un resumen comparativo de los procedimientos y criterios para la selección de los beneficiarios de microcréditos, esto permitirá que los solicitantes tomen decisiones más informadas.

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

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.
- b) Existen formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> ° El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. ° Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.

Justificación:

El PRONAFIM no cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo de los acreditados de forma directa, ya que el Programa opera a través de IMF que son las que reciben, registran y dan trámite a las solicitudes de los microempresarios, pero no se establecen de manera central procedimientos para estos trámites, sino que se deja a cada institución actuar según sus propias normas.

No obstante, el Programa si define en las ROP y Políticas de Crédito estos procedimientos para las solicitudes de apoyo de las IMF y organizaciones. Se establecen como requisitos que las IMF deberán ser personas morales que cumplan con la normativa aplicable conforme a la legislación mexicana, tener dentro de su objeto social y/o fines, el otorgar y recibir financiamiento, contar con capital social, así como capacidad operativa, técnica, jurídica y viabilidad financiera para operar microfinanzas, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y de aquellas previstas en ordenamientos cuya aplicación sea competencia de la Secretaría de Economía, cumplir con la documentación, registros, normativa y programas de capacitación determinadas por las autoridades financieras, contar con un sistema de cartera para el registro y seguimiento de las operaciones de microfinanzas de la IMF, no contar entre sus socios (as) o accionistas, en sus Órganos de Gobierno o titulares de sus Direcciones. El Manual de Procedimientos del Programa en el apartado recepción de solicitudes señala: que las IMF tengan manuales de operación y de administración y en general toda la documentación donde se describa la operación y administración de la sociedad, políticas internas y otros de acuerdo a la legislación que les aplique, debidamente autorizados. En el procedimiento análisis operativo para acreditar a las IMF, señala que el Programa debe realizar visita de campo para así validar que las IMF tienen viabilidad operativa. En estos manuales se especifican procedimientos y formatos de solicitud de crédito.

El equipo evaluador analizó a manera de muestra las políticas de crédito de 3 IMF (Finreg, IDC. Impulsando Emprendedores y FINACRECEM) en ellas señalan los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. Los componentes de la solicitud de crédito corresponden al mercado de las microfinanzas, se puede optar en crédito individual o grupal. En general, cuando se trata de créditos individuales, los promotores se acercan a los microempresarios, cuando son créditos grupales, los promotores identifican a los líderes de la zona para tener un mayor acceso a las microempresas de la zona. Se procede al formato de consulta de historial crediticio y el listado de información para que el analista realice el estudio de crédito, son de aplicación universal y son formatos debidamente definidos que se encuentran al alcance de la población objetivo. No se encuentran apegados al documento normativo del Programa, porque las IMF no tienen la obligación de seguir lineamientos específicos en este tema.

El equipo evaluador recomienda que se establezcan mecanismos para identificar y robustecer las solicitudes de crédito productivo orientado al aumento de la productividad; por otra parte, se sugiere que se publique en el "micrositio de transparencia", que está desarrollando el Programa, un resumen comparativo de los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo que realizan las diferentes IMF. Conocer las alternativas que ofrecen estos procedimientos, le permitirán al Programa conocer los puntos positivos y negativos a los que se enfrentan los microempresarios y a ellos, tomar decisiones más informadas.

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.
- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Sí.

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

Justificación:

El padrón de beneficiarios del Programa contiene las características generales y socioeconómicas del beneficiario y tipo de apoyo otorgado, está sistematizado y cuenta con algunos mecanismos documentados de depuración y actualización, como la confronta que realizan con los programas que maneja la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Sin embargo, el padrón está incompleto. Las ROP 2016, en el apartado XIV Transparencia, fiscalización, apartado d) menciona: “Para consolidar la transparencia en el destino de los apoyos, el Programa deberá mantener actualizado el padrón de la Población Objetivo reportado por las IMF acreditadas y/u organizaciones incorporadas: Este padrón (Anexo 3) se integrará en los términos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente y en relación a lo establecido en el artículo 177 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. El Programa a partir 2016 está recopilando la información señalada del anexo 3 de las ROP, mediante la plataforma Sistema Integral de Procedimientos (SIP), en el portal del Programa www.pronafim.gob.mx. El padrón contiene, las características generales de los beneficiarios, de acuerdo a su documento normativo: contar con una unidad económica, ser mayor de 18 años, identificación vigente, Clave Única de Registro de Población, sin embargo, no se menciona el apartado referente al sobreendeudamiento; además cuenta con características socioeconómicas y del crédito. La información esta sistematizada en el SIP.

El Programa contiene algunos mecanismos de depuración y actualización del padrón de beneficiarios, aun cuando las ROP 2016, VII Instancia Normativa, Artículo 12 punto V señala que la Coordinación General del Programa tiene como atributo: “Implantar y administrar el registro de las operaciones del sector microfinanciero, normar la captación de información, su actualización y uso, así como llevar a cabo el análisis de la información relevante para el conocimiento del sector”. Cuando los fideicomisos operaban de forma independiente, FOMMUR en el procedimiento “Informe mensual de beneficiarios y sus microacreditados”, señalaba que el fideicomiso era el responsable de actualizar la base de datos con la información que presentan los organismos en el informe mensual de beneficiarias y sus créditos otorgados por los acreditados. Las ROP 2016 del Programa señalan que con el fin de supervisar la correcta aplicación de los apoyos, se realizan visitas de seguimiento aleatorias a la población objetivo, IMF acreditadas y organizaciones incorporadas, las que pueden ser sujetos de seguimiento de mediano y largo plazo para obtener información mediante instrumentos específicos como encuestas, visitas, solicitud de reportes e informes, con objeto de identificar y evaluar los impactos que se generan en ejercicios fiscales posteriores a la conclusión de cada acción. Respecto a las IMF, el Programa tiene un listado en el sistema Excel con los siguientes campos: número de IMF, estatus, razón social, RFC, dirección física y electrónica. El equipo evaluador recomienda que el Programa complete la base de datos de los beneficiarios en los anexos 3B, 3C y 3D; así como integrar en un solo padrón toda la información de los microacreditados y las condiciones de su crédito, incluyendo el tipo de apoyo (crediticio, capacitación, incubación), el origen del crédito (estratégico o no), destino de los recursos, la identificación del municipio como prioritario, de atención especial u otro. Por otra parte, se sugiere integrar otra base de datos de IMF acorde a las características de selección establecido en su documento normativo, que la misma se encuentre actualizada, contenga las características de los financiamientos que el Programa les otorgó, calificación crediticia, número de beneficiarios, localización, y aquellos que el Programa considere necesarios para fines de transparencia y de mejoramiento del mismo. Asimismo, y si bien la creación del padrón de beneficiarios es nuevo, se deben implementar lineamientos para su total actualización y depuración.

- 14. Los procedimientos para otorgar los apoyos 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.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

El PRONAFIM no cuenta con procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios ya que el Programa opera a través de IMF, si bien se deja que cada IMF opere de forma autónoma, si llevan a cabo procedimientos estandarizados en el otorgamiento de crédito. El equipo evaluador analizó a manera de muestra las políticas de crédito de 3 IMF (Finreg, IDC. Impulsando Emprendedores y FINACRECEM) y en ellas se mencionan procedimientos como: formalización del crédito, instrumentación del crédito, solicitud de recursos a la fuente fondeadora, aprobación y disposición de recursos, endoso de pagarés, liberación de recursos, recepción, registro y guarda de documentos valor; cabe destacar que no todos los procesos ni todas las instituciones los tienen sistematizados y estos procedimientos no se publican. Lo único que realmente regulan las ROP, en el tema de procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios, es el de la definición de la población objetivo.

