



EVALUACIÓN DE DISEÑO

Programa Presupuestario: F006 “Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera”



Coordinador:

Dr. Clemente Ruiz Durán

Investigadores:

Luis Fabián Bonilla Yarzabal
José Eduardo Cendón Gómez
Moisés Portillo Pérez

Universidad Nacional Autónoma de México
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., I.B.D.

Evaluación de Diseño del Programa Presupuestario F006
“Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera”

Junio 2015



ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ATyC	Asistencia Técnica y Capacitación
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo
CB	Corresponsales Bancarios
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGABI	Dirección General Adjunta de Banca Institucional
DOF	Diario Oficial de la Federación
EFNB	Entidades Financieras No Bancarias (en plural y singular)
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGOAAC	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
LRASCAP	Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
PATMIR	Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PTB	Plataforma Tecnológica BANSEFI
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
SACPYC	Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativas
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIPP-G	Sistema Integral de Información de Padrones De Programas Gubernamentales
SOFINCO	Sociedades Financieras Comunitarias (en plural y singular)
SOFOM	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (en plural y singular)

RESUMEN EJECUTIVO





RESUMEN EJECUTIVO

El programa presupuestario “F006 Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera” forma parte de la estrategia integral que el Gobierno Federal inició en 2001 para promover el acceso al sistema financiero de segmentos de la población que se encuentran excluidos financieramente y para fortalecer el SACPYC mediante apoyos técnicos, informáticos y financieros. El programa tiene cobertura nacional y opera a través de intermediarios para hacer llegar los apoyos a su población objetivo a través de los siguientes componentes: la PTB, a través de la cual los usuarios pueden mejorar la administración y control de sus operaciones; ATyC, componente con el que se busca contribuir a la transformación y consolidación del SACPYC, a través de apoyos de asistencia técnica y capacitación; el PATMIR, que opera a través de alianzas conformadas por un portafolio de SACPYC y un Agente Técnico para el cumplimiento de metas de inclusión financiera de la población objetivo; y CB, que opera a través de la contratación de terceros comisionistas para realizar operaciones bancarias a nombre y cuenta de BANSEFI.

La problemática que el programa busca resolver es el “Limitado potencial de crecimiento del SACPYC y su creciente vulnerabilidad”. Para tal fin, el programa opera a través de las sociedades que integran el SACPYC –en términos de la LACP y la LRASCAP– para incidir, a su vez, sobre la población con acceso limitado a servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica. Si bien el programa cuenta con un Diagnóstico que describe de manera específica las causas, efectos y características del problema, la información presentada no está completamente actualizada y no define un periodo determinado para su actualización.

La intervención que lleva a cabo el programa está sustentada y justificada en diversos estudios que son consistentes con la problemática descrita en el Diagnóstico. Existe evidencia nacional de los efectos positivos sobre la población objetivo, atribuibles a los servicios y apoyos otorgados a los intermediarios; asimismo, se destaca el aporte de las instituciones de finanzas populares en México en el proceso de inclusión financiera. Más aun, existe evidencia de que el enfoque de estas intervenciones son las más eficaces respecto a otras alternativas.

Con respecto a la contribución al logro de objetivos nacionales y sectoriales, el programa está alineado con la Meta IV “México Próspero” del PND 2013-2018, dentro de su objetivo 4.2 “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento, y esencialmente con la estrategia 4.2.2 que refiere a la ampliación de la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas y empresas en México, en particular para los segmentos de la población actualmente excluidos. Asimismo, se vincula con el objetivo 5 del PRONAFIDE 2013-2018, que busca “Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad”, específicamente con su estrategia “5.1 Ampliar la cobertura del sistema financiero, en particular hacia sectores excluidos, con perspectiva de género y a empresas con potencial productivo”.

La población potencial del programa no está claramente definida en el Diagnóstico o en algún otro documento normativo del programa. Por su parte, la población objetivo del programa se define en el “Programa Institucional de BANSEFI 2014-2018” como:

“personas físicas, que de acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Directivo, tengan acceso limitado a servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica”. En el mismo documento se presentan los criterios de selección y las fuentes de información a utilizar, aunque la metodología de estimación no es clara y no se presenta su cuantificación. Con base en lo anterior, se recomienda actualizar el Diagnóstico del programa, definiendo con claridad y cuantificando las poblaciones potencial y objetivo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3.4 de los “Elementos mínimos a considerar para la elaboración de diagnósticos de programas nuevos” emitidos por el CONEVAL. En el Diagnóstico se debe incorporar, además, un plazo definido para su revisión y/o actualización. Se recomienda también desarrollar un documento en que se defina la estrategia de cobertura de estas poblaciones en el mediano y largo plazo.

Por su parte, las definiciones de los Intermediarios/Beneficiarios, dado que están en función de los criterios de elegibilidad y de los apoyos que reciben, se presentan en los Lineamientos de Operación de los componentes ATyC, PATMIR y PTB y en las Reglas de Operación del componente de CB. Sin embargo, a pesar de que en el diagnóstico del programa se hace referencia únicamente a las sociedades que integran el SACPYC –en términos de la LACP y la LRASCAP–, se encontró que el programa también apoya a otro tipo de EFNB, como las SOFOM’S –que se rigen por la LGOAAC.

En términos del análisis de la lógica vertical de la MIR se comprobó que su estructura es coherente en sí misma y en relación con los supuestos correspondientes para cada nivel de objetivos. En general, se consideró que la lógica vertical está correctamente integrada. Para los niveles de Actividades y Componentes los objetivos aparecen claramente especificados, son necesarios y su realización junto con los supuestos asociados contribuye al logro del Propósito. La redacción de los objetivos a nivel Fin y Propósito, a pesar de su correcta vinculación con los documentos de planeación y de diagnóstico, respectivamente, presenta áreas de mejora: la redacción del Propósito se debe reorientar hacia el fortalecimiento de los intermediarios y no únicamente al acceso de éstos a los beneficios que ofrece BANSEFI, mientras que a nivel del Fin, el resumen narrativo debería considerar únicamente el objetivo de incrementar la penetración del sistema financiero. La principal fortaleza de la lógica vertical de la MIR es que cada uno de los cuatro niveles de objetivos deriva de algún documento normativo o de planeación institucional, lo que ofrece un respaldo institucional para el diseño del Programa.

La lógica horizontal de la MIR presenta un área de mejora importante en términos de los medios de verificación. Ese eslabón debilita la lógica horizontal pues no ofrece información precisa sobre las fuentes que nutren los indicadores de cada nivel de objetivos. Mejorar esa columna dentro de la MIR permitiría aprovechar las fortalezas que presentan actualmente tanto los indicadores como sus metas. En general, se identificó que los indicadores del Fin y de los Componentes son claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados. Sería recomendable, además, revisar los indicadores del Propósito puesto que su relevancia, dado el nivel de objetivos que deberían monitorear, parece débil. Asimismo, en la construcción de los indicadores de las Actividades se recomienda que se relativicen respecto a plazos o coberturas a fin de garantizar que ofrecen información sobre la eficacia y/o eficiencia de los responsables del Programa en su ejecución. Por lo demás, las metas asociadas a cada indicador reflejan una clara orientación a resultados y su proceso de construcción y definición es consistente con los resultados logrados hasta ahora por el Programa.



Tras un análisis de las posibles complementariedades, coincidencias o duplicidades de esta intervención con otros programas federales, se encontró que el programa F006 tiene complementariedades con cuatro programas federales, es decir, que atienden a una población similar pero a través de distintos mecanismos de apoyo. Tres de estos programas también son operados por BANSEFI, lo que refleja que el programa es parte de una estrategia integral perseguida por BANSEFI, encaminada a fortalecer al SACPYC e incrementar la inclusión financiera de la población.

El programa cuenta con padrones de beneficiarios para todos los componentes, que son actualizados y depurados, y que permiten conocer quiénes recibieron apoyos así como el destino de los recursos –esto último, excepto en el componente de CB. Sin embargo, la información que contienen los padrones de los componentes de la PTB y CB no refleja a cabalidad la correspondencia de sus características con los criterios de elegibilidad establecidos en sus documentos normativos. Por lo anterior, se recomienda sistematizar por completo la información recabada desde la recepción y registro de solicitudes de apoyo en los componentes de la PTB y CB, a fin de que los padrones finales de beneficiarios caractericen de mejor forma a sus beneficiarios. Para el caso específico del componente de CB, se recomienda además incorporar información sobre el tipo de apoyo recibido por los operadores y sobre el destino de los recursos erogados.

Con respecto a los procedimientos llevados a cabo por los componentes del programa para gestionar las solicitudes de apoyo, seleccionar a los beneficiarios del programa y entregar los apoyos, se encontró que están sistematizados y estandarizados –gracias a que son ejecutados por instancias centralizadas de BANSEFI– y que son difundidos públicamente –excepto para el caso de CB. Los criterios de selección están claramente especificados en la normatividad, a los cuales se apegan los procedimientos llevados a cabo para recibir y dar trámite a las solicitudes para recibir apoyos. En el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, se identificó que los documentos normativos definen en sus objetivos que los beneficiarios deberán estar orientados en atender a la población objetivo del programa, aunque se recomienda que dentro del procedimiento se consideren explícitamente mecanismos de verificación de la atención a esta población.

En cuanto al análisis del presupuesto del programa, se identificó que el programa F006 pertenece a la clasificación F “Actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico”, con base en el Manual de Programación y Presupuesto de la SHCP y, por lo tanto, no se le requiere desglosar sus gastos de operación en directos e indirectos; el programa, además, no efectúa adquisiciones de activo fijo. Los servicios proporcionados por el programa son cubiertos con recursos de naturaleza presupuestal y se clasifican de conformidad a lo establecido en la LFPRH y su reglamento. Con respecto a los costos unitarios, sólo el componente del PATMIR cuenta con esta información.

Por último, los elementos analizados referentes a la rendición de cuentas, los documentos normativos del programa, sus principales resultados y la información de contacto, están disponibles en la página electrónica de manera accesible. Con respecto a los recursos de revisión presentados ante el IFAI, la evidencia documentada permitió corroborar que no se cuenta con modificaciones de respuesta a partir de los recursos de revisión presentados



ÍNDICE

Acrónimos y siglas	i
Resumen ejecutivo	1
Introducción	9
I. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa	13
II. Análisis de la contribución a los objetivos nacionales, sectoriales, institucionales, transversales, especiales y regionales.	19
III. Análisis de la población potencial y objetivo, áreas de enfoque e intermediarios/beneficiarios	25
IV. Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados	31
De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados	33
De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para resultados	38
Valoración final de la MIR	43
V. Análisis de posibles complementariedades, coincidencias o duplicidades con otros programas federales	45
VI. Análisis del padrón de beneficiarios, mecanismos de elegibilidad y de atención	49
Mecanismos de Elegibilidad	54
Mecanismos de atención y entrega del apoyo/servicio	56
VII. Análisis de presupuesto y rendición de cuentas	57
Registro de operaciones programáticas y presupuestales	59
Rendición de cuentas	60
Valoración del diseño del programa	63
Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	69
Conclusiones	75
Bibliografía	79

INTRODUCCIÓN





INTRODUCCIÓN

El programa presupuestario “F006 Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera” a cargo de BANSEFI, forma parte de la estrategia integral del Gobierno Federal que inició en 2001 para fortalecer el SACPYC y dotar de servicios financieros formales a los segmentos de la población que carecían de ellos. De esta manera, el programa opera a través de brindar apoyos técnicos, informáticos y financieros a los intermediarios financieros no bancarios, para fortalecer su oferta de productos y servicios hacia sus clientes.

En este contexto, la presente “Evaluación de Diseño del programa presupuestario F006 Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera”, tiene por objetivo evaluar el diseño del programa con la finalidad de proveer información que retroalimente su gestión y resultados. El informe fue elaborado en estricto apego a lo establecido en los Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño y forma parte del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2015 de los Programas de la Administración Pública Federal, en cumplimiento con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

La metodología de la evaluación consistió en dar respuesta a 30 preguntas mediante un análisis justificado con evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el análisis. De esta manera, el documento se encuentra dividido en cinco apartados principales con 21 preguntas: 1) justificación y creación del programa; 2) contribución a los objetivos nacionales y sectoriales; 3) población potencial, objetivo e intermediarios; 4) Matriz de Indicadores para Resultados; 5) complementariedades con otros programas federales; y dos apartados adicionales con 9 preguntas: 6) padrón de beneficiarios; y 7) presupuesto y rendición de cuentas. El informe de evaluación se complementa con la valoración final del programa, el análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, así como las conclusiones de la evaluación.

