

Posición Institucional

Evaluación Específica de Desempeño 2009 (EED 2009)
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
(PRONAFIM)



I. Comentarios y observaciones generales

En el marco del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), las evaluaciones específicas de desempeño (EED) han resultado un instrumento valioso para el análisis de las Matrices de Indicadores (MIR), particularmente, para identificar deficiencias en las fórmulas y definiciones de los indicadores y de sus fichas técnicas, cuya valoración resulta en un proceso de mejora continua. En la EED de 2009, la Secretaría de Economía (SE) tiene los siguientes comentarios generales:

1. *La interacción con el evaluador fue muy útil al permitir un mejor entendimiento de los programas*, lo que resultó en una valoración más objetiva y en recomendaciones factibles para la mejora del desempeño. La comunicación con C230 Consultores facilitó el trabajo de revisión y valoración de los elementos de evaluación contenidos en la información del SED, por lo que se recomienda que esta interacción permanezca en futuros ejercicios.
2. *La información que se sube al SED es insuficiente*. El no tomar en cuenta otra información relevante para incorporarse al SED, ya sea por omisión del programa, por el espacio limitado para la carga de datos, o por la confidencialidad de éstos, puede generar una valoración parcial de su desempeño. Ciertamente, es necesario realizar un trabajo exhaustivo para elaborar documentos que justifiquen y aclaren todas las inconsistencias que se presentan en la información del SED para evitar apreciaciones incorrectas, como la diferencia en los valores de los indicadores entre distintos reportes oficiales que derivan de la operación particular de programas.
3. *Existe confusión y disparidad en: 1) los procesos llevados a cabo por el Coneval y la SHCP para la construcción y mejora de las MIR y 2) en las fechas de corte para la presentación de resultados*, mismos que debieran contemplarse en las EED a fin de evitar inconsistencias como las señaladas por el evaluador en este ejercicio. En el primer caso, de conformidad a los lineamientos de la SHCP, en julio y agosto de 2009 los programas ajustaron sus MIR que previamente habían sido valoradas por el Coneval, lo que generó críticas por parte del evaluador sobre la insuficiencia de indicadores o su poca relevancia. En este sentido, es necesario la emisión de lineamientos conjuntos por la SHCP y el Coneval que permitan a los programas establecer una MIR adecuada que cumpla con los requerimientos de ambas instancias. En el segundo caso, y como se mencionó en la EED anterior, dado que los resultados de los programas se van actualizando en el tiempo, los resultados del SED y los resultados de los informes trimestrales son válidos y no presentan inconsistencias entre sí, puesto que se presentan en distintos cortes en el tiempo.
4. Finalmente, tenemos la convicción de que *los programas de corte económico deben buscar alternativas y metodologías propias para su evaluación* debido al rezago considerable en materia de evaluación de estos programas. Al respecto, la SE ha realizado un esfuerzo sin precedentes para evaluar los programas de subsidios sujetos a reglas de operación o lineamientos de operación, lo que ha permitido que la dependencia avance en el proceso de orientación a resultados con base en información de las evaluaciones externas. Los ejercicios de evaluación realizados durante 2008 y 2009, lograron obtener buenas aproximaciones sobre los resultados de los programas más importantes. No obstante se requiere profundizar y mejorar los ejercicios de evaluación, ya que para los programas de corte económico, la heterogeneidad de las poblaciones apoyadas, la falta de información de encuestas nacionales sobre estas poblaciones y la falta de metodologías adecuadas para su evaluación, obligan a una revisión exhaustiva y un esfuerzo conjunto de la academia y el gobierno federal para encontrar las mejores prácticas evaluativas. En este sentido, se considera indispensable que se desarrollen expertos para evaluar la política económica desde enfoques especializados como los que se desarrollaron durante muchos años para los evaluadores de la política social. En la medida en que se promueva la evaluación de los programas económicos bajo distintos enfoques habrá mejores resultados, mejores metodologías y ejercicios cada vez más rigurosos.