Por otra parte, los procedimientos para otorgar los apoyos del Programa a las IMF se encuentran publicados en las Políticas de Crédito de PRONAFIM 2016 que señalan que la formalización del crédito deberá realizarse dentro de los 25 días hábiles posteriores a la fecha de cuando el Comité Técnico (CT) del Programa le aviso a la IMF la autorización del financiamiento. Los créditos autorizados se dispondrán mediante una cuenta bancaria específica para ello. Así también, el apoyo que el Programa otorga a las IMF se encuentra normado en las ROP 2016, señala que una vez que el CT del Programa autoriza otorgarle a las IMF una línea de crédito, se dispone a la firma de los modelos de contrato que se encuentran como anexo 2 y en el que se hace referencia a los procedimientos para obtener los recursos: se define el destino del crédito, los términos para disponer del recurso, las condiciones bajo las cuales se contrata el financiamiento, la obligación de firma de pagaré, que condiciones previas se deben cumplir para disposición y obligaciones de hacer y no hacer. Los procedimientos de entrega de apoyo a las IMF se encuentran estandarizados y sistematizados.

El equipo evaluador recomienda que se publique en el “micrositio de transparencia”, que está desarrollando el Programa, un resumen comparativo de los procedimientos de las IMF para otorgar los apoyos a los beneficiarios. Conocer las alternativas que ofrecen estos procedimientos, le permitirán al microempresario conocer los puntos positivos y negativos a los que se enfrentan.

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

Justificación:

El Programa recolecta información socioeconómica de los beneficiarios a través de las IMF mediante el anexo 3 de las ROP y el cual es guardado en el Sistema Integral de Procedimientos (SIP), en el portal del Programa www.pronafim.gob.mx. Al momento que un microacreditado obtenga financiamiento, las IMF tienen la obligación de solicitar la información señalada en dicho anexo que contiene las características generales del acreditado: dirección, sexo, edad, nivel de estudios, lengua indígena, discapacidad, uso de internet, ubicación del negocio, número de personas que trabajan en él y rol en el hogar; una vez otorgado el apoyo las IMF tienen la obligación de reportar mensualmente el apartado A del anexo 3 que contiene información sobre el crédito (monto, plazo, frecuencia de pago, tasa de interés), así como el destino del crédito, la composición de la tasa mensual (costo operativo, costo financiero, gasto administrativo, utilidad), punto de acceso, si ha solicitado crédito previamente y finalmente si sus ingresos han mejorado después de recibir el primer microcrédito.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

16. Para cada uno de los Componentes de la MIR del programa existe una o un grupo de Actividades que:
- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
 - Están ordenadas de manera cronológica.
 - Son necesarias, es decir, ninguna de las Actividades es prescindible para producir los Componentes.
 - Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los Componentes.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Del 0% al 49% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El S021 tiene tres Actividades en operación. Por una parte, la Actividad 1 (Líneas de crédito ministradas para microempresarios) está claramente definida, mientras que las Actividades 2 y 3 (Líneas de crédito ministradas para créditos estratégicos y Apoyos para capacitación e incubación, respectivamente) carecen de claridad en su redacción, ya que no incluyen la definición del concepto “estratégico” ni la caracterización de los “apoyos para capacitación y servicios de incubación” que pueden ser monetarios, capital humano o a través de foros. Por otra parte, en lo que respecta al orden cronológico de las Actividades, éste no tiene que ser evaluado, debido a que solo existe una actividad para cada componente.

Evaluando la necesidad de las Actividades para con los Componentes, las 3 actividades (A1: Líneas de crédito ministradas a IMF para las y los microacreditados; A2: Líneas de crédito ministradas a IMF para créditos estratégicos; A3: Apoyos a IMF para capacitación e incubación) son necesarias para alcanzar los tres Componentes (C1: Microcréditos otorgados a microempresarios; C2: Créditos estratégicos otorgados; C3: Capacitaciones y servicios de incubación) debido a que otorgan el recurso para realizarlos, pero no son suficientes, ya que el Programa actúa a través de las IMF lo que no garantiza que únicamente con el suministro de recursos las instituciones logren la colocación de los microcréditos bajo las condiciones que requiere el Programa o el otorgamiento de los servicios de capacitación e incubación. Por ello, se recomiendan actividades de seguimiento y supervisión del Programa hacia las IMF y su interacción con los beneficiarios.

Por último, para el rubro del nexo entre la realización de las Actividades y sus supuestos, hay una falta metodológica en la elaboración de los supuestos, siendo que en este nivel de la MIR se espera que los supuestos planteados y las Actividades realizadas generen los Componentes, por lo que no tiene sentido plantear supuestos sobre condiciones presupuestales que anteceden a las Actividades trazadas. Por ello se recomienda los supuestos versen sobre la demanda de microcréditos y créditos estratégicos, así como de necesidades de capacitación de los beneficiarios del programa.

Las recomendaciones de mejora de las actividades pueden encontrarse en el Anexo 7 “Propuesta de Mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”

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
1	° Del 0% al 49% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Pp tiene tres Componentes a su cargo: el primero versa sobre los microcréditos otorgados a las y los microempresarios el segundo está relacionado al otorgamiento de créditos estratégicos en Zonas de Atención Especial y Prioritaria, y el tercero es la capacitación para el desarrollo de habilidades empresariales o incubación. Desde un punto de vista metodológico, los 3 Componentes son bienes o servicios que otorga el PRONAFIM, a través de instituciones de microfinanzas.

En lo que refiere a su redacción, tanto el Componente 1 como el Componente 2, microcréditos y créditos estratégicos respectivamente, cumplen las características de resultados logrados; sin embargo, el Componente 3 (capacitación), está redactado como un sustantivo derivado de un verbo y un complemento. La capacitación y servicios de incubación como bien o servicio del S021 es correcto; sin embargo, es necesario redactarlo de manera distinta.

Por otro lado, los tres Componentes son necesarios, pero no suficientes para lograr el Propósito del PRONAFIM (Consolidación de unidades económicas por microacreditados). Esto se debe a que existen factores más allá del financiamiento y la capacitación que pueden incidir en su logro.

En lo referente a los supuestos de los Componentes, estos corresponden correctamente, ya que todos son riesgos reales que tiene el Programa para alcanzar el Propósito. Sin embargo, se recomienda replantear el riesgo de “crisis económica no afecta a los microempresarios” que permanece como constante en los tres Componentes.

Se recomienda replantear el Propósito del programa antes de cambiar los Componentes, ya que estos sí son Componentes válidos; sin embargo, no atribuyen a la consecución completa del Propósito planteado. Las recomendaciones de mejora de los Componentes pueden encontrarse en el Anexo 7 “Propuesta de Mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”

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
3	° El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Propósito del PRONAFIM es la consolidación de las empresas de las y los microempresarios apoyados por el Programa. En este sentido, el Propósito no es una consecuencia directa de los Componentes y sus supuestos, ya que la consolidación de una unidad económica tiene más factores asociados a ésta.

El logro del Propósito del S021 no está controlado por los responsables del Pp, ya que la consolidación de las unidades económicas depende más de características y condiciones de los microacreditados como productividad y condiciones de mercado optimas, entre otras. Por otra parte, su Propósito es único, en el sentido de que abarca un solo objetivo; sin embargo, éste es muy difícil de ser alcanzado mediante la intervención del programa; la falla metodológica en la definición del problema se transmite a la incorrecta definición del Propósito por lo que los Componentes no son capaces de lograr el Propósito.

Cabe destacar que el Propósito establecido está redactado como una situación alcanzada e incluye la población objetivo en su redacción: Los microempresarios y las microempresarias apoyados por el Programa consolidan sus unidades económicas.

El equipo evaluador recomienda reconsiderar el Propósito establecido por el Programa ya que éste es demasiado amplio en su definición y alcance. De la misma manera, el PRONAFIM no posee la capacidad operativa y presupuestal para alcanzar el Propósito planteado. Sin embargo, es posible que el Propósito pueda ser movido a nivel de Fin, ya que captura el fin último del programa.