La evaluación se realizó a través de trabajo de gabinete, que consistió en un conjunto de actividades de acopio, organización y valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública, proporcionada por BANSEFI al equipo evaluador. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a profundidad con los responsables de los diferentes componentes del programa.

I. ANÁLISIS DE LA 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 o área de enfoque que tiene el problema o necesidad.**
 - c) **Si el programa opera a través de un intermediario / beneficiario se definen claramente los criterios de su participación y obligaciones.**
 - d) **Se define el bien o servicio que proporciona o produce el programa.**

Respuesta: Sí

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

El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en el “Diagnóstico del programa presupuestario: F006–Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera”. En el documento el problema central que busca resolver el programa se formula como una situación que puede ser revertida: “Limitado potencial de crecimiento del SACPYC y su creciente vulnerabilidad”. En este sentido, se plantea la necesidad de promover el desarrollo institucional y fortalecimiento de los organismos integrantes del SACPYC a fin de que su operación sea sostenible, que expandan sus operaciones de manera ordenada y así ofrezcan productos y servicios financieros confiables, eficientes y a costos competitivos. Asimismo, se señala que el programa es parte de la estrategia integral del Gobierno Federal que inició en 2001 para fortalecer al SACPYC y dotar de servicios financieros formales a los segmentos de la población que carecían de ellos. Esta estrategia se ha enfocado en dos vertientes: una legal, al modificar el marco normativo aplicable; y una vertiente para brindar servicios financieros y apoyos al Sector. De esta manera, el programa opera a través de intermediarios/beneficiarios para atender su población objetivo. Los intermediarios están definidos como las sociedades que integran el SACPYC en términos de la LACP y la LRASCAP; y la población que tiene el problema o necesidad es aquella con acceso limitado a servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica.

Para los componentes ATyC, PATMIR y PTB, los criterios de participación y obligaciones de los intermediarios así como los servicios otorgados por BANSEFI se definen claramente en los Lineamientos de Operación de cada uno de los componentes mencionados. En el caso del componente de CB, los criterios de aceptación, las obligaciones de los agentes contratados y los servicios proporcionados se especifican en sus reglas de operación.

No se considera que la información se actualice periódicamente debido a que no cuenta con un plazo previamente establecido para su revisión y/o actualización.

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

- a) **Causas, efectos y características del problema.**
- b) **Cuantificación y características de la(s) población(es), área(s) de enfoque que presenta el problema o necesidad.**
- c) **Ubicación territorial de la(s) población(es), área(s) de enfoque que presenta el problema o necesidad.**

Respuesta: Sí

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

El programa cuenta con un Diagnóstico donde se describen de manera específica las causas, efectos y características del problema. En el documento se establece que la falta de regulación de los intermediarios financieros del SACPYC generó ventajas regulatorias e inseguridad para los ahorradores, lo que propició un desarrollo limitado del Sector y casos de quebrantos que afectaron a grupos de ahorradores. Las causas directas que se identifican son: la falta de un marco regulatorio para el SACPYC, la debilidad operativa y financiera de las sociedades del SACPYC y los altos costos por los servicios financieros (elevadas tasas de interés y costos de transacción). Por su parte, los principales efectos son la limitada oferta de productos y servicios, las pocas posibilidades de extender sus actividades hacia zonas y segmentos de la población desatendidas y la elevada vulnerabilidad ante choques externos y arbitraje regulatorio; elementos que en conjunto se traducen en un bajo acceso y uso de servicios financieros formales por parte de la población.

Las poblaciones que presentan la problemática o necesidad que atiende el programa están cuantificadas y caracterizadas. Sin embargo, la información que se presenta en el Diagnóstico no está actualizada y la metodología para su cuantificación no es clara. En primer lugar, para la cuantificación de los intermediarios se incluye a otros intermediarios no bancarios, como las SOFOM'S –que se rigen por la LGOAAC–. En consecuencia, el universo de atención está constituido por 746 sociedades y organismos de integración – que conforman al SACPYC– y 3,797 EFNB. Ahora bien, respecto de la población que presenta la problemática o necesidad, el programa busca atender aquella que habita en localidades de menor tamaño y con mayores niveles de marginación, por considerar que es la que cuenta con un menor acceso a servicios financieros en el país. De esta manera, se estima que a nivel nacional la población con acceso limitado a servicios financieros asciende a 47.8 millones de personas.

No se considera que el Diagnóstico se actualice periódicamente debido a que no cuenta con un plazo previamente establecido para su revisión y/o actualización. Adicionalmente, a pesar de que fue elaborado en 2014 por BANSEFI, la información presentada en el documento no está completamente actualizada, debido a que para cuantificar a la población que presenta la problemática se utiliza información del Censo de Población 2005.



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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterios
4	<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 o área de enfoque objetivo y, en su caso, la participación de intermediarios / beneficiarios, 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 apoyos otorgados a la población o área de enfoque objetivo y, en su caso, la participación de intermediarios / beneficiarios, y • Existe(n) evidencia(s) nacional o internacional de que la intervención es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.

La intervención que lleva a cabo el programa está sustentada y justificada en diversos estudios, que son consistentes con la problemática descrita en el Diagnóstico. En el “*Estudio para el H. Congreso de la Unión en cumplimiento del Artículo 55 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito*” que evalúa la relevancia de las estrategias de BANSEFI, se identifica que las actividades encaminadas a brindar apoyo al SACPYC –como asesorías técnicas, soluciones tecnológicas y los apoyos otorgados a través de L@Red de la Gente– contribuyen a “fortalecer el Sector y permiten que las Sociedades [de ahorro y crédito popular] mejoren su desempeño, generando una mayor confianza en este tipo de instituciones” (Seira *et ál.*, 2009:163). Asimismo, en el estudio sobre “*La Importancia del Sector de las Finanzas Populares en México*” se menciona que las instituciones de finanzas populares en México, junto a otros actores, han permitido la materialización de “efectos positivos en la economía familiar”, destacando su aporte en el proceso de inclusión financiera, principalmente a través de la oferta de productos específicos e innovadores (Illanes *et ál.*, 2014).

El enfoque de las intervenciones que lleva a cabo el programa para fortalecer y desarrollar las capacidades del SACPYC e incrementar la cobertura de servicios financieros de la población rural, están justificadas como las más eficaces dado el contexto nacional en los “Documentos de Evaluación Inicial” del Proyecto para Fortalecer el Sector de Ahorro y Crédito y las Capacidades de las Microfinanzas Rurales (The World Bank, 2002) y del Proyecto de Inclusión Financiera y Consolidación del Sector de Ahorro y Crédito (The World Bank, 2011). En el primero, se evalúan las posibles alternativas de atención con base en un análisis de experiencias nacionales e internacionales, con lo que se justifica la necesidad de apoyar a intermediarios financieros concentrados en población pobre y del ámbito rural –debido a que cuentan con costos inferiores para incrementar la cobertura financiera– así como de proveer conocimientos financieros y asistencia a la población a un nivel comunitario –a través del sector no bancario– para incrementar las probabilidades de éxito del sector financiero rural y alcanzar a hogares con ingresos bajos y con niveles de educación financiera prácticamente inexistentes. Por su parte, en el segundo documento se desarrolla una explicación de la relevancia de consolidar a las instituciones de ahorro y crédito y de profundizar la inclusión financiera en áreas específicas, determinando que las estrategias perseguidas por BANSEFI se justifican por la necesidad de promover una mayor consolidación de las instituciones del SACPYC, de ampliar el acceso a productos y servicios financieros, y de fortalecer la capacidad de BANSEFI para apoyar a las entidades y al sector.

II. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS NACIONALES, SECTORIALES, INSTITUCIONALES, TRANSVERSALES, ESPECIALES Y REGIONALES.





4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa nacional, sectorial, institucional, transversal, especial y regional considerando que: a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa nacional, sectorial, institucional, transversal, especial y regional, por ejemplo: población objetivo, área de enfoque; b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa nacional, sectorial, institucional, transversal, especial y regional.

Respuesta: Sí

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

El programa presupuestario “F006 – Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera” tiene como Propósito lograr que los intermediarios financieros no bancarios tengan acceso a productos y servicios de BANSEFI para fortalecer su oferta de productos y servicios financieros a sus socios o clientes.

En este sentido, el programa está alineado con el objetivo 5 del PRONAFIDE 2013-2018, el cual busca “Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad”, específicamente con su estrategia “5.1 Ampliar la cobertura del sistema financiero, en particular hacia sectores excluidos, con perspectiva de género y a empresas con potencial productivo”.

Asimismo, el programa se vincula con el PND 2013-2018 a través del “Objetivo 2.1. Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento”, atendiendo la estrategia “2.2.2 Ampliar la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas y empresas en México, en particular para los segmentos de la población actualmente excluidos”. Con lo cual también contribuye con la estrategia transversal para “Democratizar la productividad”.

Ambos objetivos -nacional y sectorial- presentan conceptos en común con el Propósito del programa, mediante la búsqueda de la ampliación de la cobertura y una mayor solidez del sistema financiero para promover la inclusión financiera en el país. Asimismo, el logro del Propósito del programa contribuye al cumplimiento de las metas del objetivo 5 del programa sectorial, que se reflejan en el “Indicador 9. Financiamiento interno al sector privado” y en el “Indicador 10. Ahorro financiero interno”.

5. ¿Con cuáles metas del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo transversal, sectorial o institucional relacionado con el programa?

De acuerdo con la MIR del programa, el F006 tiene como objetivo “Contribuir a fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad mediante la oferta de productos y servicios de BANSEFI”.

En este contexto, el programa se alinea con la Meta IV “México Próspero” del PND 2013-2018, dentro de su objetivo 4.2 “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento”, y esencialmente con la estrategia 4.2.2 que se refiere a la ampliación de la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas y empresas en México, en particular para los segmentos de la población actualmente excluidos.

Adicionalmente, con base en la Estructura Programática de Programas Presupuestarios con recursos fiscales del Ramo 21, los componentes de ATyC, PATMIR y L@ Red de la Gente se vinculan con la estrategia “4.2.4 Ampliar el acceso al crédito y a otros servicios financieros, a través de la Banca de Desarrollo, a actores económicos en sectores estratégicos prioritarios con dificultades para disponer de los mismos, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas, además de la innovación y la creación de patentes, completando mercados y fomentando la participación del sector privado sin desplazarlo”.



6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con las Metas del Milenio? (Sólo aplica en caso de que el programa se vincule de forma directa a las Metas del Milenio)

Respuesta: Vinculación indirecta, el logro del Propósito aporta al cumplimiento de al menos una de las Metas del Milenio.

El programa contribuye de manera indirecta al logro de la “Meta 1.A. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1.25 dólares al día” del Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Con el logro del Propósito del programa se lograría fortalecer la provisión de productos y servicios financieros de los intermediarios no bancarios, cuyos clientes están concentrados en población de menores ingresos. En este sentido, existe evidencia en diferentes estudios (Claessens y Feijen, 2007; Chibba, 2009; CGAP, 2002) de que el acceso a servicios financieros por parte de la población pobre contribuye a la superación de su situación de pobreza, a través de permitirles incrementar y diversificar sus ingresos, planificar con mayor certidumbre sus ingresos a futuro y poder contar con recursos para inversiones que “generan activos humanos, sociales y económicos, [para] mejorar sus vidas” (CGAP, 2002).

En este sentido, contar con servicios de aseguramiento, ahorro y préstamo para estabilizar su ingreso, los hogares pueden reducir considerablemente su vulnerabilidad ante eventos o “choques” negativos como inestabilidad económica, enfermedades o incluso la muerte de alguno de sus integrantes, permitiéndoles así superar con mayor facilidad las dificultades financieras que los colocarían o mantendrían en situación de pobreza. Por otra parte, considerando que la población pobre tiende a ser la menos bancarizada y, por ende, la que tiende a realizar transacciones en efectivo con más frecuencia, Claessens y Feijen (2007) señalan que el acceso a servicios de pagos y transferencias les permitiría gestionar estas actividades incurriendo en menores costos y realizándolas de forma más segura, cuestión que sería especialmente relevante para transacciones como la recepción de remesas, que suelen constituir parte importante de los ingresos de esta población.