Posición Institucional

Evaluación Específica de Desempeño 2009 (EED 2009)
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
(PRONAFIM)



II. Comentarios y observaciones específicas

RESULTADOS/PRODUCTOS Indicadores de Resultados

En la evaluación se afirma que se detectan inconsistencias entre las versiones de la MML de las reglas de Operación y la versión registrada en el PASH. Lo anterior, se debe a que a fines del primer semestre del 2009 la SHCP emitió, a través de sus consultores externos designados, requerimientos de modificaciones a atributos (resumen narrativo y fórmulas) de los indicadores cargados en el PASH así como la eliminación de algunos indicadores. A esto último se debe la ausencia del indicador 4 en la MIR del PASH. No obstante, se mantiene en la MML (original) para uso interno del programa, la cual se cargó en el SED en el apartado de Otros Documentos con el nombre *MATRIZMARCOLÓGICO.xls*

En relación a las observaciones sobre las fórmulas de cálculo de los indicadores y su unidad de medida se aclara que la redacción de los indicadores, sus fórmulas y la unidad de medida que figuran en el PASH se alinearon con los requerimientos de la SHCP a fines del primer semestre del 2009 a través de los consultores designados. Es de resaltar que al momento de crear los indicadores 1, 2, 4 y 5 no se tenía la certeza de si se podría implementar una evaluación con diseño experimental que incluyera grupo de control. Su implementación implicaría que estos indicadores fueran modificados, integrando la comparación entre grupo de tratamiento y control en su fórmula de cálculo. La redacción final de estos indicadores y su método de cálculo dependerá de la viabilidad (económica y operativa) de implementar un diseño experimental alineado con los requerimientos de CONEVAL.

Los indicadores (1, 2, 4 y 5) no reportan valores para las metas, ni línea basal por tratarse de indicadores nuevos cuyas cifras surgen de evaluaciones externas no de datos internos del programa. Dicha evaluación estuvo disponible con posterioridad a la fechas de apertura del PASH para este propósito. Ya se cuenta con las cifras faltantes citadas en los documentos y serán incorporadas en la próxima apertura del portal. En el PASH figuran en estas dimensiones el número 1 para poder guardar el resto de los datos del indicador ya que el portal no permite la existencia de campos vacíos.

El fin y el propósito del PRONAFIM se encuentran alineados con los objetivos sectoriales de la Secretaría de Economía. Si bien la mejora de las condiciones de vida de los hogares de los beneficiarios es parte de los objetivos de las microfinanzas, éste no es un objetivo sectorial con el que deba estar alineada la MML. En este sentido, se considera que una mejora en las condiciones de vida de los hogares es una consecuencia de una mejor inserción de los microemprendimientos en el sistema productivo.

HALLAZGOS RELEVANTES

La evaluación de impacto de programa de microfinanzas es un desafío ya que existen escasos antecedentes tanto a nivel nacional como internacional. La conformación de una evaluación de tipo experimental presenta la dificultad de no contar con datos recientes y desagregados geográficamente sobre este sector de la economía (micro negocios) y con la ausencia de información sistematizada sobre las características de la oferta y el acceso al crédito por parte del mismo. Esto es especialmente crítico en la conformación del grupo de control propio de un diseño experimental de evaluación.

Para la conformación del grupo de control con el método de *Propensity Score*, se efectuaron una serie de preguntas filtro con el fin de contar con las características más cercanas al de tratamiento (*ver anexos de la evaluación como el cuestionario de no beneficiarios y el diseño de la muestra*). Por los costos que implica el desarrollo de una investigación de este tipo y con el objeto de maximizar los recursos se debió conformar un mismo grupo de control para PRONAFIM y FOMMUR. La decisión tomada por los evaluadores externos se basó en que el universo de beneficiarios de ambos programas presenta características bastante similares. Esta es la razón de que pueden existir algunos individuos del grupo de control que pertenezcan a estados donde no hay beneficiarios del programa.