Aunado a lo anterior, se sugiere acotar el problema hacia las limitaciones de acceso a servicios financieros integrales y en congruencia replantear el Propósito. Las recomendaciones de mejora del Propósito pueden encontrarse en el Anexo 7 "Propuesta de Mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados"

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
3	° El Fin cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El Fin del Programa está claramente identificado, lo que indica que no tiene ambigüedades en su redacción y está alineado al Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018: en su objetivo 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía.

El Fin del Pp es, afirmativamente, un objetivo superior al de la ejecución del Programa y el logro de éste no está controlado por sus responsables, sino que aporta a su cumplimiento; esto se debe a que el PRONAFIM solamente abarca el segmento de microempresarios, y no a los emprendedores de las PYMES y el sector social. Aunado a lo anterior, el objetivo metodológicamente no es único, ya que una parte de él apunta hacia el impulso a los microemprendedores y la segunda parte apunta hacia el fortalecimiento del desarrollo empresarial de las MIPYMES. La diferenciación de las partes del Fin es importante, ya que un emprendedor puede establecer una empresa de cualquier tamaño, independientemente de la intervención del Programa, mientras que el fortalecimiento de las MIPYMES puede ser abordado a través de capacitación empresarial, acceso a crédito, asesoría financiera, entre otros.

Por último, de acuerdo al Diagnóstico del Programa, el S021 está vinculado con el Objetivo Sectorial 3 del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía; en su estrategia 3, Impulsar el acceso al financiamiento y al capital; en las líneas de acción 3, 4 y 6: Expandir la cobertura territorial de los servicios de microfinanzas con intermediarias acreditadas y nuevas; Otorgar un mayor número de microcréditos, capacitación y educación financiera a mujeres; y Fomentar el fortalecimiento de intermediarios financieros no bancarios para que las MIPYMES tengan opciones adicionales de financiamiento.

Las recomendaciones de mejora del Fin pueden encontrarse en el Anexo 7 “Propuesta de Mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados”.

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:

En el análisis comparativo entre las Reglas de Operación (ROP) y la MIR, se encuentra claramente plasmado el "Fin" en los "considerandos" de las ROP.

A nivel de Propósito, las ROP del PRONAFIM establecen que el objetivo general del Programa es Contribuir a que los y las microempresarias generen y consoliden sus unidades económicas a través del acceso a servicios de microfinanzas, como parte de las acciones que realiza el Gobierno de la República por conducto de la Secretaría de Economía; lo cual es congruente con el Propósito del Programa.

A niveles de Componente, las ROP muestran 3 ejes de actuación para con la población: el otorgamiento de microcréditos a la población objetivo (Los y las microempresarias que buscan emprender y/o consolidar sus unidades económicas a través de los servicios de microfinanzas atendidos en el ejercicio fiscal); la promoción de acciones de desarrollo de capacidades financieras y empresariales, así como incubaciones para el emprendimiento y consolidación de unidades económicas; y, el fortalecimiento de las instituciones de microfinanciamiento y organizaciones para incrementar su competitividad, profesionalización y desempeño social con la finalidad de mejorar los servicios de microfinanzas que brindan a la población objetivo. Lo anterior muestra una ligera incongruencia entre los componentes de la MIR y las Reglas de operación, ya que estas incorporan el factor de fortalecimiento de IMF y organizaciones el cual no está incorporado en la MIR, y la MIR presenta un elemento de créditos estratégicos no contemplado en los ejes centrales de interacción con la población objetivo.

Finalmente, es posible identificar los resúmenes narrativos de las Actividades en las ROP.

Con el fin de lograr una mejor consistencia entre las ROP y la MIR, el equipo evaluador recomienda eliminar de los ejes principales el factor de fortalecimiento de las IMF, que pudiera quedar a nivel de actividad, a la vez de incorporar la vertiente estratégica de manera transversal en todos los Componentes con incentivos para que las IMF incrementen la cobertura en las Zonas de Atención Prioritaria.

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
1	° Del 0% al 49% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

La MIR cuenta con 14 indicadores: dos para Fin, uno para Propósito, cinco para Componentes y seis para las Actividades. El primer indicador de Fin no cuenta con medio de verificación y la liga que aparece en los trece restantes (<http://www.economia.gob.mx/conoce-la-se/programas-se/programas-de-subsidios/informes>) dirige a la página principal de la Secretaría de Economía dentro del portal de gobierno (<http://www.gob.mx/se/>), en el que no se encuentran de manera accesible los informes del programa. Por lo tanto, al no proveer un medio de verificación adecuado, los indicadores no se pueden definir como monitoreables. Se recomienda verificar que la liga dirija adecuadamente a los informes correspondiente. El primer indicador del Fin (Participación de la mujer), no es adecuado ni relevante, ya que el enfoque de género no forma parte del objetivo del Fin en la MIR. El segundo indicador del Fin (Porcentaje de microempresarias y microempresarios que incrementaron el volumen de venta de sus unidades económicas) no es económico porque necesita la aplicación y seguimiento de una encuesta. El indicador del Propósito (Consolidación de unidades económicas) es relevante para la medición del objetivo, para considerarse adecuado debiera especificarse que la encuesta se considere representativa, además la redacción del cálculo podría mejorar y no es económico puesto que implica la aplicación de encuestas y seguimiento. El primer indicador del primer componente (Porcentaje de atención respecto a población potencial) no es claro puesto que hay inconsistencias entre la MIR y la FT respecto a la población que se pretende medir. El indicador del segundo componente (Porcentaje del monto promedio del crédito estratégico respecto al monto promedio de los créditos otorgados por el programa) no se considera adecuado pues sería más útil tener un indicador de cobertura, siendo que lo que se pretende con este tipo de crédito es resolver el problema de cobertura de microfinancieras en ciertas zonas. El primer indicador del tercer componente (Porcentaje de microempresarias y microempresarios que recibieron capacitación a la población objetivo (sic) respecto al total de microempresarias y microempresarios atendidos con microcréditos por el programa) presenta problemas de redacción por lo que no es claro. El segundo indicador del tercer componente (Porcentaje de microempresarias y microempresarios incubados que recibieron microcréditos con recursos del programa) no es adecuado o relevante para medir el desempeño del componente de incubación si no se realizan algunas aclaraciones. De acuerdo con las ROP, existen dos formas del apoyo de incubación, aquella que va de la mano con el crédito y la que es únicamente apoyo no crediticio, este indicador estaría combinando ambos temas y, a su vez, no mide el desempeño de ninguno. Se podría hacer la diferenciación entre los tipos de incubación, puesto que aun cuando se refiera únicamente al apoyo no crediticio, planteado de esta forma no se mide la cobertura, alcance, calidad, eficacia o eficiencia de la incubación ya que existen diversas razones, ajenas a ésta, por las que a un proyecto incubado pueda o no terminar con crédito. El primer indicador de la actividad (A1.1) (Promedio de días hábiles para la autorización de un apoyo) no es claro, pues no incluye la definición de “apoyo” para entender que se hace referencia al procedimiento con las IMF. Finalmente, los últimos 5 indicadores (correspondientes a las actividades de los componentes 2 y 3 y a los últimos dos de la actividad del primer componente), no se encuentran definidos como indicadores, son únicamente contabilizaciones; sin embargo, la unidad responsable ya realizó mejoras en las Fichas Técnicas formulándolos nuevamente para que adquieran las características de un indicador. Los nuevos propuestos son claros, relevantes, económicos y adecuados, pero tampoco cuentan con medios de verificación.

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 ó nominal).