Incluso, contar con mayor acceso a recursos a través de instrumentos financieros adecuados a sus necesidades, la población con menores ingresos podría “invertir en una amplia variedad de activos: mejor nutrición, más salud, acceso a la educación, mejores techumbres para sus viviendas y ampliación de sus pequeños negocios” (CGAP, 2002:1).

Asimismo, Chibba (2009) identifica al fortalecimiento del sector microfinanciero y del sector privado –financiero y no financiero– como dos de los cuatro pilares fundamentales dentro de una estrategia de inclusión financiera concebida como una solución incremental y complementaria para atacar la pobreza y promover un desarrollo inclusivo que, en conjunto, permitan contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

III. ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO, ÁREAS DE ENFOQUE E INTERMEDIARIOS/ BENEFICIARIOS





7. Las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo e intermediarios / beneficiarios están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características: a) Unidad de medida; b) Están cuantificadas; c) Metodología para su cuantificación; d) Fuentes de información.

Respuesta: Sí

Nivel	Criterios
3	<ul style="list-style-type: none"> • El programa tiene definidas las poblaciones, áreas de enfoque (potencial y objetivo), intermediarios / beneficiarios, y • Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.

La población potencial del programa no está claramente definida en el Diagnóstico, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3.4 de los “Elementos mínimos a considerar para la elaboración de diagnósticos de programas nuevos” emitidos por el CONEVAL. Sin embargo, sí se presenta su cuantificación, metodología y fuentes de información, como se muestra en el Anexo 2. La población objetivo del programa se define en el “Programa Institucional de BANSEFI 2014-2018”, como: “personas físicas, que de acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Directivo, tengan acceso limitado a servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica”. En el mismo documento se presentan los criterios para su identificación y las fuentes de información a utilizar, pero no se presenta su cuantificación.

Por su parte, las definiciones de los Intermediarios/Beneficiarios debido a que están en función de los criterios de elegibilidad y de los apoyos que reciben, en el caso de los componentes ATyC, PATMIR y PTB se presentan en sus respectivos Lineamientos Operativos. En el caso del componente de CB, los criterios de aceptación y los servicios otorgados se especifican en sus Reglas de Operación. En el caso del PATMIR, los Intermediarios/Beneficiarios susceptibles de recibir apoyos son aquellas sociedades del SACPYC autorizadas o en proceso de ser autorizadas por la CNBV. En el componente de PTB se definen como las personas morales, clientes BANSEFI, SACPs, Sociedades con Nivel de Operaciones Básico y EFNBS usuarias actuales o potenciales de la PTB. Por su parte, para el componente de ATyC lo son las Sociedades con Nivel de Operaciones Básico que operen conforme a lo establecido en el marco jurídico aplicable y Miembros de los Comités de los Fondos de Protección que cumplan con los criterios de selección. Finalmente, en el caso de CB se definen como terceros comisionistas que deseen celebrar una comisión mercantil para realizar operaciones bancarias a nombre y por cuenta de BANSEFI, y que cumplan con los criterios de elegibilidad de acuerdo con el Anexo de sus Reglas de Operación.

- 8. Existe información que permita conocer quiénes reciben los servicios o apoyos del programa (listado o padrón) o el destino de los recursos y resultado que se pretende obtener que: a) Incluye las características de los beneficiarios, usuarios, clientes o, cualquier otro tipo de definición que emplee el programa, en su caso, establecidas en su documento normativo; b) Incluye el destino del recurso por parte de las propias instituciones de la APF; c) Está sistematizada y; d) Cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
3	<ul style="list-style-type: none"> La información de los beneficiarios, usuarios, clientes o el destino de los recursos, cumple con tres de las características establecidas.

El programa cuenta con padrones de beneficiarios para todos los componentes, que son actualizados y depurados, y que permiten conocer quiénes recibieron apoyos, así como el destino de los recursos –esto último, excepto en el componente de CB–. Para los componentes de la PTB y CB, la información contenida en los padrones no permite verificar a cabalidad la correspondencia de las características de los beneficiarios con las establecidas en los documentos normativos.

Los padrones del componente de ATyC, del PATMIR y de la PTB son integrados según los criterios establecidos en el Decreto por el que se crea el SIIPP-G, publicado en el DOF el 12 de enero de 2006, y su administración se realiza con base en el Manual de Operación del SIIPP-G, considerando además lo dispuesto en las actualizaciones que sobre el particular realiza la SFP. El SIIPP-G considera mecanismos para la depuración y la actualización de los padrones: se actualizan trimestralmente mediante una herramienta informática, con base en los Informes que BANSEFI reporta a la SFP; asimismo, aun cuando el sistema asigna una clave única a cada beneficiario, existe un mecanismo de depuración de los padrones que está a cargo de los enlaces operativos y que es definido en el numeral 7.1.2.2.2 del mencionado Manual. La información incluye características referentes a: identificación de la persona moral –RFC, razón social, fecha de constitución y tipo de intermediario financiero–, lugar de ejercicio de los recursos, fecha y monto del beneficio otorgado. Sin embargo, estas variables resultan insuficientes para determinar si los beneficiarios cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en sus Lineamientos de Operación, haciéndose necesario contar con información sobre las características relevantes –definidas en los numerales 3.3.1 y 3.3.2 (PATMIR), 3.2 (ATyC) y 3.4 y Anexo 16 (PTB). Entre las principales variables necesarias, según el tipo de intermediario y componente, se encuentran: la situación de autorización ante la CNBV, calificación de nivel de operación, condición de registro y calificación ante alguna Federación, número de socios, características de la infraestructura, entre otras. Cabe señalar que, de acuerdo a lo mostrado en la pregunta 9, el PATMIR y el componente de ATyC cuentan con bases de datos adicionales de beneficiarios que reflejan los criterios de elegibilidad; no obstante, estas variables no se reflejan en el padrón para el SIIPP-G.

En el caso del componente de CB, se cuenta con un padrón que incluye a todos los CB activos, que es actualizado en la medida que los coordinadores de corresponsales canalizan a terceros para su contratación, conforme a lo establecido en el numeral 4 del Manual de Operación BANSEFI con Corresponsales. La información recolectada incluye variables sobre la identificación y localización de los operadores, aunque no se especifica información sobre los recursos que fueron erogados específicamente para cada CB. Considerando además los criterios definidos en el Anexo 2 de sus Reglas de Operación, el padrón requeriría contar con más variables –viables de ser incorporadas en una base de datos–, a fin de verificar que los terceros contratados cumplen con los criterios de elegibilidad.



9. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios directos o intermediarios/beneficiarios, explique el procedimiento para llevarla a cabo, los atributos, así como las variables que miden y su temporalidad.

Respuesta: Sí.

Todos los componentes recolectan información específica sobre sus beneficiarios y solicitantes que no recibieron el apoyo. En el caso del PATMIR, se cuenta con una base de datos con información específica de los beneficiarios –Agentes Técnicos e instituciones financieras– y de la población objetivo –socios de las instituciones–, que es actualizada trimestralmente. Incluye variables sobre: tipo de institución financiera, ubicación geográfica, número de socios o clientes, calificación y fecha de emisión, nivel de capitalización, niveles de operaciones, Federación y Alianza a la que pertenece, tipos de servicios que ofrece y tipos de tecnologías a través de las cuales los provee –información que también está disponible para cada punto de acceso con que cuenta la institución–; respecto a los clientes, muestra los tipos de servicios recibidos y tecnologías empleadas, así como saldos de ahorro. La captura de esta información se realiza a través de los informes estadísticos de los avances trimestrales que los agentes técnicos y los líderes de las alianzas deben reportar a BANSEFI, de acuerdo a lo establecido en los Términos de Referencia y Apéndice B de los contratos celebrados.

Durante el proceso de selección de beneficiarios del componente de la PTB se recolecta información sobre los solicitantes de apoyos a través de tres cédulas llenadas en tres momentos: al solicitar el apoyo, en las visitas *in situ* realizadas a las sociedades y durante las entrevistas a sus representantes en las oficinas de BANSEFI. Entre las variables recolectadas se incluye: tipo y periodicidades de los productos que ofrece, número de socios o clientes, número de sucursales, número de personal por áreas, rango de número de acuerdos y contratos vigentes, rango de número de transacciones, meses de antigüedad, características de la infraestructura tecnológica con que cuenta, y entidades y municipios en que opera, entre otras. Dado que este proceso se realiza como parte de la revisión de solicitudes, se cuenta con cédulas de solicitantes de apoyo no procedentes y de beneficiarios. No existe evidencia de que esta información sea actualizada periódicamente.

En el componente de ATyC, se recolecta información sobre las personas morales que solicitan ser beneficiarios a través de diferentes formatos –dependiendo del tipo de apoyo solicitado–, la cual se refiere a datos de identificación –como razón social, RFC y domicilio fiscal–, estatus regulatorio, monto de activos y de captación, número de sucursales y de clientes, entre otras variables. Por el mismo motivo que en el caso del PATMIR, este componente cuenta también con información para entidades que solicitaron apoyos y que no les fueron otorgados.

Por último, como se indica en las preguntas 8 y 22, el componente de CB cuenta con una base de datos de operadores activos y otra de potenciales operadores, que consideran información sobre su localización, resultados de pruebas de conexión –conectividad y cobertura– y otras variables sobre el proceso de certificación. Sin embargo, no cuenta con variables que reflejen las características específicas de los operadores que sean relevantes para el objetivo que persigue este componente –como volumen de operaciones, tipos de servicios ofrecidos, tamaño poblacional de la localidad o existencia de otras opciones de acceso a servicios financieros en la misma.

IV. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS





De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados

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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none"> • Del 85 al 100% de las Actividades cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

El total de Actividades establecidas en la MIR están claramente especificadas. Se identifica por lo menos una Actividad por Componente y, de acuerdo con el funcionamiento del programa, se considera que no existe ambigüedad en su definición.

Para el caso de los Componentes 1, 3, 4 y 5; únicamente existe una Actividad definida, por lo tanto, el orden cronológico no se evalúa para ellas. En el caso del Componente 2 “Servicios de la Plataforma Tecnológica BANSEFI implementados” las Actividades previstas para su producción están ordenadas de manera cronológica.

Dado el reducido número de Actividades presentadas en la MIR, así como por su relación directa con el funcionamiento del programa se considera que, en su conjunto, son necesarias para producir los Componentes.

En términos de la lógica vertical de la MIR, para el nivel de Actividades, su realización junto con la de los supuestos vinculados, permite suponer que se producirán los Componentes previstos. En todos los casos los supuestos representan situaciones que no está garantizado que ocurran y que no están dentro del control de los responsables del programa.

Se considera necesario que el programa evalúe la posibilidad de ampliar la lista de Actividades relacionadas con cada Componente. El funcionamiento de cada uno de ellos permite contar con más de una Actividad respectivamente y esto permitiría ampliar las tareas de monitoreo a más acciones dentro de cada Componente.

11. 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.**
- 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	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none"> • Del 85 al 100% de los Componentes cumplen con todas las características establecidas en la pregunta.

Los cinco Componentes señalados en la MIR del programa F006 responden a los bienes o servicios que entrega el programa. Se habla de sociedades integradas a L@Red de la Gente, de Servicios de la PTB implementados, de Apoyos ejercidos para los servicios de Asistencia Técnica y Capacitación al SACPYC, de Asistencia al SACPYC y de corresponsales bancarios habilitados.

El total de los Componentes están redactados como resultados logrados, es decir, como apoyos entregados a los beneficiarios correspondientes.

Se considera que los cinco Componentes que aparecen en la MIR son necesarios e imprescindibles para lograr el Propósito del programa F-006. En primer lugar debido a que, como se establece en el Diagnóstico del programa (2014), el objetivo de incrementar la penetración del sistema financiero se planteó a partir de fortalecer a los intermediarios financieros no bancarios a través de apoyos técnicos, informáticos y financieros, así como mediante la ampliación de la gama de productos y servicios que ofrecen a sus clientes, lo cual está en el mismo sentido en el que operan los Componentes del programa.

