

**DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE PLANEACION
DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN
SUBDIRECCIÓN DE EVALUACIÓN**

México, D.F., a 7 de agosto de 2015

Evaluación Específica de Desempeño del Programa Presupuestario U010 “Actividades orientadas a otorgar apoyos para la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo”

Opinión Institucional

Introducción

El presente documento tiene la finalidad de fijar la postura institucional de BANSEFI respecto de los resultados, hallazgos y recomendaciones que se derivan de la Evaluación Específica de Desempeño aplicada al Programa Presupuestario U010, durante los meses de mayo a junio de 2015, misma que fue coordinada por el Dr. Pablo Cotler Ávalos, Consultor Independiente.

Cabe destacar que el responsable operativo del Programa es el Director de Fortalecimiento de Intermediarios adscrito a la Dirección General Adjunta de Planeación (DGAP), Gonzalo Tapia Velasco.

Asimismo, señalamos que la Unidad de Evaluación está constituida en la Subdirección de Evaluación, adscrita a la Dirección de Planeación de la DGAP.

Finalmente, queremos comentar que el formato dispuesto para este documento consiste en presentar la opinión de la Institución, emitida a través de la Unidad de Evaluación y de los responsables de la operación del Programa, respecto de los apartados del informe final que a nuestro juicio ameritan alguna puntualización, cerrando nuestra exposición con una opinión general de la evaluación.

Otros efectos

Sobre los hallazgos de la Evaluación correspondientes al Propósito, consideramos que el análisis se concentró en analizar el desempeño del Programa Premiahorro (programa exclusivo para cuentahabientes de BANSEFI), probablemente influenciado por el estudio previo de eficacia que se realizó al Programa en el ejercicio fiscal 2014, sin embargo, consideramos que la postura que se refleja en la presente evaluación queda un poco sesgada debido a que no se hace referencia al

impacto del Programa sobre el Ahorro en las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo que están en las mismas localidades que BANSEFI.

No obstante, es importante reconocer que el acceso a la información de los ahorradores, socios y clientes de las sociedades del sector ha sido limitado, lo cual nos ha impedido contar con información fidedigna que contribuya a la realización de un estudio de impacto al respecto, destacando la legislación del secreto bancario y protección de datos personales; por otro lado, al inicio del Programa PAFOSAPYC, en 2009, se consideró otorgar un apoyo para fomentar el ahorro en las sociedades financieras del sector y este apoyo nunca fue solicitado por las mismas. Sin embargo se trabaja por mejorar nuestras fuentes de información.

Otros hallazgos

Hallazgo relevante 1. Respecto de los resultados derivados de un estudio realizado en 2013 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como parte del Informe de Cuenta Pública (ICP), que van en el sentido de que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) cumple las lógicas vertical y horizontal, el evaluador señala que no queda especificada con claridad la metodología empleada por la ASF para concluir que la MIR cuenta con características adecuadas y suficientes. Dado que el evaluador indica poner atención al apartado que contiene sus observaciones generales sobre los indicadores seleccionados, nuestro comentario respecto de este punto se expondrá hasta tal apartado.

Hallazgo relevante 2. El Programa Presupuestario tuvo una evaluación de procesos en 2012, de la que el evaluador retoma la recomendación de establecer mecanismos de seguimiento de los efectos del Premiahorro, lo cual permitiría construir una base de datos que pudiera ser utilizada para la realización de estudios de impacto. Al respecto, queremos manifestar que de acuerdo con el nuevo mandato del Banco, se tiene contemplado llevar a cabo las acciones necesarias a fin de contar con un nivel mayor de desagregación de los apoyos otorgados para poder contar con los datos, cuantitativos y cualitativos, que nos lleven a evaluar el impacto de nuestros productos y servicios financieros, en general. Por otro lado, en la evaluación de procesos citada también se recomendó que toda persona que habite en localidades de menos de 50,000 habitantes donde no haya sucursal de BANSEFI, pueda esta persona presentar su solicitud de apoyo Premiahorro en cualquier sucursal del país. Al respecto, el evaluador señaló que esto es poco factible de operar toda vez que para ello se requeriría que BANSEFI tuviera acceso a los datos de cuentas de ahorro de otras instituciones, opinión que compartimos.

Avance de indicadores y análisis de metas

Si bien el cumplimiento de los indicadores mencionados estuvo ligeramente por debajo de la meta, esto se debió a un cierre presupuestal anticipado por parte de la SHCP, lo que dejó pendiente la entrega de algunos apoyos que ya se tenían comprometidos, mismos que han sido ejercidos

durante el primer semestre del ejercicio 2015, lo que refleja un nivel de cumplimiento superior a lo reportado al cierre de 2014.