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
1	° Más del 0% y hasta el 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Todas las Fichas Técnicas de los indicadores cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición y metas. De forma opuesta, todas tienen información incompleta, el comportamiento del indicador no está definido en ninguno de los catorce y, a excepción del primer indicador del Fin (Participación de la mujer), ninguno tiene línea base, esto se debe a que el Programa es nuevo por lo que se sugiere identificar la línea base con el resultado de los indicadores en 2016.

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
1	° Más del 0% y hasta el 49% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Existe un problema de congruencia entre las metas establecidas en las Fichas Técnicas de los indicadores y aquellas que aparecen publicadas en el primer Informe Trimestral 2016; por lo que se recomienda actualizar y conservar la mejor congruencia posible en los documentos del Programa. Adicionalmente, en algunos casos es imposible evaluar la meta puesto que no cuenta con línea base o respaldo metodológico para el establecimiento de la misma, ni con información adicional que permita emitir un juicio sobre su factibilidad o impulso al desempeño, tal es el caso de los indicadores: Porcentaje de microempresarias y microempresarios que incrementaron el volumen de venta de sus unidades económicas (Fin), Porcentaje del monto promedio del crédito estratégico respecto al monto promedio de los créditos otorgados por el programa (Componente) y Porcentaje de microempresarias y microempresarios incubados que recibieron microcréditos con recursos del programa (Componente). El primer indicador del Fin (Participación de la Mujer) tiene una meta del 85% en el primer Informe Trimestral. El comportamiento del indicador ha sido en promedio 85% entre 2012-2015, únicamente en FINAFIM sin contar FOMMUR. Al unirse, era de esperarse entonces que, incrementara ese porcentaje, con lo que se confirma su factibilidad. Es importante señalar, que el establecimiento de metas en este indicador no necesariamente impulsa el desempeño. Para que fuera de esta forma, se deben tomar en cuenta las observaciones ya realizadas en la presente evaluación respecto al enfoque de género del Programa que no se ve reflejado en su Diagnóstico. Para el indicador del Propósito (Consolidación de unidades económicas), la meta establecida es del 40%. De acuerdo con la información del Diagnóstico, donde se cita al INEGI, la permanencia de los micronegocios en el primer año es del 32%. Una meta del 40% implica que el Programa pretende incidir positivamente en este aspecto, por lo que sí impulsa el desempeño mas no se puede determinar si es factible. A nivel componente, se establece una meta del 38.05% en el indicador Porcentaje de atención respecto a población potencial. En 2015 FOMMUR y FINAFIM otorgaron, en conjunto, más de 800 mil créditos, lo cual equivale a un 44% de la población potencial identificada. Dadas las restricciones presupuestarias con las que cuenta el Programa para este ejercicio fiscal 2016, la meta propuesta puede ser tanto factible como impulso para el desempeño. El tercer componente cuenta con dos indicadores, el primero es sobre capacitación cuya meta es del 10%; el segundo de incubación, del 40%. El 10% de capacitación con respecto al total de acreditados es el mínimo obligatorio establecido en las ROP. Adicionalmente, en el documento Diagnóstico del Programa se trata la importancia de las capacitaciones como acompañamiento del crédito, tanto respaldada por literatura académica como en la atención del Programa, porque lo que una meta del 10% de los acreditados podría considerarse laxa. No obstante, es importante puntualizar que para poder alcanzar porcentajes mayores se debe garantizar que se encuentre dentro de las posibilidades presupuestarias del programa.

A nivel Actividades, la primera correspondiente al Componente 1 tiene una meta de 54 días para su indicador (Días promedio para la autorización de un apoyo). Puesto que no se cuenta con línea base o alguna otra referencia para el establecimiento de la meta, a priori, no podrían confirmarse laxas o factibles. Sin embargo, con la información del primer Informe Trimestral, donde el promedio fueron 33.4 días, podría considerarse un replanteamiento de meta hacia una que impulse el desempeño. Cabe mencionar que las metas en los últimos 5 indicadores (correspondientes a las actividades de los componentes 2 y 3 y a los últimos dos de la actividad del primer componente) carecen de sustancia puesto que son contabilizaciones, varias de ellas necesarias para el cálculo de otros indicadores; sin embargo, la unidad responsable ya realizó mejoras en las Fichas Técnicas formulándolos nuevamente para que adquieran las características propias de un indicador. Con estas modificaciones, las nuevas metas se encuentran orientadas a impulsar el desempeño y son factibles puesto que pretenden medir el cumplimiento de la ejecución planeada

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
1	° Del 0% al 49% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta.

Justificación:

El primer indicador del Fin (Participación de la Mujer) en la MIR no hace referencia a ningún medio de verificación. Los trece restantes sí proveen esa información que refiere al Informe Anual de Resultados, lo cual es una fuente oficial. Cabe mencionar que la información que se revisó es la del primer Informe Trimestral de Resultados 2016, en cuyo Anexo aparecen los indicadores. En este documento se especifica el nombre del elemento que hay que encontrar, con lo que cuentan con el nombre que permite identificarlos. Es importante puntualizar que, en los medios de verificación de la MIR, se debe clarificar la referencia de cada variable necesaria para el cálculo del indicador, sin importar que se encuentren dentro del mismo documento. Adicionalmente, aparecen los resultados de los indicadores que son mensuales, para el resto falta cumplir su periodicidad, no obstante, sí se considera la información suficiente para la reproducción del cálculo.

Existe sin embargo, el inconveniente de que la liga que aparece (<http://www.economia.gob.mx/conoce-la-se/programas-se/programas-de-subsidios/informes>) dirige a la página principal de la Secretaría de Economía dentro del portal de gobierno (<http://www.gob.mx/se/>) y no al documento que se desea. Se recomienda verificar que la liga funcione y dirija adecuadamente al informe correspondiente. Al no poder acceder con la dirección que se proporciona, los indicadores no cuentan con la característica de ser públicos. Se entiende que aún no se tiene el Informe Anual de Resultados, pero sí podría conducir al sitio donde se encuentran los informes trimestrales, para de este modo ser fuente pública y fidedigna de la información de los indicadores.

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
1	° Uno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa tienen las características establecidas.

Justificación:

Solamente el nivel Propósito de la MIR cumple con las características mencionadas en la relación Objetivo-Indicadores-Medios de verificación. El indicador correspondiente (Porcentaje de microempresarias y microempresarios atendidos por el programa que permanecen en operación al menos doce meses respecto al total de los atendidos por el programa) permite medir directamente el objetivo y los medios de verificación son los necesarios y suficientes para la reproducción del cálculo.

A nivel de Fin, sólo uno de los dos indicadores elaborados (Porcentaje de microempresarias y microempresarios que incrementaron el volumen de venta de sus unidades económicas) permite medir el cumplimiento del objetivo, el otro (Participación de la mujer) no sólo no contribuye a la medición, sino que no se proporciona medio de verificación.

A nivel Componente, los medios de verificación son los necesarios y suficientes, sin embargo, algunos de los indicadores no contribuyen necesariamente a la medición del objetivo. En el caso del segundo Componente, el indicador (Porcentaje del monto promedio del crédito estratégico respecto al monto promedio de los créditos otorgados por el programa) no se considera adecuado para medir el cumplimiento del objetivo siendo que lo que se pretende con el tipo de crédito estratégico es resolver el problema de cobertura de microfinancieras en ciertas zonas. En el tercero, el indicador (Porcentaje de microempresarias y microempresarios incubados que recibieron microcréditos con recursos del programa) no contribuye a la medición del objetivo de forma directa o indirecta. De acuerdo con las ROP, existen dos formas del apoyo de incubación, aquélla que va de la mano con el crédito y la que es únicamente apoyo no crediticio, este indicador estaría combinando ambos temas y, a su vez, no mide el desempeño de ninguno.