Posición Institucional

Evaluación Específica de Desempeño 2009 (EED 2009)
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
(PRONAFIM)



Respecto a las características no observables, si bien se está de acuerdo, se enfrentan dificultades respecto al costo de identificación para caracterizar al grupo de tratamiento. Dichas dificultades se controlaron en la evaluación a través de la aplicación de la técnica estadística del *vecino más cercano*. En el futuro se espera controlar el efecto de las variables no observables con el desarrollo de un diseño panel a partir de los beneficiarios y grupo de control utilizados en la evaluación de impacto 2009.

Si bien se considera que algunas de las observaciones planteadas son correctas, debe tenerse en cuenta que en los programas de microcréditos existe no sólo la autoselección mencionada. Adicionalmente, el PRONAFIM es un programa con un diseño de intermediación en el cual las IMF otorgan los microcréditos a los beneficiarios, para lo cual cuentan con políticas propias para la asignación del crédito. Aunque se está de acuerdo con las observaciones sobre las debilidades que presenta la evaluación, se considera importante destacar que es la primera vez que la Secretaría de Economía lleva cabo un esfuerzo para la valoración de resultados de sus programas, como es el caso del PRONAFIM, mediante el uso de las metodologías más rigurosas posibles, dada las limitaciones existentes en cuanto a la amplitud de las bases de datos de beneficiarios, el diseño de los programas y la falta de un grupo de control natural. Dicho problema es presentado en la mayor parte de los programas de esta naturaleza como lo demuestra la *praxis* de estas evaluaciones.

Es importante que por ser el PRONAFIM un programa basado en la intermediación de Instituciones de microfinanciamiento no tiene contacto directo con los beneficiarios. De esta manera las bases de beneficiarios son recabadas por estas instituciones y cuentan con un número limitado de variables para asegurar la trazabilidad de los recursos y la aplicación de los criterios determinados por las reglas de operación. Dado que los datos son recabados por estas instituciones no es posible ni deseable que las mismas recaben datos relacionados con los individuos, sus hogares y emprendimientos ya que las mismas son agentes privados no instituciones públicas. Esto implica que los indicadores de Fin y Propósito deban contar con medios de verificación basados en evaluaciones externas. Por ello, el propósito de la Secretaría de Economía será buscar las mejores alternativas para evaluar los programas utilizando los métodos tradicionales de evaluación de impacto y procurando que su rigurosidad aumente con el tiempo y con el levantamiento de datos panel. En una primera ocasión, como ha sucedido con todas las instituciones que otorgan microcréditos, la realización y difusión de evaluaciones y estudios tendrá un valor intrínseco en la consolidación de bases de datos que permitan conocer las características de los beneficiarios y establecer medidas para focalizar mejor los apoyos a microfinancieras.

Cálculos y definiciones de Población Potencial

El cálculo de la población potencial del programa según los requerimientos de CONEVAL implica la posibilidad de poder desagregar la misma hasta al menos un nivel de municipios. Dado que para el sector de la economía a la cual está dirigido el PRONAFIM no se contaba con datos actualizados se optó para el cumplimiento de este requerimiento con el trabajo del Censo 2000. Para ello se tuvo que utilizar un indicador *proxy* de pobreza con información censal, el CAPECO. Por lo anterior y dadas las características técnicas del indicador *proxy* mencionado, se considera incorrecto citarlo en los documentos oficiales relacionados con la operación del programa: Reglas de Operación y Planeación a corto, mediano y largo plazo. El PRONAFIM está a la espera de la publicación de los resultados de la ENAMIN 2009 por parte del INEGI de manera de poder actualizar la cuantificación de su Población Potencial. Aunque por las características de la encuesta citada no permite los niveles de desagregación solicitados por el CONEVAL. Lamentablemente el recorte de variables en el Censo 2010 y la falta de otras fuentes confiables de información nacional, no se podrá replicar el trabajo realizado con el Censo 2000 para el cálculo de la Población Potencial del PRONAFIM.

III. Referencia de las fuentes de información utilizadas

- Evaluación Específica de Desempeño 2009 del PRONAFIM.
- Evaluación de Impacto 2009 del PRONAFIM.