Asimismo, de manera particular, se considera que los servicios de la PTB fortalecen a los intermediarios financieros y elevan la calidad y eficiencia de los servicios a sus clientes. Por su parte, la asistencia técnica y capacitación permite mejorar el cumplimiento regulatorio así como el desempeño de las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular y de los Organismos de Integración apoyados, elevando la seguridad, calidad y eficiencia de los servicios a sus clientes. En cuanto a los Corresponsales, éstos permiten ampliar los puntos de acceso a servicios financieros a la población con acceso escaso, o nulo, a servicios tanto financieros como de valor agregado. Del mismo modo, la asistencia a las SACPYC ofrece apoyos competitivos e incentivos para el establecimiento, ampliación, fortalecimiento y operación de "Puntos de Acceso" con lo cual se incrementa la cobertura de servicios financieros en las localidades con baja penetración del sistema financiero.

Además, dado el carácter auto selectivo del programa se considera que los supuestos recuperan un riesgo fundamental para la operación del programa: que no exista demanda para los bienes o servicios que entregan. En consecuencia se establece que la efectiva realización de los cinco Componentes genera, junto con los supuestos asociados, el Propósito del programa F006.



12. 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.**
- e) **Incluye la población objetivo o áreas de enfoque.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
3	<ul style="list-style-type: none"> • El Propósito cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

De acuerdo con la redacción del Propósito establecida en la MIR, es posible argumentar que es consecuencia directa que se espera ocurra como resultado de los Componentes. Como se establece en el Diagnóstico del programa (2014), los Componentes del programa atienden los Objetivos sustantivos de BANSEFI y ello está vinculado con el fortalecimiento del Sector que atiende, lo que permitiría ampliar la oferta de productos y servicios financieros para sus socios o clientes.

Se considera que el logro del Propósito no está controlado por los responsables del programa dado que es absolutamente necesario que exista interés por parte de los intermediarios financieros, tal como se establece en los supuestos, para que los Componentes se entreguen y ello pueda generar el Propósito.

De acuerdo con la MIR el Propósito es único dado que incluye un solo objetivo.

Asimismo, el Propósito está redactado como una situación alcanzada. No obstante, se observa que, a pesar de haber satisfecho las características anteriores, la redacción del Propósito presenta un área de mejora fundamental. De acuerdo con el Diagnóstico del programa (2014) se reconoce que el objetivo del programa radica en fortalecer a los intermediarios financieros no bancarios a través de apoyos así como mediante la ampliación de la gama de productos y servicios que ofrecen a sus clientes, a fin de contribuir a incrementar la penetración del sistema financiero. Por esta razón el Propósito parece no enfocarse en la situación que el programa planteó alcanzar: el fortalecimiento de los intermediarios financieros no bancarios. Por el contrario la redacción se enfoca en que los intermediarios logran acceso a los productos y servicios de BANSEFI. La redacción podría plantearse de tal forma que se enfatizara que el objetivo del programa es fortalecer a los IFNB y no simplemente que tengan acceso a productos y servicios financieros de BANSEFI. Esa condición se cumple con el uso de los Componentes y es el medio para lograr el Propósito.

Finalmente se confirma que la redacción del Propósito incluye a la población objetivo.

13. 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 nacional, sectorial, institucional, transversal, especial y regional.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
3	<ul style="list-style-type: none"> • El Fin cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.

Se considera que la redacción del Fin no está claramente especificada puesto que sugiere dos objetivos “contribuir al fomento de la inclusión, educación, competencia y transparencia en el sistema financieros” e “incrementar su penetración mediante la oferta de productos y servicios de BANSEFI”. Sería deseable replantear su redacción a fin de establecer un único objetivo. No obstante se reconoce que el Fin, tal como aparece en la MIR ofrece una respuesta de orden superior a la que el Propósito pretende atender a partir de los apoyos que entrega el programa.

El Fin, de acuerdo con el Diagnóstico del programa (2014), es un objetivo superior que emana del PND 2013-2018, al cual el programa F006 contribuye a alcanzar la Meta Nacional “México Próspero”.

Dada la magnitud del Objetivo a nivel Fin y que depende de Metas Nacionales en las cuales se suman diversas dependencias de la Administración Pública Federal, su logro no se considera que esté controlado por los responsables del programa.

A partir del Diagnóstico del programa (2014) es posible identificar la alineación del Fin del programa tanto con el PRONAFIDE 2013-2018 como con el PND 2013-2018.

En el caso del PND contribuye a la Meta Nacional “México Próspero”, al Objetivo de la Meta Nacional “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento” y a la Estrategia “Ampliar la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas y empresas en México, en particular en los segmentos de la población actualmente excluidos”.

Asimismo, contribuye a la Estrategia Transversal del PND “Democratizar la Productividad”.

En términos del PRONAFIDE, el Fin es “Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura a la vez que mantengan su solidez y seguridad”.



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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none">• Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en documento normativo del programa.

El programa F006 no cuenta con un único documento normativo. De hecho existe un documento normativo para cada Componente en la MIR y un manual de operación o mecánica operativa respectivamente. No obstante es posible identificar el Resumen Narrativo de la MIR en otros documentos normativos y/o de Planeación.

En primer lugar, el Fin es posible identificarlo tanto en el Diagnóstico del programa como en el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2013-2018.

Por su parte, el Propósito se ubica en el diagnóstico del programa, donde derivado del árbol de problemas y del árbol de objetivos se enuncia el problema que plantea atender el programa.

Los Componentes se identifican en los casos del PATMIR, la Plataforma Tecnológica BANSEFI, L@Red de la Gente y Fortalecimiento del SACPYC, en los Lineamientos de Operación respectivos. Para el caso del Programa Integral de Inclusión Financiera y el programa de Corresponsales Bancarios, el Resumen Narrativo del Componente correspondiente aparece en las Reglas de Operación respectivas.

Asimismo, las Actividades vinculadas a cada uno de los Componentes es posible identificarlas en los documentos normativos referidos.

De la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para resultados

15. 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	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none"> • Del 85% al 100% de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

Para cada uno de los niveles de objetivos de la MIR los indicadores asociados son claros en su redacción, lo cual permite entender su significado de forma directa e inequívoca.

En cuanto a la relevancia de los indicadores se identificó que para los niveles Fin y Componentes, cada uno de los indicadores provee información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir, es decir, son representativos de lo que se debe medir del Objetivo correspondiente. En el caso del nivel Propósito se observa que el indicador podría fortalecerse a fin de ofrecer más información sobre el resultado logrado como consecuencia de la ejecución del programa. Asimismo, los indicadores de las Actividades, a excepción del vinculado con el Componente PATMIR, no ofrecen una relación entre variables por lo cual la información que proveen no necesariamente permite monitorear el nivel de ejecución de las Actividades.

En términos de la economía de los indicadores se identificó que, para cada uno de los cuatro niveles de la MIR, los indicadores presentados por el programa no implican costos que el programa no pueda cubrir ni actividades que distraigan a sus responsables de actividades prioritarias.

Por su parte, las variables de todos los indicadores están definidas de tal forma que su seguimiento se podría realizar oportunamente y de forma independiente se podrían comprobar sus resultados en cualquier momento. Ello permite que los indicadores sean Monitoreables.

Finalmente, se considera que los indicadores de la MIR, exceptuando el correspondiente a nivel Propósito y Actividades, son adecuados toda vez que proveen suficientes bases para medir el logro de los Objetivos de forma sencilla y oportuna. En el caso de las Actividades la principal debilidad de sus indicadores reside en que son variables absolutas. Esta situación no permite que el indicador en sí mismo permita evaluar el avance o retroceso del objetivo que pretende medir.



16. 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	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none">• Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

A partir de la información presentada por el programa fue posible corroborar que las Fichas Técnicas de los indicadores establecidos en la MIR cumplen con las características requeridas.

En términos del nombre y definición se identificó que para cada uno de los objetivos asociados es claro lo que se pretende medir, lo cual ayuda a entender la utilidad, finalidad y uso de cada uno de los indicadores. Destaca que en la definición de los indicadores se ofrece una breve explicación de cada indicador y no se repite el nombre simplemente.

En cuanto al método de cálculo, para todos los indicadores se identificó la forma en que se relacionan las variables establecidas para los indicadores de forma clara.

Asimismo se distinguió que el total de indicadores cuenta con unidad de medida, lo cual permite hacer referencia a la determinación concreta de la forma en que se quiso expresar el resultado de la medición al calcular cada uno de los indicadores. En todos los casos se identificó que la unidad de medida corresponde con el método de cálculo de los indicadores así como con los valores expresados en la línea base y las metas.

Se corroboró que todos los indicadores cuentan con frecuencia de medición, haciendo referencia a la periodicidad en el tiempo con que se realiza su medición. Igualmente se identificó que la periodicidad es consistente con cada uno de los cuatro objetivos dado que se respetaron los plazos máximos correspondientes establecidos en la normatividad aplicable.

Por su parte, se observó que para cada uno de los indicadores se tiene registro de una Línea Base con lo cual se tiene claro un punto de partida para evaluarlos y dar seguimiento a su evolución en el tiempo.

Finalmente, se identificó que el total de indicadores tiene registrada una meta y el comportamiento esperado que debería seguir, lo cual permite comunicar el nivel de desempeño esperado por el programa y orienta la gestión hacia resultados concretos.

17. 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	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none">• Del 85% al 100% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.

A partir de la información presentada por el programa se identificó que para cada uno de los indicadores, sus metas cuentan con una unidad de medida claramente especificada, lo cual permite que el programa comunique el nivel de desempeño de cada nivel de objetivos de la MIR.

Asimismo, se corroboró que todas las metas están orientadas a impulsar el desempeño del programa dado que sus niveles están planteados en función de la experiencia previa, las necesidades del sector y en congruencia con los objetivos institucionales, sectoriales y nacionales.

Finalmente, se determinó la factibilidad de todas las metas que se plantearon en la MIR correspondiente al año 2014 y que permanecen en la MIR del año 2015. Por su parte, aquellas metas vinculadas a indicadores que fueron eliminados de la MIR únicamente se valoraron tomando en consideración su papel en la orientación hacia resultados.



18. 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	Criterio
1	<ul style="list-style-type: none">• Del 0% al 49% de los medios de verificación cumplen con las características establecidas en la pregunta

A partir de la revisión de la MIR del programa se identificó que los Medios de Verificación propuestos únicamente abren la posibilidad de verificar que los ámbitos de acción o nivel de objetivos del programa se lograron. No obstante ninguno de ellos permite corroborar las fuentes de información que se utilizarán para medir los indicadores.

Por esa razón, a pesar de que en efecto los medios de verificación son institucionales toda vez que refieren al portal electrónico de BANSEFI, no cuentan propiamente con un nombre que permita identificar la fuente directa de información ni permiten reproducir el cálculo de los indicadores. De acuerdo con la Metodología de Marco Lógico estas son características propias de los Medios de Verificación¹.

En este sentido, el área de mejora para los medios de verificación sería que se explicita el Informe o documento institucional que provee la información para el cálculo de cada indicador. En este sentido se debe tener en consideración que no es del todo recomendable que las fuentes de todos los indicadores sean documentos internos puesto que ello reduce su característica de ser Monitoreables. En consecuencia, cuando sea posible sería deseable que los medios de verificación de los indicadores fueran fuentes oficiales, de carácter público y accesibles para cualquier persona.

¹ Aldunate, E. (2011) Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Serie Manuales, No. 68. ILPES, CEPAL. p. 91-93.
SHCP, SFP, CONEVAL (2011) Guía para la construcción de la MIR. p. 56-57.
CONEVAL (2013) Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. p. 52-54.

19. 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: No.

De acuerdo con la información presentada en la MIR del programa, no es posible completar la lógica horizontal para ninguno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación. La razón es que no es posible determinar que los medios de verificación sean los necesarios para calcular los indicadores de cada nivel, toda vez que en la MIR no se identificaron las fuentes de información que se deben utilizar para replicar el cálculo de los indicadores.