En Actividades es donde se encuentra la mayor problemática, a pesar de que los medios de verificación son necesarios y suficientes, sólo se cuenta con un indicador (Días promedio para la autorización de un apoyo) que contribuye de forma indirecta a la medición del objetivo de este Nivel. El resto de los indicadores que aparecen en este nivel son contabilizaciones que no pueden medir el cumplimiento del objetivo correspondiente. Sin embargo, la unidad responsable ya realizó mejoras en las Fichas Técnicas formulándolos nuevamente para que adquieran las características de un indicador. Con el nuevo planteamiento, sí brindan información acerca del cumplimiento del objetivo, pero es necesario realizar la actualización pertinente en la MIR.

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:

La MIR presenta problemas de lógica vertical, los cuales son en realidad un reflejo de las deficiencias en la identificación del problema. El hecho de que los Componentes no logren el cumplimiento del Propósito, se relaciona con una de las primeras observaciones realizadas en la presente evaluación, el problema identificado supera la operación y capacidades del Programa. Adicionalmente, las Actividades que aparecen en la MIR son necesarias, mas no suficientes, para cumplir con los Componentes. Con lo anterior se evidencia la falla metodológica en los niveles Actividades-Componentes-Propósito.

Respecto al análisis horizontal de la MIR, varios de los indicadores no cumplen con los criterios CREMA. Hay fallas en monitoreo y economía, pero sobretodo, existen indicadores que no se consideran relevantes o adecuados. Esto ocurre incluso en indicadores a nivel de Fin y Componentes; lo que dificulta evaluar adecuadamente el desempeño en el cumplimiento del objetivo al nivel que corresponden.

Debido a que la problemática con la MIR se presenta desde la lógica vertical en el Propósito, se propone formular nuevamente la matriz conservando ciertos elementos que eran apropiados. De esta forma se puede colocar el Propósito en congruencia con la identificación del Problema propuesto. Así el objetivo del Propósito se replantea a “Los microempresarios y las microempresarias acceden a servicios financieros integrales con orientación productiva que les permite incrementar su productividad para crear, crecer y consolidar sus empresas”. El Fin se mantiene en cuanto al objetivo sectorial pero cambia la redacción incluyendo el “...mediante el acceso a servicios financieros integrales con orientación productiva que les permita incrementar su productividad para crear, crecer y consolidar sus empresas” y se agrega al indicador sectorial el indicador que antes correspondía al Propósito (Porcentaje de microempresarias y microempresarios atendidos por el programa que permanecen en operación al menos doce meses respecto al total de atendidos).

En función de este Propósito, se propone modificar los Componentes en tres elementos: 1. Microcréditos productivos para financiar capital de trabajo, 2. Créditos productivos con orientación a incrementos en la productividad (para adquirir activos, tecnología, generar empleos permanentes o formalizarse) y 3. Servicios financieros integrales no crediticios (herramientas de capital humano para hacer eficiente el uso del crédito: asesoría, acompañamiento, capacitación, incubación). En la propuesta de los indicadores de este Nivel se establece, por una parte, indicadores sobre el porcentaje del tipo de crédito según su destino productivo (capital de trabajo o incrementos en la productividad) con la intención de que paulatinamente el Programa se vaya orientando hacia el apoyo a la productividad, y la sobre cobertura del apoyo no crediticio diferenciado por tipo de crédito; además, se incluye el apoyo estratégico para incentivar la cobertura de las IMF a las zonas de atención prioritaria de manera transversal.

En la propuesta de la MIR a nivel Actividades, ahora se contempla no sólo la ministración de las líneas de crédito sino la supervisión de éstas. Adicionalmente, para los apoyos no crediticios, se propone contar con un inventario de proveedores de servicios financieros integrales no crediticios. De tal forma que esta parte se encuentre controlada y vaya completamente alineada con el Programa.

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 los siguientes conceptos:

- 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
2	° El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa dos de los conceptos establecidos.

Justificación:

El Programa identifica y cuantifica gastos en operación de los bienes y/o servicios que ofrece para el capítulo 1000 (servicios personales), por capítulo y partida el 3000 (servicios generales) y capítulo 4000 (Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas), a nivel de partida. Sin embargo, el Programa no identifica de manera fehaciente los gastos directos e indirectos en los gastos de operación.

Al 3 de mayo de 2016, el Programa reporta en presupuesto modificado de 7, 938,159.00 pesos correspondiente al capítulo 1000 (Servicios personales), 351,097.00 pesos correspondiente a la partida 3700 (Servicios de traslados y viáticos) y 38, 701,418.00 pesos correspondiente a la partida 4300 (Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas). El Programa no identifica el gasto unitario pero el equipo evaluador lo calcula en 61.74 pesos, considerando que para 2016 tienen contemplado atender a 761,000 microempresarios y microempresarias. Sin embargo, dicho gasto unitario no es representativo, ya que no considera las aportaciones realizadas por el Fideicomiso del Programa.

Se recomienda que el Programa presente la información de presupuesto en un solo documento, por capítulo, partida presupuestal y desglosado en gastos directos e indirectos.

Cabe resaltar que, el Programa cuenta con información desglosada de los recursos del Fideicomiso por capítulo y partida, gastos directos e indirectos, de recursos patrimoniales utilizados en su operación, con excepción del capítulo 1000, que se maneja de forma centralizada.

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

- a) Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- b) Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- c) Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- d) La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Respuesta: Sí.

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

Justificación:

Las ROP se encuentran a dos clics en la página electrónica del Programa. En la primera página de la dirección electrónica se encuentra un apartado denominado PRONAFIM, dentro de la cual se encuentra normatividad y reglas de operación.

Las principales acciones y resultados del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a dos clics. En el apartado de PRONAFIM se encuentra las estadísticas y acciones y resultados.

En la página principal de la dirección electrónica se cuenta con un teléfono, botón de contacto y un chat para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general.

La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

29. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:
- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
 - Están sistematizados.
 - Están difundidos públicamente.
 - Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
2	° Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas.

Justificación:

Si bien el Programa aún no tiene definidas políticas de seguimiento por lo reciente de su creación, se basan en el Manual de Procedimientos del Fideicomiso del Fondo de Financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), en su apartado de Visita de Seguimiento a los Acreditados, señala que tiene como objetivo documentar las visitas de seguimiento que realiza FOMMUR a los acreditados que operan con los recursos otorgados de acuerdo a los aspectos técnicos, operativos y financieros establecidos en las ROP y demás disposiciones del FOMMUR.

Los mecanismos documentados del Programa para verificar la entrega de recursos son:

Revisión del Control Interno del acreditado a fin de verificar el correcto apego de los recursos otorgados de acuerdo a los aspectos técnicos, operativos y financieros establecidos en las Reglas de Operación y demás disposiciones del FOMMUR y realizar la visita con la población objetivo que recibió microcréditos, con el fin de verificar las características del crédito y la aplicación de los recursos recibidos, en esta entrevista se realiza la aplicación de un cuestionario a la microacreditada, lo anterior con base a la muestra selectiva proporcionada por el Consultor de Análisis Operativo. Con esto se elabora el Informe y Seguimiento de Visita. Estas visitas de seguimiento se realizan al menos una vez al año. Se realiza encuesta a los microacreditados con base a los lineamientos de CONEVAL y cuyo objetivo es: Verificar la información de tipo personal relativa a las personas microacreditadas reportada por los Organismos Intermediarios, particularizando en las características socioeconómicas de las mismas, sus emprendimientos, sus características y aplicación de los recursos recibidos. Los mecanismos se encuentran estandarizados, pero no se incluyen en algún sistema, no son públicos pero si se encuentran apegados a su documento normativo tanto al Manual normativo como a las ROP, en estas últimas se menciona que la población objetivo, las IMF acreditadas, las organizaciones incorporadas, y los apoyos otorgados podrán ser sujetos de seguimiento de mediano y largo plazo para obtener información mediante instrumentos específicos como encuestas, visitas, solicitud de reportes e informes, con objeto de identificar y evaluar los impactos que se generan en ejercicios fiscales posteriores a la conclusión de cada acción.