Es importante mencionar que el número global de beneficiarios del Premiahorro se ubicó en 10% por encima de su meta planeada para el ejercicio 2014, no obstante, en algunos casos, los nuevos beneficiarios que ingresan al Programa no mantienen el monto de ahorro requerido a lo largo de los cuatro trimestres de duración del ciclo del Programa; por otra parte, otros beneficiarios se incorporan de manera tardía al Programa. Esto se podrá observar más adelante, en el cuadro No. 2

Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

Respecto de que el indicador sectorial planteado en las MIR de 2014 y de 2015 tiene un nivel de desagregación que no es relevante para los objetivos que persigue el Programa, queremos señalar que este indicador lo estableció en reunión de trabajo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), precisamente en función de criterios de alineación sectorial, por lo que debe concebirse como una contribución del Programa Presupuestario evaluado a los indicadores y objetivos de nivel superior con los que se encuentra alineado.

Es importante señalar que la alineación de los Programas Presupuestarios con los indicadores sectoriales se llevó a cabo en atención a los “Criterios para la actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y selección de indicadores para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014”, que fueron emitidos por la SHCP en el ejercicio 2013.

En ese sentido, la selección del indicador sectorial al que el Programa se encuentra alineado se realizó con base en el listado de indicadores a los que la SHCP considera que cada Programa puede ser alineado, es decir, los indicadores sectoriales a los que los Programas Presupuestarios pueden ser alineados con los instrumentos superiores de Planeación.

Población y cobertura

Básicamente, los resultados de la evaluación y la evaluación misma, están dirigidas casi de forma exclusiva a medir el desempeño del componente de Premiahorro, por lo que las poblaciones potencial, objetivo y atendida referidas en este apartado del informe final solamente se refieren a las personas físicas que reciben los beneficios del Premiahorro dejando de lado a las personas morales que conforman las poblaciones de los otros dos componentes de este Programa Presupuestario:

- Apoyos entregados a las sociedades del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Entidades Financieras No Bancarias para fomentar el uso de la Plataforma Tecnológica de BANSEFI.

- Apoyos entregados a las sociedades del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Entidades Financieras No Bancarias, para contribuir a la inclusión financiera y al fortalecimiento de redes para la distribución de productos y servicios financieros.

Las poblaciones para estos dos componentes se definen a continuación:

- Población potencial: Sociedades autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), con expediente en la CNBV y miembros de L@ Red de la Gente, Entidades Financieras No Bancarias (EFNBs), Confederación, Federaciones y Asociaciones de Sociedades Financieras Populares (SOFIPOs) y/o EFNBs que atienden a personas que realizan actividades preponderantemente en el medio rural. Se cuantifica con información de la CNBV, el Fideicomiso del Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades de Crédito y Ahorro Popular (SOCAPs) y de Protección a sus Ahorradores (FOCOOP), usuarios de la plataforma BANSEFI, las Federaciones y bases de datos de BANSEFI.
- Población objetivo: Sociedades autorizadas por la CNBV, con expediente en la CNBV y miembros de L@ Red de la Gente, EFNBs, Confederación, Federaciones y Asociaciones de SOFIPOs y/o EFNBs que atienden a personas que realizan actividades preponderantemente en el medio rural, susceptibles de recibir los apoyos de acuerdo con el presupuesto disponible. Se estima de acuerdo al presupuesto disponible, el estatus legal de la población potencial.
- Población atendida: Sociedades autorizadas por la CNBV, con expediente en la CNBV y miembros de L@ Red de la Gente, EFNBs, Confederación, Federaciones y Asociaciones de SOFIPOs y/o EFNBs que atienden a personas que realizan actividades preponderantemente en el medio rural, que recibieron los apoyos. Se determina de acuerdo a las/los beneficiarios que solicitan los apoyos y cumplen con los requisitos. Se encuentra en la base de datos de BANSEFI y en el padrón del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).

Acerca de que Premiahorro no cuenta con una metodología clara que permita entender con base en qué criterio se decide quiénes de la población potencial serán parte de la población objetivo, podemos señalar que en las reglas de operación vigentes del Premiahorro, en su apartado IV. Términos y Condiciones, se describe a la población objetivo como, a la letra: “Personas físicas, mayores de edad, clientes actuales o potenciales de BANSEFI ubicados en localidades de menos de 50,000 habitantes, clasificadas por el Consejo Nacional de Población como de media, alta y muy alta marginación, que cumplan con el comportamiento de ahorro a plazo definido en los Lineamientos”.

Análisis de la cobertura

El informe final de la evaluación señala que durante varios años en el Premiahorro la población atendida ha superado a la población objetivo, al respecto queremos señalar que esto es debido a que hay beneficiarios que no cumplen todos los ciclos de ahorro, unos entran solo en uno o más trimestres pero no en todos los trimestres, quedando registrados como beneficiarios. La estimación de la población objetivo se realiza en función del presupuesto disponible asignado de manera tendencial en un rango aproximado a los 30 millones de pesos a través del Programa Especial Concurrente, PEC, los beneficiarios apoyados cumplan los cuatro ciclos de ahorro en el año. Por lo anterior, consideramos que no se trata de una subestimación de las metas como se refiere en la evaluación y como ya se mencionó con anterioridad, se tiene un mayor número de beneficiarios respecto de lo programado de forma inicial en cada ejercicio presupuestal.