Valoración final de la MIR

- 20. 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, en el caso de los programas exentos de elaborar MIR, los comentarios se deben realizar al indicador correspondiente.**

En términos de la lógica vertical de la MIR se identificó que existe un área de mejora en la redacción tanto del Fin como del Propósito. En ambos casos la esencia del objetivo es correcta, no obstante, su redacción podría llegar a ser confusa y se sugiere considerar la posibilidad de cambiar el resumen narrativo tal como se señala en el Anexo de esta pregunta.

Respecto a los medios de verificación de los indicadores la recomendación de mejora es hacer explícitos dichos documentos a fin de que cualquier persona pueda solicitar la información necesaria para que, con base en el método de cálculo, se pueda replicar el cálculo de cualquier indicador. Ello contribuiría a enriquecer la cualidad de “monitoreable” de los indicadores y, en particular, permitiría completar la lógica horizontal de la MIR.

En el caso de los indicadores a nivel Propósito se identificó que su debilidad deriva tanto de su naturaleza (en el caso de la sumatoria) como de su meta (en el caso de la tasa de variación). En el caso del número de servicios se considera débil el indicador ya que no ofrece una relación entre variables sino simplemente una sumatoria. En cuanto a la tasa de variación se observa que sus metas son alcanzadas sistemáticamente por el programa y ello podría no necesariamente estar impulsando al programa hacia una gestión por resultados. La recomendación que se plantea, considerando que la relevancia de los indicadores también presenta un área de oportunidad, sería incorporar algunos indicadores que reflejen el fortalecimiento del SACPYC con base en la información disponible en la CNBV. Ello permitiría contar con indicadores de eficacia que mostraran de forma más directa el nivel de cumplimiento del Propósito del programa.

Asimismo, para el caso de los indicadores correspondientes a las Actividades, exceptuando el caso del vinculado al Componente PATMIR, sería recomendable que las sumatorias se sustituyeran por porcentajes de ejecución. Esto es fundamental para que, dada la relación entre las acciones realizadas y las planeadas, se pueda verificar su evolución y enriquecer el monitoreo de corto plazo del programa. En este caso no se hacen propuestas particulares debido a que los responsables del programa deben contar con mejor información para valorar respecto con qué variable medir el avance de ejecución de cada una de las Actividades.

**V. ANÁLISIS DE POSIBLES
COMPLEMENTARIEDADES,
COINCIDENCIAS O DUPLICIDADES CON
OTROS PROGRAMAS FEDERALES**





21. ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad, coincidencias y/o duplicidades?

El programa tiene complementariedades con cuatro programas federales, es decir, que atienden a una población objetivo similar pero a través de distintos mecanismos de apoyo; tres de estos programas también son operados por BANSEFI, mientras que el cuarto está a cargo de la Secretaría de Economía. La información relevante de cada uno de los programas así como las fuentes de información empleadas se detallan en el Anexo 8.

El programa U010 “Actividades orientadas a otorgar apoyos para la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo” está orientado a atender a personas físicas clientes de BANSEFI que residen en localidades de menos de 50 mil habitantes, a sociedades del SACPYC y a EFNB, las cuales son un subconjunto de la población definida en el programa F006. Sin embargo, el Propósito que persigue el programa U010 es fomentar el ahorro entre la población usuaria de los intermediarios financieros, principalmente a través de otorgar apoyos directos y garantías líquidas a las sociedades del SACPYC y EFNB para fomentar el uso de la PTB, para la dispersión de apoyos de programas gubernamentales y para capacitación y diseminación de la educación financiera, entre otros.

De manera similar, el programa F033 “Actividades orientadas al fortalecimiento de la Red Bancaria para la Inclusión Financiera” tiene como población objetivo a la definida en la Ley Orgánica de BANSEFI que nuevamente coincide con la definida en el programa F006. No obstante, su Propósito busca que los municipios cuenten con infraestructura bancaria de BANSEFI para acceder a servicios financieros formales, para lo cual otorga apoyos en inversión de infraestructura y tecnología –principalmente para mejoras de las sucursales de BANSEFI y la provisión de servicios de telecomunicaciones para su red bancaria–, así como talleres de educación financiera.

El programa E010 “Actividades orientadas a promover el financiamiento a Entidades Financieras no Bancarias y Gobierno” atiende también a las sociedades del SACPYC, aunque con el Propósito de que la población excluida de servicios financieros formales haga uso de los servicios de estas sociedades. A diferencia del programa F006, el principal tipo de apoyo que otorga son créditos directos a las sociedades del SACPYC.

Por último, el programa S017 “Programa de Fomento a la Economía Social” de la Secretaría de Economía atiende a población vulnerable con escasez de recursos” y a “organismos del sector social de la economía”, entre los que se encuentran SOCAPs y SOFINCOs. Sin embargo, su Propósito es que la población de bajos ingresos consolide unidades productivas, donde una de las estrategias perseguidas busca fortalecer a los mencionados organismos financieros, a través de apoyos similares a los otorgados por el programa F006, como asistencia técnica, inversión, capacitación, formación y acompañamiento. Cabe señalar que aun cuando el enfoque de estos apoyos es la provisión de servicios financieros destinados a actividades productivas, al fortalecer a estas sociedades del SACPYC se incide sobre la población abierta que accede a sus servicios.

VI. ANÁLISIS DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS, MECANISMOS DE ELEGIBILIDAD Y DE ATENCIÓN





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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
3	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los componentes del programa cuentan con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.

Todos los componentes del programa cuentan con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos. Para el caso del PATMIR y el componente de ATyC, la información recabada permite caracterizar con suficiencia a los solicitantes.

En el caso del PATMIR, si bien no existe propiamente un proceso de solicitud de apoyos – se realiza una licitación pública–, sí se cuenta con información sistematizada de la demanda total de apoyos. Se conforma, en primer lugar, una lista con todos los agentes técnicos interesados en participar en el programa, misma que posteriormente es reducida por BANSEFI a aquellos que cumplen con las calificaciones mínimas para participar, con los cuales las sociedades del SACPYC pueden conformar alianzas para participar en el proceso de licitación, según se define en el numeral 3.4 de los Lineamientos de Operación del programa. Las características de los agentes técnicos que buscan participar en el programa que se recaba consisten en requisitos y criterios de solvencia financiera, estructura organizacional, el número de personal y su calificación académica y profesional, entre otras señaladas en el numeral 3.3.2. Por su parte, los datos de las sociedades que buscan participar consisten en información sobre su constitución, datos fiscales y legales, constancias de autorización ante la CNBV, entre otros requisitos mostrados en el Anexo 1 del mismo documento.

De manera similar, el componente de ATyC cuenta también con información sistematizada en una base de datos del total de sociedades que solicitaron apoyos, con información que se considera suficiente para caracterizarlas, ya que se especifica su localización, estatus regulatorio, número de socios y sucursales, total de activos y de captación, presentación de constancia 32-D, y la resolución final del Grupo de Trabajo y su fecha de emisión, entre otras variables. Es posible estimar la demanda total debido a que se especifica el tipo, monto y destino del apoyo que cada sociedad solicita a BANSEFI.

Con respecto a la PTB, se cuenta con una base de datos que permite conocer el número de entidades que demandan apoyos que contiene sus datos de contacto, aunque no considera información sobre el tipo de apoyo que están solicitando –y, por ende, sobre las erogaciones que serían necesarias– ni sobre sus características específicas que permitan verificar el grado de cumplimiento de los criterios de selección señalados en el numeral 3.4 y Anexo 16 de los Lineamientos de Operación del componente.

Por último, el componente de CB cuenta también con información sistematizada que permite conocer la demanda de apoyos, a través de una base de datos de los terceros que desean ser operadores que incluye información sobre su localización, los resultados de las pruebas técnicas para la pre-certificación –de conectividad y cobertura–, así como otras variables que dan cuenta del proceso de certificación. Sin embargo, no incluye otras variables sobre los criterios legales, estratégicos y comerciales definidos en el Anexo 2 de las Reglas de Operación del componente – como la infraestructura del establecimiento, el resultado de la valuación económica o la existencia en la localidad de población objetivo y de intermediarios financieros–, a fin de verificar el grado de cumplimiento de los criterios que el Comité de Operación toma en consideración para la contratación del interesado.

23. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población o área de enfoque objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Respuesta: Sí.

De acuerdo con el “Plan Institucional de BANSEFI 2014-2018” la población objetivo del programa son “las personas físicas, que de acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Directivo, tengan acceso limitado a servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica”. En este sentido, el programa utiliza los “Criterios para definir las personas físicas y morales integrantes del sector, para el acceso a servicios financieros de BANSEFI”, para identificar su población objetivo.

Con base en lo establecido en el Artículo 2 Fracción IV de la Ley Orgánica de BANSEFI, el Consejo Directivo aprobó en su sesión 83 del 12 de febrero de 2014 los siguientes criterios de orientación de personas físicas y morales de población objetivo, para mayor focalización de la estrategia de atención:

1. Criterios de Condición Socioeconómica:
 - 1.1. Grupos vulnerables o prioritarios (población con rezago educativo, indígenas, mujeres y niños) con información del INEGI y la CDI;
 - 1.2. Beneficiarios de Programas Sociales Gubernamentales;
 - 1.3. Trabajadores asalariados al servicio del Estado, nivel federal y estatal, con base en información del ISSSTE.
2. Criterios de Ubicación Geográfica
 - 2.1. Se ubiquen en localidades de muy alta, alta y media marginación, conforme a la clasificación del Índice de Marginación de CONAPO;
 - 2.2. Estén ubicados en municipios o localidades con uso limitado de servicios financieros, de acuerdo con la ENIF.
 - 2.3. Se localicen en municipios o localidades con escasa infraestructura financiera (sin sucursales), con base en los reportes de inclusión financiera de la CNBV.
 - 2.4. Se ubiquen en localidades catalogadas como indígenas, conforme a los criterios definidos por la CDI.
 - 2.5. Pertenezcan a la población rural en general (municipios menores de 50,000 habitantes) que requieran productos financieros que no sean ofrecidos por otras instituciones de la banca de desarrollo.
 - 2.6. Pertenezcan a cualquier zona geográfica, siempre que cumplan con alguno de los criterios socioeconómicos antes señalados.



- 24. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población o área de enfoque objetivo con las siguientes características:**
- a) Incluye la definición de la población o área de enfoque objetivo.**
 - b) Especifica metas de cobertura anual.**
 - c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.**
 - d) Es congruente con el diseño del programa.**

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
2	<ul style="list-style-type: none">• La estrategia de cobertura cuenta con dos las características establecidas.

El programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo. Como se señaló en las preguntas 7 y 23, a pesar de que existen criterios para identificar la población objetivo del programa, no la tiene cuantificada en algún documento oficial.

No obstante, el PATMIR cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender su población objetivo, que incluye una definición, abarca un horizonte de mediano plazo y es congruente con el diseño del programa. En este sentido, dentro del “Documento de Evaluación Inicial del Proyecto de Inclusión Financiera y Consolidación del Sector de Ahorro y Crédito”, se plantea una estrategia de cobertura para la población sin acceso a servicios financieros a través del fortalecimiento de la capacidad general de las instituciones del sector, las iniciativas de educación financiera y la mejora en la eficiencia del BANSEFI en su esfuerzo por respaldar a las instituciones del sector. Esta estrategia es de mediano plazo, ya que proyecta incorporar a 1 millón de nuevos clientes al sistema financiero rural formal de 2012 a 2015, principalmente de los 1,250 municipios que no han tenido acceso al sector financiero formal. Se espera que la mayoría de los nuevos clientes provenga de las categorías de ingresos D/E, es decir, las categorías con ingresos inferiores a \$11,000 pesos mensuales.

Mecanismos de Elegibilidad

25. 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 y; d) Están difundidos públicamente.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.

Para todos los componentes existe un procedimiento de selección de beneficiarios con criterios claramente especificados y estandarizados. Los procedimientos están sistematizados porque se generan bases de datos del total de solicitantes para posteriormente conformar los padrones de beneficiarios; sin embargo, para los componentes de PTB y CB estas no contienen variables que reflejen a cabalidad el cumplimiento o incumplimiento de los criterios definidos en la normatividad. Para los componentes de ATyC, el PATMIR y la PTB, el procedimiento de selección de beneficiarios –incluyendo los criterios tomados en consideración– están disponibles públicamente a través de la página de internet de BANSEFI, dentro de sus Lineamientos de Operación. Para el componente de CB, el procedimiento –contenido en las Reglas de Operación– no está disponible públicamente.