El equipo evaluador sugiere como área de mejora que se emitan los nuevos procedimientos para el PRONAFIM y se sistematicen. Por otra parte, se recomienda que se incorpore en la encuesta realizada la verificación de los apoyos no crediticios, específicamente capacitación e incubación.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

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

Justificación:

De acuerdo a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PRONAFIM el objetivo a nivel de Propósito es: Los microempresarios y las microempresarias apoyados por el Programa consolidan sus unidades económicas. El Diagnóstico del Programa señala que la población objetivo del PRONAFIM es: los y las microempresarias que el Programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios establecidos en su normatividad. Los apoyos que el Programa considera en las ROP 2016 son:

Créditos simples y revolventes, Créditos estratégicos, Crédito estratégico para la incubación, Apoyos no crediticios a la población objetivo, Desarrollo de capacidades, Apoyos no crediticios a las IMF. La cobertura del Programa es nacional.

De acuerdo con el Diagnóstico, las ROP y la MIR del Programa no se identifican duplicidades con otros programas federales. Las ROP señalan Coordinación Institucional del Programa con el programa PROSPERA con el fin de que su población objetivo tenga acceso a la oferta de financiamiento del PRONAFIM, asimismo, el Programa deberá implementar e identificar acciones que coadyuven al logro de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, así como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Sin embargo, por las características del Programa, si posibilita la complementariedad y sinergia en favor del cumplimiento de objetivos con Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), Fondo Nacional Emprendedor (FNE), Programa de Fomento a la Economía Social y PROSPERA.

El Programa, Fonart, FNE, Programa de Fomento a la Economía Social y Prospera tienen como Propósito en términos generales, fomentar las actividades productivas de las unidades económicas y así fortalecer las capacidades de los dueños para su inclusión productiva, laboral y financiera, sin embargo, el Programa otorga créditos, mientras que los restantes apoyos directos.

La complementariedad de los programas también se manifiesta en los tipos de apoyo y poblaciones, si bien con objetivos distintos, todos los programas promueven el desarrollo de actividades y unidades productivas y así promover la inclusión laboral y financiera. La cobertura de los programas es a nivel nacional, asimismo, el Programa está conformando un padrón de beneficiarios lo que permitirá dar transparencia en la aplicación de los recursos.

Las ROP 2016 de PRONAFIM, señalan que la instancia normativa establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que el Programa no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros programas o acciones de la Secretaría de Economía y en general del Gobierno Federal. La coordinación institucional y la vinculación de acciones buscan potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, generar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

El equipo evaluador sugiere que se valore la pertinencia de establecer una coordinación interinstitucional del Programa y el FNE, con el objetivo que crear un esquema de graduación que permita a los microacreditados de PRONAFIM, cumpliendo en requisitos como pago, capacitación, presentación de proyecto viable, entre otros, acceder a los beneficios del FNE. Asimismo, se recomienda valorar la pertinencia de reforzar la capacitación mediante coordinación interinstitucional con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer), con el fin de contar con capacitadores certificados y externos a las IMF. Entre los estándares de competencias que ya tienen desarrollados se encuentra; Proporcionar servicios de consultoría a PyME'S y Asesoría y suministro de crédito en instituciones de ahorro y crédito popular.

Valoración Final del Programa (Anexo 10)

Tema	Nivel	Justificación
Justificación de la creación y del diseño del programa	3.0	Existe un Diagnóstico que identifica, caracteriza y cuantifica un problema público; sin embargo, el problema identificado sobrepasa la capacidad operativa y presupuestal del programa. Se cuenta con evidencia internacional que respalda que el uso de microcréditos acompañado con capacitación tiene un efecto positivo en las microempresas
Contribución a las metas y estrategias nacionales	3.0	El programa contribuye al objetivo 3 del PRODEINN, al objetivo 4.8 PND, a estrategias transversales de Democratizar la Productividad y la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres y de manera indirecta con algunos objetivos del milenio y post 2015
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	1.8	Se identifica y cuantifica la población potencial, pero existe incongruencia entre esta y el problema público planeado, no se cuenta con información de la demanda total de apoyos ni con una estrategia de cobertura
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	2.5	Se cuenta con un padrón de beneficiarios sistematizado, pero está incompleto
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	1.7	Si bien existe correspondencia entre la MIR y las ROP, la matriz tiene fallas en la lógica vertical, los Componentes son necesarios, pero no suficientes para generar el Propósito; varios de los indicadores no cumplen los criterios CREMA; no obstante, todos ellos cuentan con medios de verificación institucionales y con fichas técnicas casi completas. No se cuenta con metodología para la definición de metas ni con línea base lo que dificulta su análisis y seguimiento. Algunas metas son laxas.
Presupuesto y rendición de cuentas	2.667	Existen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas accesibles; sin embargo, no se cuenta con datos de presupuesto desagregado por capítulo y partida
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	N/A	El programa apoya la Cruzada Nacional contra el Hambre y los Programas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y Territorios Productivos del Programa de Inclusión Social PROSPERA mediante el crédito estratégico en zonas de atención especial y tiene la oportunidad de complementarse con el INADEM para mecanismos de graduación de sus beneficiarios y los apoyos no crediticios
Valoración final	2.445	

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 (Anexo 11)

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	Cuenta con justificación teórica y empírica sobre la evidencia internacional del efecto positivo del microcrédito con capacitación	3	
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Está alineado con objetivo sectorial y al Plan Nacional de Desarrollo (PND).	4	
Contribución a las metas y estrategias nacionales	Contribución indirecta con objetivos del milenio y post 2015	6	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Hace un esfuerzo por identificar, caracterizar y cuantificar las poblaciones usando encuestas de representatividad	7	
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Se cuenta con un estudio de segmentación que identifica 8 clúster los grupos de microacreditados	7	Utilizar el estudio de segmentación para focalizar la población objetivo
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Cuenta con un padrón de beneficiarios para el apoyo crediticio que se agrega información de manera mensual, recolecta información socioeconómica. Se realizan visitas de seguimiento	13	
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	Se cuenta con un Sistema Integral de Procedimientos (SIP), en el portal del Programa (www.pronafim.gob.mx), en el que las IMF pueden cargar la información de los beneficiarios que permite actualizar de manera automática la información del padrón; es manejado por las IMF y verificado por el Programa	15	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La MIR está alineada, en Fin, Propósito, algunos Componentes y Actividades a la ROP	20	
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Las fichas técnicas están prácticamente completas para cada uno de los 14 indicadores	22	Completar las fichas técnicas con línea base, de acuerdo al resultado de 2016, y comportamiento
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Todos los indicadores cuentan con medios de verificación oficiales o institucionales, con nombre y que permiten reproducir los cálculos, sin embargo, no son públicos pues la liga no se encuentra activada	24	