Este apartado del citado informe continúa diciendo que no hay claridad en cuanto a qué personas se benefician del apoyo en qué trimestres o si los completan, por ejemplo. Al respecto, queremos señalar que sí se dispone de bases de datos a partir de que existe un seguimiento trimestral que nos permite conocer cuántos beneficiarios completan los cuatro ciclos de ahorro y cuántos no los completan.

Adicionalmente, se señala en el informe que diversas entidades del norte de la República no son atendidas, por lo que se recomienda extender la cobertura del Programa a tales entidades. Al respecto es importante comentar que el programa está sujeto a la presencia de sucursales de BANSEFI en el país.

Derivado de lo anterior, es de destacar que la presencia de sucursales de BANSEFI es más limitada en la región norte del país, como se relaciona en el cuadro No. 1:

Cuadro No. 1

Sucursales por región	
Región	Sucursales Premiahorro
CENTRO	24
GOLFO	54
METROPOLITANA	38
NORTE	8
OCCIDENTE	38
SUR	62
SURESTE	34
Total general	258

De la misma forma es importante puntualizar que el Banco busca ahorradores que completen los cuatro ciclos en cada año, de hecho, actualmente el 79% de los beneficiarios del Premiahorro están completando sus ciclos, como se puede observar en el cuadro No. 2:

Cuadro No. 2

Beneficiarios que cumplieron con el ciclo del programa¹

Año	Padrón Total	Beneficiarios Ciclo Completo	Porcentaje del Padrón Total	Apoyo
2009	45,709	27,955	61%	\$500.00
2010	72,710	46,511	64%	\$500.00
2011	69,914	43,624	62%	\$500.00
2012	59,561	45,265	76%	\$500.00
2013	72,060	54,099	75%	\$500.00
2014	66,197	52,520	79%	\$500.00

¹ Corte a diciembre de 2014.

Conclusiones del evaluador externo

El informe señala que las poblaciones objetivo y atendida deberían estar centradas en aquellas localidades donde, de manera adicional a los requisitos que actualmente tiene el Programa, no haya presencia de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo o de sociedades financieras populares o de entidades bancarias. Sobre este punto, queremos anotar que de acuerdo con información del Reporte de Inclusión Financiera 2014 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), si se toma el conjunto de municipios con menos de 50,000 habitantes hay 337 sin presencia de sucursales de la banca de desarrollo, pero tienen 462 sucursales de sociedades cooperativas y 53 sucursales de microfinancieras; por otra parte, en 485 municipios de menos de 50,000 habitantes no hay sucursales de cooperativas pero la banca de desarrollo tiene 131 sucursales y 32 sucursales corresponden a microfinancieras. Si a lo anterior, sumamos el hecho de que conforme a la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, sólo 35.5% de las personas adultas ahorra en mecanismos formales, un 43.7% son usuarios de ahorro informal y de estos últimos 18.4 millones únicamente utilizan el ahorro informal, se obtiene una mejor dimensión de la problemática que busca atender el Programa.

Retos y recomendaciones

Respecto del análisis recomendado para contar con una mejor definición de quienes debieran ser los beneficiarios, el Banco acepta la recomendación y se trabajará en el análisis para tener una

mejor focalización de nuestros beneficiarios, así como, una mayor alineación de la Matriz de Indicadores para Resultados, MIR.

Con relación a la construcción de indicadores mejor alineados al objetivo del Programa, es importante resaltar que en los trabajos para construir los indicadores del año en cuestión, se dio una estrecha coordinación con la SHCP, de modo tal que estos indicadores y sus características se definieron conjuntamente por ambas dependencias. No obstante lo anterior, tomaremos en consideración la recomendación dada por el evaluador.

Observaciones generales sobre los indicadores seleccionados

Tomando en consideración las recomendaciones de la evaluación así como las adecuaciones a la estructura programática del U010 para 2016, creemos conveniente y estamos convencidos de que es necesario realizar una revisión a fondo para la redefinición de las matrices y sus indicadores para que estos estén alineados al objetivo del Programa así como a su población objetivo.

Sobre el particular, comentar que se iniciará en breve un taller de revisión de la construcción, alineación, propuesta de indicadores y medios de verificación con la Secretaría de la Función Pública, por lo que esperamos contar con instrumentos más sólidos para evaluaciones posteriores.

Opinión general

El informe prácticamente se concentra en el componente “Para Fortalecer el Ahorro y la Inclusión Financiera”, apoyo para personas físicas en sucursales BANSEFI - Premiahorro. Consideramos que en virtud de ello se pierde la interrelación con los componentes dirigidos a la promoción y fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo. BANSEFI tiene el propósito de generar sinergias con el Sector para, en conjunto, llegar a los segmentos de población actualmente desatendidos.

En general, sobre el proceso mismo de la evaluación, podemos sugerir que sea más flexible en cuanto a facilitar más interacción entre los responsables del Programa y la instancia evaluadora, puesto que el esquema específico de este tipo de evaluación restringe en mucho las oportunidades de interacción y de exposición de los diversos aspectos particulares del diseño y operación del Programa. No obstante lo anterior, manifestamos nuestro compromiso con la mejora continua del Programa y con la atención de los aspectos susceptibles de mejora que deriven de las recomendaciones hechas por el evaluador.

-0-