El componente del PATMIR cuenta con un procedimiento estandarizado y sistematizado de selección de beneficiarios, con criterios claramente especificados que están definidos en el numeral 3.3.1 y en el Anexo 1 de sus Lineamientos de Operación. Debido a la naturaleza de la selección de beneficiarios –licitación pública para Alianzas entre Agentes Técnicos y sociedades del SACPYC–, este procedimiento está estandarizado debido a que se ejecuta de forma centralizada por la DGABI, con base en lo estipulado en el numeral 3.4 del mismo documento. Su sistematización se realiza a través de la generación de una base de datos de firmas interesadas en participar, que posteriormente es depurada para conformar la lista definitiva de Agentes Técnicos; tal como se indicó en la pregunta 9, tras la licitación se conforma el padrón de agentes y sociedades beneficiadas, que es actualizado trimestralmente.

En el numeral 3.3.2 de los Lineamientos de Operación del componente de ATyC se define el proceso de selección, a través del cual se valoran las solicitudes de apoyo con base en los criterios claramente señalados en el numeral 3.3.1. El proceso está estandarizado, ya que la única instancia encargada de realizarlo es el Grupo de Trabajo, pese a que existen dos formas de llevarlo a cabo, en función del tipo de apoyo solicitado. Asimismo, existe evidencia de que se conforman bases de datos con las solicitudes de apoyo y con los beneficiarios finales.

En el caso de la PTB, los criterios de selección de beneficiarios están claramente señalados en el numeral 3.4 y Anexo 16 de los Lineamientos de Operación del componente. Asimismo, el procedimiento está estandarizado debido a que, de acuerdo al mismo documento, existe una única instancia que se encarga de la autorización de solicitudes, que es el Grupo de Trabajo. Este proceso no está completamente sistematizado, ya que si bien se recolectan todos los documentos probatorios del cumplimiento de los criterios de selección en un Expediente Administrativo, la base de datos generada no contiene toda la información recabada de los solicitantes.

En lo que respecta al componente de CB, el proceso está descrito en el numeral 5.1.1 del Manual de Operación BANSEFI con Corresponsales, donde se indica que la SPG es la única instancia encargada de la elegibilidad de los interesados –por lo que el proceso está estandarizado– con base en cuatro conjuntos de criterios claramente definidos en el Anexo 2 de la Reglas de Operación de CB. De manera similar a los otros componentes, se conforma una base de datos para realizar el proceso de selección, que contiene información básica para la identificación de los operadores y los resultados de las pruebas de conectividad y cobertura.



26. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo/servicio cuentan con las siguientes características: a) Corresponden a las características de la población o área de enfoque objetivo; b) Existen formatos definidos; c) Están disponibles para la población o área de enfoque objetivo; d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo/servicio. • Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo de los componentes corresponden a las características de la población objetivo del programa –con mecanismos que vigilan su orientación hacia esta población, aunque no se hace explícito dentro de la descripción de los procesos–, cuentan con formatos definidos –excepto para el caso de CB– y están apegados a su respectiva normatividad. Para los componentes de ATyC, el PATMIR y la PTB, la descripción del proceso está disponible para la población objetivo.

Para el componente del PATMIR, el procedimiento requiere que las Alianzas cumplan con requisitos mínimos de cobertura de la población objetivo, que deben considerar dentro de las propuestas técnicas presentadas, según lo dispuesto en el numeral 4 del Llamado a Licitación y 3.2 de los Lineamientos de Operación. Existen formatos estandarizados, señalados en los Lineamientos, para la expresión de interés de los participantes y para la presentación formal de la propuesta que, en caso de proceder, se materializa en un contrato con características igualmente estandarizadas. Dada la naturaleza del procedimiento para gestionar solicitudes –licitación pública, basada en la presentación de propuestas técnicas con características definidas y con base en criterios competitivos–, se encuentra plenamente apegado a la normatividad establecida para el componente.

Por su parte, en los procedimientos del componente de ATyC se determina que el Grupo de Trabajo es el encargado de valorar que las solicitudes presentadas estén orientadas a la consecución del objetivo definido en el numeral 3.2 de los Lineamientos de Operación, que son consistentes con la población objetivo del programa. Los formatos para la recepción de las solicitudes están definidos en los Anexos 1, 2 y 2A del mismo documento, mientras que el referente a la inscripción como prestadores de servicios –requisito necesario dentro de este procedimiento– se muestra en el Anexo 3.

Con respecto a la PTB, la gestión de solicitudes se realiza apegada a la normatividad definida dentro de sus Lineamientos Operativos, que indican que los apoyos se otorgan a instituciones que estén orientadas a proveer productos y servicios al Sector atendido por BANSEFI, lo que es congruente con la población objetivo del programa. La solicitud de apoyo es estándar, según se muestra en el Anexo 1 del mismo documento.

Por último, el componente de CB gestiona las solicitudes con base en criterios que estipulan que los servicios de los beneficiarios deberán orientarse principalmente a población con bajo acceso a servicios financieros –población de localidades rurales o semi-urbanas, o con segmentos de población de bajos ingresos–, tal como se señala en el numeral 1 del apartado III de las Reglas de Operación. El cumplimiento de lo anterior es vigilado por el Comité de Operación, previa opinión favorable del Subcomité de Evaluación de Proyectos. No existe un formato definido de solicitud y seguimiento de apoyos, dado que el proceso se concibe a partir de la identificación por parte de BASENFI de posibles operadores.

Considerando lo anterior, se recomienda para todos los componentes que, aunque la normatividad determine en sus objetivos que la orientación de los apoyos debe ser hacia la población objetivo del programa, se haga explícito dentro de los criterios de selección, incorporándose su verificación como parte del proceso de gestión de solicitudes de apoyo. Para el caso específico de CB, se recomienda difundir la descripción del proceso para recibir y dar trámite a las solicitudes de apoyos, estableciendo además formatos definidos para tal fin.

Mecanismos de atención y entrega del apoyo/servicio

27. Los procedimientos para otorgar los apoyos/servicios a los beneficiarios tienen las siguientes características: a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras; b) Están sistematizados; c) Están difundidos públicamente y; d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos para otorgar los apoyos/servicios a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.

El procedimiento de entrega de apoyos de los componentes está estandarizado. Debido a la naturaleza de los apoyos provistos en los componentes de ATyC, del PATMIR y de la PTB, el procedimiento consiste en realizar pagos –a través de diferentes mecanismos– a los prestadores de servicios o, en su caso, a las entidades beneficiarias, cuya ejecución está centralizada en instancias de BANSEFI. En el componente de CB, el procedimiento de entrega de apoyos está también estandarizado por razones similares, puesto que la gestión para otorgar los bienes y servicios está también centralizada.

Asimismo, los procedimientos de entrega de apoyos están sistematizados en todos los componentes. Sin embargo, si bien desde el proceso de selección de beneficiarios se recolecta toda la información referente al cumplimiento de los criterios, según se señala en la pregunta 9, esta no se ve reflejada por completo en las variables que son sistematizadas en los padrones finales de beneficiarios.

Por su parte, la entrega de apoyos se ejecuta según lo estipulado en los documentos normativos de los componentes, de acuerdo a lo descrito en la evaluación de procesos del programa realizada en 2012. Con respecto a la ATyC, se siguen cuatro diferentes procedimientos, detallados en el numeral 3.4.2 de sus Lineamientos de Operación; para el caso del PATMIR, este se describe en el numeral 6 del Contrato que se celebra entre BANSEFI y las Alianzas; para la PTB se definen en el numeral 3.5 de sus Lineamientos de Operación; y para los CB en el Manual de Operación BANSEFI con corresponsales.

Por último, la descripción del procedimiento de entrega de apoyos de los componentes de ATyC y la PTB está disponible públicamente en la página de internet de BANSEFI, a través de sus Lineamientos de Operación. Respecto a los componentes del PATMIR y CB, la descripción del proceso no está disponible públicamente.

VII. ANÁLISIS DE PRESUPUESTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS





Registro de operaciones programáticas y presupuestales

28. 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: Directos e Indirectos.**
- 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 y/o 3000.**
- 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.**

No aplica.

De acuerdo con la información entregada por el programa y con base en el Manual de Programación y Presupuesto de la SHCP, se identificó que al programa F006, dado que pertenece a la clasificación F “Actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico” no se le requiere desglosar sus gastos de operación en directos e indirectos. Por esta razón se señala que la pregunta no aplica para el caso de este programa.

En particular, el inciso a) no aplica dado que el programa no produce bienes, los servicios proporcionados por el programa son cubiertos con los recursos presupuestales aprobados en el PEF; en consecuencia la naturaleza de la identificación de los recursos es presupuestal. El ejercicio de los recursos asignados al programa F006 se clasifica de conformidad a lo establecido en la LFPRH y su reglamento, y en consecuencia para identificar el tipo de gasto se utiliza el Clasificador por Objeto del Gasto emitido por la SHCP aplicable a la Administración Pública Federal. Por su parte, los incisos b) y c) no aplican toda vez que en el programa F006 no se efectúan adquisiciones de activo fijo.

En el caso del inciso d), el PATMIR cuenta con dicha información de conformidad al punto E de las Especificaciones Técnicas de Desempeño y Diseño (Términos de Referencia para el Agente Técnico) los cuales forman parte del contrato con los Agentes Técnicos. El costo se determina con el precio unitario por socio (PPUS), el cual se dividirá en una proporción fija de: 40% orientado a sufragar los costos de la asistencia técnica para la expansión proporcionada por el Agente Técnico y el 60% para cubrir parcialmente los costos incrementales de Expansión (ACIE) de la Sociedad de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo.

Rendición de cuentas

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

- a) El 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	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.

Los documentos normativos del Programa están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics. Al entrar al portal, en la cinta se ubica un título denominado “Sector de Ahorro y crédito Popular”, al situar el cursor sobre él se despliega una lista de opciones entre las que figura una opción denominada “Apoyos con recursos Banco Mundial” e inmediatamente aparecen los enlaces que llevan a los documentos normativos del PATMIR, Plataforma Tecnológica y Asistencia Técnica y Capacitación. Para el caso de Corresponsales bancarios, sus Reglas de Operación no se encontraron disponibles en la página de internet de BANSEFI.

En general se considera que la información de contacto aparece disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics. Al entrar al portal, en la cinta se ubica un título denominado “Sector de Ahorro y Crédito Popular”, al situar el cursor sobre él se despliega una lista de opciones entre las que figura una opción denominada “Apoyos directos”; al dar clic se abre una ventana con información de contacto con la Dirección de Atención al Sector de ACPYC así como una descripción breve de los apoyos destinados al sector y un enlace a los Lineamientos del Programa de Asistencia Técnica y Capacitación. De forma particular se destaca el caso del PATMIR debido a que cuenta, dentro de la cinta inicial del portal electrónico, con un enlace en el que se accede a un micro sitio con información de contacto, resultados, etc.

Los resultados principales son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics. Al entrar al portal, en la cinta se ubica un título denominado “BANSEFI”, al situar el cursor sobre él se despliega una lista de opciones entre las que figura una denominada “Seguimiento MIR”; al dar clic sobre ella se abre un enlace en el que aparece el seguimiento de las MIR de BANSEFI. Con información actualizada al 23 de abril de 2015 aparece tanto la MIR 2015 como el seguimiento trimestral de la MIR.

Para el caso de los recursos de revisión presentados ante el IFAI la evidencia documentada por el programa permitió corroborar que no se cuenta con modificaciones de respuesta a partir de los recursos de revisión presentados.



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

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

Respuesta: Sí.

Nivel	Criterio
4	<ul style="list-style-type: none">• Los procedimientos de ejecución de acciones tienen todas las características establecidas.

Los procedimientos de ejecución del Programa Presupuestario F006 están estandarizados, sistematizados, difundidos públicamente y apegados a la normatividad respectiva a cada componente.

Los procesos de ejecución se encuentran definidos en los Lineamientos de Operación de los componentes PATMIR, ATyC y PTB, así como en las Reglas de Operación y el Manual de Operación BANSEFI con Corresponsales para el caso del componente de CB. Los procedimientos se encuentran estandarizados en función de cada uno de los apoyos y servicios que ofrecen los componentes del programa, dado que las instancias ejecutoras están centralizadas por completo en todos los casos.