Presupuesto y rendición de cuentas	El Programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas accesibles en su página electrónica en cuanto a normatividad y resultados	28	
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	El Programa apoya, mediante la definición de zonas de atención especial, el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y el Programa Piloto de Territorios Productivos del Programa de Inclusión Social PROSPERA	30	
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	Dada la similitud de propósito para fortalecer las unidades económicas con el FNE y en capacitación con CONOCER, se pueden buscar convenios interinstitucionales	30	Valorar la pertinencia de realizar una coordinación interinstitucional del Programa y el FNE, con el objetivo de crear un esquema de graduación que permita a los microacreditados de PRONAFIM, cumpliendo en requisitos como pago, capacitación, presentación de proyecto viable, entre otros, acceder a los beneficios del FNE. Valorar la pertinencia de reforzar la capacitación mediante coordinación interinstitucional con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales.
Debilidad o Amenaza			
Justificación de la creación y del diseño del programa	El problema identificado es demasiado amplio dada la operación, presupuesto y herramientas con las que cuenta el programa	1	Definir el problema público de acuerdo a la siguiente narrativa: los y las microempresarias enfrentan limitaciones para acceder a servicios financieros integrales con orientación productiva que les permita incrementar su productividad productiva para crear, crecer y consolidar sus empresas. Entendiendo por "servicios financieros integrales" aquellos que incluyen además del crédito productivo herramientas de capital humano para hacer eficiente el uso del crédito: asesoría, capacitación, etc.
Justificación de la creación y del diseño del programa	Si bien el Programa cuenta con un Diagnóstico que intenta identificar, caracterizar y cuantificar el problema público; tiene inconsistencias metodológicas ya que: el problema es muy amplio, las causas identificadas guardan una estrecha relación con el financiamiento y se introducen algunas que no afectan directamente a la población objetivo, como las condiciones internas de las IMF	2	Actualizar el diagnostico de acuerdo al problema propuesto
Justificación de la creación y del diseño del programa	El enfoque de género no está justificado en la problemática	2	Justificar en la caracterización de la problemática la atención prioritaria a las mujeres
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	Inconsistencia entre la identificación del problema y la población propuesta	7	Definir la población potencial de acuerdo a la siguiente narrativa: los y las microempresarias que requieren acceder a servicios financieros integrales con orientación productiva que les permita incrementar su productividad para crear, crecer y consolidar sus empresas

Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El programa no cuenta con información de la demanda total de apoyos	8	Utilizar la Encuesta sobre la Productividad y Competitividad de las MiPyME para identificar un proxy de la demanda potencial, valorar la pertinencia de coordinarse con el INADEM y el INEGI para incorporar, en dicha encuesta, las preguntas para identificar a su demanda potencial. Solicitar a las IMF apoyadas la información de todas las solicitudes de crédito productivo de microempresarios (sin datos de identificación), para conformar una proxy de la demanda efectiva.
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El programa no establece como requisito que el uso del crédito sea productivo ni incluye la verificación del no sobreendeudamiento en el anexo 3 que conforma el padrón de beneficiarios	9	Incluir en los requisitos que el destino del crédito sea productivo. e incluir la verificación del no sobreendeudamiento en el Anexo 3
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	El Programa ofrece una gama importante de formas de intervención que pudieran afectar la focalización en la atención de su población objetivo.	9	Definir prioridades de atención no sólo sobre las mujeres rurales sino también sobre aquellos microempresarios que utilizaran el crédito para incrementar la productividad y no sólo mantener capital de trabajo. Generar mecanismos que permitan verificar que las IMF seleccionan a la población que cumple todos los requisitos. Explorar mecanismos de graduación que eviten beneficiarios cautivos
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	No cuenta con estratégica de cobertura documentada.	10	Diseñar una estrategia de cobertura que establezca prioridades de atención acorde a las definiciones del problema y las poblaciones, así como metas de cobertura anual y una visión de mediano plazo que permita a los microempresarios mecanismos de graduación y evite generar ciclos de beneficiarios cautivos. Utilizar el documento de "Segmentación de Poblaciones" para identificar características en la población objetivo que les ayude a priorizar la atención y a focalizar los apoyo no crediticios.
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	El padrón de beneficiarios no contiene datos de todos los tipos de apoyo que da el programa, y no se tienen lineamientos de depuración y actualización del padrón	13	Completar el padrón de beneficiarios y emitir lineamientos de depuración y actualización del padrón
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La MIR no cumple en su totalidad con la lógica vertical pues el Propósito es demasiado amplio para la operación del programa, los componentes no son suficientes para generar el propósito, y hacen falta actividades.	16	Replantear la MIR; redefinir el Propósito hacia el acceso a servicios financieros integrales con orientación productiva para incrementar la productividad. Definir 3 Componentes: microcréditos productivos para financiar capital de trabajo, créditos productivos con orientación a incrementos en la productividad y servicios financieros integrales no crediticios. Establecer de manera transversal el apoyo estratégico para incentivar la cobertura de las IMF a Zonas de Atención Prioritaria.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Existe una incongruencia entre los componentes de la MIR y las Reglas de operación, ya que el ROP incorporan el factor de fortalecimiento de IMF y organizaciones el cual no está incorporado en la MIR y a su vez los créditos estratégicos no están dentro de los ejes centrales	17	Eliminar de los ejes principales el factor de fortalecimiento de las IMF, que pudiera quedar a nivel de actividad, a la vez de incorporar la vertiente estratégica de manera transversal en todos los componentes con incentivos para que las IMF incrementen la cobertura en las zonas de atención especial.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Algunos indicadores no cumplen criterios CREMA. Al menos la mitad de los indicadores no son relevantes ni adecuados, algunos de ellos en nivel de Fin y Componente. A nivel Actividades, se comete el error de usar contabilizaciones en la MIR publicada. Hay también cuatro faltas en claridad	21	Mejorar los indicadores como se propone en el anexo
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	No se cuenta con documento metodológico para establecimiento de metas, además existe una inconsistencia en las metas entre los documentos fichas técnicas y el informe trimestral	23	Definir metodología para establecimiento de metas y actualizar las metas en las fichas técnicas
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La meta de 10% de capacitación es laxa según las evidencias encontradas por el Programa que sugieren el uso de la capacitación para lograr efectos en los microcréditos	23	Robustecer la meta de servicios financieros integrales no crediticios y diferenciarla para los microcréditos con orientación a capital de trabajo de los destinados a incrementar la productividad, poniendo especial interés en otorgar estos servicios para este último rubro.
Presupuesto y rendición de cuentas	El Programa no cuenta con datos de presupuesto desglosado por partida presupuestal, gastos directos e indirectos	27	Elaborar un documento de presupuesto desglosado por partida presupuestal donde se reconozcan los gastos directos e indirectos

Conclusiones (Anexo 12)

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM) es el resultado de la integración en 2016 del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) y el Fideicomiso Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM).

El Programa cuenta con un Diagnóstico que identifica, caracteriza y cuantifica el problema que pretende resolver como “El nivel reducido de permanencia de las Unidades Económicas de los y las microempresarias”; así mismo identifica las causas de este problema principalmente relacionadas con los niveles reducidos de educación empresarial y financiera de los microempresarios; falta de garantías para obtener un crédito formal y la baja profesionalización de las IMF.

Si bien se cuenta con evidencia internacional sobre los efectos positivos atribuibles a los créditos en las microempresas en donde se muestra que, si el crédito es acompañado de capacitación, el beneficio puede ser mayor; no se presentan evidencias de que las microfinanzas son la mejor alternativa para atender la problemática de la baja sobrevivencia.

El equipo evaluador considera que el problema planteado sobrepasa ampliamente la capacidad financiera, técnica y operativa del Programa, y que las causas identificadas son muy limitadas dejando de lado importantes aspectos como la productividad, comercialización y el acceso al mercado. La incorrecta identificación del problema repercute a su vez en fallas metodológicas para la definición de la población y las formas de intervención, esto se refleja en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que carece de lógica vertical, lo cual, en conjunto, dificulta el seguimiento del desempeño del Programa.

Anteriormente, el Programa identificaba como problema público el acceso al financiamiento; sin embargo, este problema no ha sido superado ya que la oferta actual de servicios de microfinanzas tiene baja cobertura en cuanto a créditos destinados al aumento de la productividad (adquirir activos, aumentar empleos permanentes, tecnología o formalizarse) para lo que se requieren de créditos mayores y más flexibles; los montos y plazos actuales hacen que el destino del crédito, en caso de que sea productivo, sirva para financiar capital de trabajo o problemas de flujo coyunturales, manteniendo a las microempresas en un nivel de supervivencia. Derivado de lo anterior, el equipo evaluador recomienda la siguiente narrativa para el problema público: *los y las microempresarias enfrentan limitaciones para acceder a servicios financieros integrales con orientación productiva que les permita incrementar su productividad para crear, crecer y consolidar sus empresas*. Entendiendo por “servicios financieros integrales” aquellos que incluyen además del crédito productivo, herramientas de capital humano para hacer eficiente el uso del crédito: asesoría, acompañamiento, capacitación, incubación.