Con respecto a su sistematización, tal como se indicó en las preguntas 25, 26 y 27, los componentes generan bases de datos a lo largo de los procesos analizados, aunque reflejan parcialmente la información gestionada. Para dar cuenta de los resultados de sus acciones, los componentes del PATMIR, ATyC y PTB trasladan la información de los apoyos otorgados a la plataforma del SIIPP-G; en cuanto a CB, este componente sistematiza su información a través de la coordinación de organismos internos de BANSEFI, tal como se establece en el Anexo 3.

Los mencionados documentos normativos que describen los procesos de ejecución de acciones de los componentes del PATMIR, ATyC y la PTB se encuentran difundidos en la página de internet de BANSEFI. Asimismo, de acuerdo con la respuesta a la pregunta 29, para dar seguimiento a la ejecución de acciones del programa se pueden consultar en el portal los informes de avances de la MIR y, en el apartado de Transparencia, se muestran diferentes enlaces para descargar documentos relacionados con las actividades de BANSEFI.

Por último, los procesos de ejecución de los componentes se apegan a la normatividad de la siguiente manera: para CB en el Anexo 2 de las ROP del componente se definen los criterios de contratación de corresponsales y los diagramas de operación entre CB y los beneficiarios de sus servicios; para PATMIR, PTB y ATyC, la ejecución de acciones se apegan, respectivamente, a los apartados 4.4 Ejecución, 4.3 Ejecutores y 3.4.2 Procedimientos generales para los apoyos de los Componentes de Apoyo de los Lineamientos de Operación.

VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA





VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

Características del Programa

El programa presupuestario F006 “Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera” a cargo del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., surge en 2002 como parte de la estrategia integral del Gobierno Federal, que inició en 2001, para promover el acceso al sistema financiero de segmentos de la población que se encuentran excluidos y fortalecer el SACPYC mediante apoyos técnicos, informáticos y financieros. El programa tiene cobertura nacional y opera a través de intermediarios para hacer llegar los apoyos a su población objetivo a través de los siguientes componentes: PTB, mediante esta plataforma los usuarios pueden mejorar la administración y control de sus operaciones; ATyC, mediante este componente se busca contribuir a la transformación y consolidación del SACPYC, a través de apoyos de asistencia técnica y capacitación; el PATMIR, opera a través de alianzas conformadas por un portafolio de SACPYC y un Agente Técnico para el cumplimiento de metas de inclusión financiera de la población objetivo; y CB opera a través de la contratación de terceros comisionistas para realizar operaciones bancarias a nombre y por cuenta de BANSEFI.

Justificación de la creación y diseño del Programa

La problemática que busca resolver es el “Limitado potencial de crecimiento del SACPYC y su creciente vulnerabilidad”. Para lo cual opera a través de las sociedades que integran el SACPYC –en términos de la LACP y la LRASCAP– para atender a la población con acceso limitado a servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica. El programa cuenta con un Diagnóstico –elaborado por BANSEFI en 2014– donde se describen de manera específica las causas, efectos y características del problema. Sin embargo, la información presentada no está completamente actualizada, debido a que para cuantificar a la población que presenta la problemática se utiliza información del Censo de Población 2005.

La intervención que lleva a cabo el programa está sustentada y justificada en diversos estudios, que son consistentes con la problemática descrita en el Diagnóstico. Adicionalmente, existe evidencia nacional de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o apoyos otorgados a la población objetivo y de la participación de intermediarios. En el estudio sobre “La Importancia del Sector de las Finanzas Populares en México” se menciona que las instituciones de finanzas populares en México han permitido la materialización de “efectos positivos en la economía familiar”, destacando su aporte en el proceso de inclusión financiera. Más aun, existe evidencia de que el enfoque de estas intervenciones son las más eficaces respecto a otras alternativas.

Contribución a los objetivos nacionales y sectoriales

El programa está vinculado con la Meta IV “México Próspero” del PND 2013-2018, dentro de su objetivo 4.2 “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento, y esencialmente con la estrategia 4.2.2 que refiere a la ampliación de la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas y empresas en México, en particular para los segmentos de la población actualmente excluidos.

Asimismo, el programa se alinea con el objetivo 5 del PRONAFIDE 2013-2018, el cual busca “Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad”, específicamente con su estrategia “5.1 Ampliar la cobertura del sistema financiero, en particular hacia sectores excluidos, con perspectiva de género y a empresas con potencial productivo”.

Poblaciones potencial y objetivo, intermediarios/beneficiarios y mecanismos de elección

La población potencial del programa no está claramente definida en el Diagnóstico o en algún otro documento normativo del programa. Por su parte, la población objetivo del programa se define en el “Programa Institucional de BANSEFI 2014-2018”, como: “personas físicas, que de acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Directivo, tengan acceso limitado a servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica”. En el mismo documento se presentan los criterios de selección y las fuentes de información a utilizar, aunque la metodología de estimación no es clara y no se presenta su cuantificación.

Por su parte, las definiciones de los Intermediarios/Beneficiarios, dado que están en función de los criterios de elegibilidad y de los apoyos que reciben, en el caso de los componentes ATyC, PATMIR y PTB se presentan en sus respectivos Lineamientos Operativos. En el caso del componente de CB, los criterios de aceptación y los servicios otorgados se especifican en sus Reglas de Operación. Sin embargo, a pesar de que en el Diagnóstico del programa se hace referencia únicamente a las sociedades que integran el SACPYC –en términos de la LACP y la LRASCAP–, el programa también apoya a otro tipo de EFNB, como las SOFOM’S –que se rigen por la LGOAAC–.

Los procesos involucrados en la gestión de solicitudes de apoyo y determinación de los beneficiarios del programa están estandarizados –gracias a que son ejecutados por instancias centralizadas de BANSEFI– y difundidos públicamente –excepto para el caso de CB. Para la selección de beneficiarios se emplean criterios que están claramente especificados en la normatividad, a los cuales se apegan los procedimientos llevados a cabo para recibir y dar trámite a las solicitudes para recibir apoyos. Asimismo, estos procedimientos están sistematizados porque se generan bases de datos de los solicitantes, permitiendo conocer la demanda total de apoyos; sin embargo, a pesar de que se recolecta toda la información referente al cumplimiento de los criterios de elegibilidad de la normatividad, esta no se refleja a cabalidad en las bases de datos generadas de los componentes de la PTB y CB.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

En términos del análisis de la lógica vertical de la MIR, se comprobó que su estructura es coherente en sí misma y en relación con los supuestos correspondientes para cada nivel de objetivos. En general se consideró que la lógica vertical está correctamente integrada. Para los niveles de Actividades y Componentes sus objetivos aparecen claramente especificados, son necesarios y su realización junto con los supuestos asociados contribuye al logro del Propósito. Para el caso de los objetivos a nivel Fin y Propósito su redacción, a pesar de su correcta vinculación con los documentos de planeación y de diagnóstico, respectivamente, presenta áreas de mejora. La principal fortaleza de la lógica vertical de la MIR es que cada uno de los cuatro niveles de objetivos deriva de algún documento normativo o de planeación institucional lo que ofrece un respaldo institucional para el diseño del Programa.

Respecto a los medios de verificación de los indicadores, la recomendación de mejora es hacer explícitos dichos documentos a fin de que cualquier persona pueda solicitar la información necesaria para que, con base en el método de cálculo, se pueda replicar el cálculo de cualquier indicador. Ello contribuiría a enriquecer la cualidad de “monitoreable” de los indicadores y, en particular, permitiría completar la lógica horizontal de la MIR. En el caso de los indicadores a nivel Propósito se identificó que su debilidad deriva tanto de su naturaleza (en el caso de la sumatoria) como de su meta (en el caso de la tasa de variación). En el caso del número de servicios, se considera débil el indicador ya que no ofrece una relación entre variables, sino simplemente una sumatoria. En cuanto a la tasa de variación se observa que sus metas son alcanzadas sistemáticamente por el programa



y ello podría no necesariamente estar impulsando al programa hacia una gestión por resultados. La recomendación que se plantea, considerando que la relevancia de los indicadores también presenta un área de oportunidad, sería incorporar algunos indicadores que reflejen el fortalecimiento del SACPYC con base en la información disponible en la CNBV. Ello permitiría contar con indicadores de eficacia que mostraran de forma más directa el nivel de cumplimiento del Propósito del Programa.

Asimismo, para el caso de los indicadores correspondientes a las Actividades, exceptuando el caso del vinculado al Componente PATMIR, sería recomendable que las sumatorias se sustituyeran por porcentajes de ejecución. Esto es fundamental para que, dada la relación entre las acciones realizadas y las planeadas, se pueda verificar su evolución y enriquecer el monitoreo de corto plazo del Programa. En este caso no se hacen propuestas particulares debido a que los responsables del Programa deben contar con mejor información para valorar respecto a qué variable medir el avance de ejecución de cada una de las Actividades.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

El programa F006 tiene complementariedades con cuatro programas federales, es decir, que atienden a una población similar pero a través de distintos mecanismos de apoyo; tres de estos programas también son operados por BANSEFI. Esto da cuenta que el programa es parte de una estrategia integral perseguida por BANSEFI, encaminada a fortalecer el SACPYC e incrementar la inclusión financiera de la población.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El programa cuenta con padrones de beneficiarios para todos los componentes, que son actualizados y depurados, y que permiten conocer quiénes recibieron apoyos así como el destino de los recursos –esto último, excepto en el componente de CB. Asimismo, los componentes del PATMIR y ATyC cuentan con bases de datos de sus beneficiarios que permiten caracterizarlos de acuerdo con los criterios definidos en sus documentos normativos. Por su parte, los procedimientos de entrega de apoyos de los componentes están apegados a sus documentos normativos, son utilizados por todas las instancias ejecutoras respectivas y están difundidos públicamente –excepto para CB y el PATMIR. Asimismo, los procedimientos están sistematizados, aunque –como ya se indicó– no toda la información recolectada referente al cumplimiento de los criterios se ve reflejada en los padrones de beneficiarios de CB y la PTB.

Presupuesto y rendición de cuentas

De acuerdo con la información entregada por el programa y con base en el Manual de Programación y Presupuesto de la SHCP, se identificó que al programa F006, dado que pertenece a la clasificación F “Actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico”, no se le requiere desglosar sus gastos de operación en directos e indirectos. Dado que el programa no produce bienes, los servicios proporcionados son cubiertos con recursos de naturaleza presupuestal y se clasifican de conformidad a lo establecido en la LFPRH y su reglamento. Además, el programa F006 no efectúa adquisiciones de activo fijo. Con respecto a los costos unitarios, sólo el componente del PATMIR cuenta con esta información.

En cuanto a los elementos analizados referentes a la rendición de cuentas, los documentos normativos del programa, sus principales resultados y la información de contacto, están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics. Para el caso de los recursos de revisión presentados ante el IFAI la evidencia documentada por el programa permitió corroborar que no se cuenta con modificaciones de respuesta a partir de los recursos de revisión presentados.

**ANÁLISIS DE FORTALEZAS,
OPORTUNIDADES,
DEBILIDADES Y AMENAZAS**





PRINCIPALES FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS Y RECOMENDACIONES

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad /Debilidad o Amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
DEBILIDAD / AMENAZA			
Análisis de la justificación de la creación del diseño del programa.	La información del Diagnóstico no se actualiza periódicamente.	2	Establecer un plazo, previamente establecido, para su revisión y/o actualización.
Anaálisis de la Población potencial y objetivo, áreas de enfoque e intermediarios/beneficiarios.	Las poblaciones potencial y objetivo no están claramente identificadas.	7	Incorporar en el Diagnóstico las definiciones de ambas poblaciones, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3.4 de los “Elementos mínimos a considerar para la elaboración de diagnósticos de programas nuevos” emitidos por el CONEVAL.
	Para los componentes de la PTB y CB, la información sistematizada es insuficiente para verificar la correspondencia de sus características con las establecidas en los documentos normativos.	8, 25 y 27	Sistematizar por completo la información de recabada de los beneficiarios de los componentes de la PTB y CB, a fin que permitan verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad.
Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).	La redacción del Propósito no se enfoca en el objetivo del Programa.	12	La redacción del Propósito se debe reorientar hacia el fortalecimiento de los intermediarios y no únicamente al acceso de éstos a los beneficios que ofrece BANSEFI.
	La redacción del Fin sugiere dos objetivos y debería aludir exclusivamente a uno.	13	La redacción del resumen narrativo del Fin debería considerar únicamente el objetivo de incrementar la penetración del sistema financiero.
	Los indicadores a nivel Propósito no son relevantes para medir el cumplimiento del objetivo correspondiente.	15	Podrían fortalecerse los indicadores existentes o sustituirse por otros que permitan evaluar el nivel de cumplimiento en el logro del Propósito.
	Los indicadores correspondientes a las Actividades (exceptuando PATMIR) no ofrecen una relación entre variables.	15	Sustituir los indicadores de nivel por indicadores que relacionen variables a fin de poder evaluar el grado de ejecución de cada una de las Actividades.