El PRONAFIM contribuye al “Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018”, específicamente al objetivo sectorial número 3 “Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía”, que a su vez está vinculado con la Plan Nacional de Desarrollo (PND) en su estrategia 4.8.3 Impulsar a los Emprendedores y Fortalecer a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y con las estrategias transversales de Programa para Democratizar la Productividad y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

En el Diagnóstico se identifica, caracteriza y cuantifica a la población potencial como “*los y las microempresarias que necesitan y requieren microcréditos para la creación, desarrollo y consolidación de sus unidades económicas*” lo cual es inconsistente con el problema identificado previamente. Por otra parte, se prioriza la atención a las mujeres rurales mediante el instrumento del crédito estratégico, pero no se incluye la justificación de la atención a este grupo poblacional en la caracterización de la problemática. El equipo evaluador sugiere replantear la población objetivo en términos similares al siguiente: *los y las microempresarias que requieren acceder a servicios financieros integrales con orientación productiva que les permita incrementar su productividad para crear, crecer y consolidar sus micronegocios*. Si bien se cuenta con los requisitos establecidos en las ROP como mecanismos para identificar a la población objetivo, no se incluye dentro de estos que el crédito deba usarse de manera productiva; ni se verifica el requisito de no sobreendeudamiento de manera directa en el padrón de beneficiarios, aunque si se supervisa que las IMF tengan procedimientos para corroborar este requisito.

Por otra parte, el Programa no cuenta con información de la demanda total de apoyos, por lo que no ha logrado concentrar información de los solicitantes no beneficiarios para construir grupos de control y poder realizar estudios con bases más sólidas; tampoco se cuenta con una estrategia de cobertura documentada. La operación del PRONAFIM, a través de la IMF, ha incidido en la inexistencia de procedimientos generales, emitidos por el Programa, respecto a la solicitud, selección o entrega de apoyos a beneficiarios de manera directa; sin bien, el programa verifica que las IMF cuenten a su vez con estos procedimientos, estos no están estandarizados ni son públicos; por lo que se recomienda que en el “micrositio de transparencia” que está desarrollando el Programa se incluya la información sobre dichos procedimientos con el propósito de que los acreditados cuenten con mayor información sobre el Programa y sus apoyos.

Se cuenta con un Sistema Integral de Procedimientos (SIP), en el portal del Programa www.pronafim.gob.mx, en el que las IMF pueden cargar la información de los beneficiarios (características de identificación, socioeconómicas, información del crédito y de otro tipo de apoyos); lo que ha permitido generar y actualizar un padrón, sin embargo, aún no se ha completado la información de todos los tipos de apoyo.

Si bien la MIR es consistente con las ROP, no es posible validar en su totalidad la lógica vertical del Programa debido, principalmente, a las deficiencias detectadas en la identificación del problema. Los Componentes no generan el Propósito y, a su vez, varios de los indicadores no cumplen con los criterios CREMA lo que impide dar un adecuado seguimiento al desempeño del Programa; no obstante, todos ellos cuentan con medios de verificación institucionales y fichas técnicas casi completas. El equipo evaluador recomienda replantear la MIR, especialmente el Propósito y dirigirlo hacia el acceso a servicios financieros integrales con orientación productiva para incrementar la productividad; para lo cual se sugiere definir tres Componentes: microcréditos productivos para financiar capital de trabajo, créditos productivos con orientación a incrementos en la productividad y servicios financieros integrales no crediticios, así como establecer de manera transversal el apoyo estratégico para incentivar la cobertura de las IMF a las Zonas de Atención Prioritaria. Por otro lado, la falta de evidencia metodológica para el planteamiento de las metas, la carencia de línea base en las fichas técnicas y las inconsistencias entre las metas planteadas en diversos documentos oficiales del programa, dificultan el análisis sobre los resultados del Programa, la factibilidad y el impulso al desarrollo. Para el equipo evaluador se considera que la meta de 10% de capacitación es laxa según las evidencias encontradas por el programa que sugieren el uso de la capacitación junto con los microcréditos para lograr efectos positivos y permanentes en los beneficiarios; cabe destacar el efecto de la disminución presupuestal del 81% en la modificación de los componentes (numerador y denominador) de las metas hacia la baja, especialmente en los rubros de los apoyos no crediticios.

Si bien el PRONAFIM cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas accesibles en su página electrónica en cuanto a normatividad y resultados, tiene desglosado el presupuesto por capítulo, pero no todos por partida; dentro de los efectos observados por la disminución presupuestal está que el capítulo 1000 pasa de representar el 3% al 16% de los recursos y la operación de este ejercicio fiscal recae en buena medida en los Fideicomisos, lo que a su vez dificulta el impulso de los apoyos no crediticios.

El programa apoya, mediante la definición de zonas de atención especial, al Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y al Programa Piloto de Territorios Productivos del Programa de Inclusión Social PROSPERA; no se identifican duplicidades con otros programas federales; sin embargo, por las características del Programa, sí posibilita la complementariedad y suma de sinergias en favor del cumplimiento de objetivos con: Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), Fondo Nacional Emprendedor (FNE), Programa de Fomento a la Economía Social y PROSPERA. Especialmente se recomienda valorar la pertinencia de establecer mecanismos de cooperación con el CONOCER en lo que respecta a los apoyos no crediticios, y con INADEM en términos de los sistemas de graduación de los beneficiarios.



Ficha Técnica de la Instancia Evaluadora (Anexo 13)

Nombre de la instancia evaluadora:

Ahumada Lobo y Asociados, S.A

Nombre del coordinador de la evaluación:

Hugo Javier Fuentes Castro

Nombres de los principales colaboradores:

Ma. Eugenia Serrano Díez José Arturo Baca Millán Angélica Miranda Santamaría

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

Dirección General Adjunta de Planeación y Política de la Coordinación General del PRONAFIM

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

Mtra. Nancy Brenda Zayola Olvera

Forma de contratación de la instancia evaluadora:

Adjudicación directa

Costo total de la evaluación:

345,680.00 M.N. (IVA incluido)

Fuente de financiamiento:

Recursos fiscales establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Bibliografía

- Secretaría de Economía (2015). Citado en: Diagnostico Ampliado 2015 S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural. Diagnósticos. 2015
- Gobierno Federal (2013). Programa para Democratizar la Productividad. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. Diario Oficial de la Federación. 30 de agosto de 2013
- Gobierno Federal (2013). Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013
- Organización de las Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Objetivos y Metas del Milenio. Objetivos de Desarrollo del Milenio, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2000
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos y Metas del Milenio. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2015
- AT Kearney (2016). Análisis del microacreditado y sus necesidades. Estudios. 2016
- Lipton (2015). Impacto y Prácticas de los Programas de Crédito para Microempresarios, retos y oportunidades para el PRONAFIM, Henderson and Alberro. Estudios. 2015
- Secretaría de Economía (2013). Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018. Programas Sectoriales, Especiales y/o Institucionales. Disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/prodeinn/Programa_de_Desarrollo_Innovador2013-2018.pdf
- Coneval (2016). Definición de Población Potencial. Página de Internet. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx> 2016
- PRONAFIM (2016). Políticas de Crédito. Manuales de operación. PRONAFIM 2016
- PRONAFIM (2016). Información Presupuestal. Bases de datos y/o Sistemas de información. Base en excell