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad /Debilidad o Amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
	Los medios de verificación de los indicadores de la MIR no están claramente definidos.	18	Hacer explícita la fuente que provee la información para el cálculo correspondiente a cada indicador de la MIR.
	No se puede completar la lógica horizontal de la MIR debido a la falta de precisión en los Medios de Verificación,	19	
Análisis del padrón de beneficiarios, mecanismos de elegibilidad y atención.	El programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo.	24	Desarrollar un documento donde se presenten las poblaciones (potencial y objetivo), así como su cuantificación y la metodología para estimarla, además de la estrategia de cobertura de mediano y largo plazo.
	El componente CB no cuenta con información difundida públicamente sobre los procesos de selección de beneficiarios, de gestión de solicitudes y de entrega de apoyos.	25, 26, 27	Difundir públicamente el documento normativo o la información referente a los procedimientos del componente de CB, a fin de que los interesados en participar conozcan los criterios considerados.
	Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo no consideran mecanismos explícitos para verificar su orientación hacia la población objetivo.	26	Incorporar como parte del procedimiento de gestión de solicitudes de apoyo la verificación de que el intermediario atiende a la población objetivo.
FORTALEZA / OPORTUNIDAD			
Análisis de la justificación de la creación del diseño del programa.	La intervención que lleva a cabo el programa está sustentada y justificada en diversos estudios, que son consistentes con la problemática descrita en el Diagnóstico. Adicionalmente, existe evidencia nacional de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o apoyos otorgados a la población objetivo y de la participación de intermediarios.	3	No aplica



Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad /Debilidad o Amenaza	Referencia (pregunta)	Recomendación
Evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	La Lógica vertical de la MIR se encuentra correctamente integrada.	10, 11, 12, 13	No aplica
	Existe un vínculo directo entre los documentos normativos y de planeación del Programa con los objetivos de la MIR.	14	No aplica
	Las Fichas Técnicas de los indicadores se encuentran correctamente integradas para cada nivel de objetivos.	16	No aplica
	La construcción y el diseño de metas se encuentra orientado a resultados y su definición es correcta.	17	No aplica
Análisis del padrón de beneficiarios, mecanismos de elegibilidad y atención.	El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo.	23	Utilizar los “Criterios para definir las personas físicas y morales integrantes del sector, para el acceso a servicios financieros de BANSEFI”, para definir su estrategia de cobertura.
	Todos los procesos analizados son ejecutados por instancias centralizadas en BANSEFI.	25, 26, 27 y 30.	Esta característica facilitaría la completa sistematización de los procesos de selección y entrega de apoyos de los componentes de CB y la PTB.

CONCLUSIONES





CONCLUSIONES

El programa presupuestario “F006 Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera” a cargo de BANSEFI, forma parte de la estrategia integral del Gobierno Federal que inició en 2001 para fortalecer el SACYP y dotar de servicios financieros formales a los segmentos de la población que carecían de ellos. En este sentido, las intervenciones que lleva a cabo el programa están sustentadas y justificadas en diversos estudios como las más eficaces dado el contexto nacional.

El programa cuenta con un Diagnóstico donde se define claramente la problemática que atiende el programa: “Limitado potencial de crecimiento del SACPYC y su creciente vulnerabilidad”. En el documento se describen las causas, efectos y características del problema así como la población que presenta la problemática. Sin embargo, el programa no cuenta con un documento normativo donde se identifiquen claramente sus poblaciones potencial y objetivo, además de que la información presentada no se encuentra actualizada.

El programa está vinculado con la Meta IV “México Próspero” del PND 2013-2018, dentro de su objetivo 4.2 “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento, y esencialmente con la estrategia 4.2.2 que refiere a la ampliación de la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas y empresas en México, en particular para los segmentos de la población actualmente excluidos.

El programa tiene complementariedades con cuatro programas federales, que atienden a una población similar pero a través de distintos mecanismos de apoyo; tres de los cuales también son operados por BANSEFI.

En cuanto a la MIR es importante mencionar que sus características, en general, reflejan efectivamente el diseño del programa. Por supuesto, presenta áreas de mejora que es necesario atender para incluir las modificaciones correspondientes en el siguiente ejercicio fiscal. Esto permitiría que la retroalimentación derivada de la presente evaluación cumpla con su objetivo y contribuya a mejorar los términos en los que se realiza el programa y se le da seguimiento a sus acciones.

En ese sentido, se recomienda revisar el resumen narrativo de los objetivos a nivel Fin y Propósito, a fin de fortalecer la congruencia de la lógica vertical de la MIR. Por su parte, con el objetivo de contar con una lógica horizontal completa es necesario que el programa haga explícitas en la MIR las fuentes de información que se utilizan para la construcción de cada uno de los indicadores. Asimismo, es necesario considerar el planteamiento de modificar o sustituir los indicadores a nivel Propósito a fin de garantizar que sean relevantes al momento de evaluar el cumplimiento del logro del Propósito.

Con respecto a los procedimientos de gestión de solicitudes de apoyo, de selección de beneficiarios y de entrega de apoyos, así como los referentes a la ejecución de acciones de los componentes, se encontró que están estandarizados, sistematizados y apegados a la normatividad, contemplando además criterios claros y precisos para elegir a los beneficiarios. Sin embargo, se identificaron áreas de mejora en la generación de bases de datos de los componentes de la PTB y CB, a fin de incorporar más información que permita caracterizar a los solicitantes de apoyo y los beneficiarios del programa. Asimismo, se encontró que dentro del procedimiento de gestión de solicitudes de apoyo no se incluyen explícitamente mecanismos para verificar que los intermediarios están orientados en atender a la población objetivo.



BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 3 de octubre de 2011.
- Acuerdo por el que se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, miércoles 29 de junio de 2011.
- Aguilar, Patricia y Robert Cárcamo (2011), *Evaluación en materia de diseño del Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)*, 25 de julio de 2011.
- Aldunate, E. (2011), *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*, Serie Manuales, No. 68. ILPES, CEPAL. p. 91-93.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. I.B.D, BANSEFI (2015a). *Manual general de organización*, 5 de marzo de 2015.
- _____ (2015b), *Informes de Evaluación SIIPP-G 2015, Documento inicial de apoyo*, 20 de febrero de 2015.
- _____ (2015c), *Oficio no. DGAPF/DF/SP/039/2015*, 21 enero de 2015
- _____ (2015d), *Oficio no. DGAPF/DF/SP/040/2015*, 21 enero de 2015
- _____ (2015e), *Oficio no. DGAPF/DF/SP/042/2015*, 21 enero de 2015
- _____ (2015f), *Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario F006 Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera*, México, 2015.
- _____ (2014a), *Lineamientos de Operación del Programa para que las/los integrantes del sector de ahorro y crédito popular y cooperativo puedan acceder a los apoyos de asistencia técnica y capacitación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, a fin de promover su fortalecimiento y su adecuación al marco jurídico aplicable 2015*. Comité de Operación, Sesión No. 108, 10 de diciembre de 2014.
- _____ (2014b), *Lineamientos de Operación del Proyecto de apoyo para la adopción de la plataforma tecnológica de BANSEFI (PTB)*. Comité de Operación, Sesión No. 108 Ordinaria, 10 de diciembre de 2014.
- _____ (2014c), *Reglas de Operación del Programa integral de inclusión financiera para beneficiari(a)s de programas sociales*. Consejo Directivo, Sesión No. 87 Extraordinaria, 2 de septiembre de 2014.
- _____ (2014d), *Documento de análisis de proyecto: Programa integral de inclusión financiera*. Consejo Directivo en la Sesión no. 86, 23 de julio de 2014.
- _____ (2014e), *Diagnóstico del programa presupuestario: F006 Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión*

financiera, del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros SNC, México, junio de 2014.

- _____ (2014f). *Emisión de Informes Estadísticos del SACPYC*, No. de Control PI-OP-08-IT-02, 21 de abril de 2014.
- _____ (2014g). *Programa Anual de Trabajo de la Dirección de Fortalecimiento de Intermediarios*, abril de 2014.
- _____ (2014h). *Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario F006 Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera*, México.
- _____ (2014i). *Diagnóstico del programa presupuestario F006 Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera*, México.
- _____ (2013). *Fichas técnicas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados*
- _____ (2012). *Manual de Operación del Proyecto de consolidación del sector de ahorro y crédito popular e inclusión financiera*, enero de 2012.
- _____ (2011a). *Lineamientos de Operación del Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural 2011*. Comité de Operación, Sesión No. 55, 26 de mayo de 2011.
- _____ (2011b). *Planeación del Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural*, Dirección General Adjunta de Banca Institucional, mayo 2011.
- _____ (2010). *Reglas de Operación Corresponsables Bancarios*. Comité de Operación, Sesión No. 44 Extraordinaria, 20 de octubre de 2010.
- Banco de México (2014). *Simplified file banking accounts, agents and mobile payments in Mexico*, Dirección de regulación y Supervisión, Brasil, marzo de 2014.
- CGAP (2002). *El microfinanciamiento y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Reseña para agencias de cooperación, No. 9, diciembre de 2002.
- Chibba, Michael (2009). *Financial Inclusion, Poverty Reduction and the Millennium Development Goals*, European Journal of Development Research Vol. 21, abril de 2009.
- Claessens, Stijn, Erik Feijen (2007). *Financial Sector Development and the Millennium Development Goals*, World Bank, Working Paper No. 89, Washington, D.C.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (2014). *El papel de los corresponsales en la prestación de servicios financieros de remesas en América Latina: Resultados de una encuesta*, México, 12 de marzo de 2014
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV (2014a). *Corresponsales Bancarios en México*, México, 12 de marzo de 2014.



- _____ (2014b), *The Use of Financial Inclusion Data Country Case Study: MEXICO. Using data for improving public policies – the case of Banking Agents and Mobile Payments*.
- _____ (2011), *Modelos de Negocio para la Inclusión Financiera: Corresponsales bancarios en América Latina*. México.
- _____ (2009), *Reporte de Inclusión Financiera*, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2013), *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, pp. 52-54.
- Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2013), *Reporte de Inclusión Financiera 5*, México.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, mayo de 2013.
- Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, jueves 12 de enero de 2006.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores y de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y se reforman los artículos tercero y cuarto de los artículos transitorios del artículo primero, del “Decreto por el que se expide la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito”, publicado el 13 de agosto de 2009. *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, lunes 28 de abril de 2014.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 10 de enero de 2014.
- Evaluare (2013), *Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR)*, México, noviembre de 2013.
- G20 (2012), *G20 Leaders Declaration*, 19 de junio de 2012, México.
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.
- _____, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018*, México.
- Illanes, Emilio, Aarón Silva *et al.* (2014), *La importancia del Sector de las Finanzas Populares en México*, Universidad Anáhuac-COLCAMI, México.

- Ley de Ahorro y Crédito Popular, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 10 de enero de 2014.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 30 de marzo de 2006.
- Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 10 de enero de 2014.
- Ley para Regular las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 28 de abril de 2014.
- Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el fortalecimiento de sociedades y cooperativas de ahorro y préstamo y de apoyo a sus ahorradores, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 28 de abril 2014.
- Naciones Unidas (2013a), *A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development*, Estados Unidos.
- _____ (2013b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2014*, Estados Unidos.
- Nicolí, Marco (2014), *Project Greenback 2.0 Closing the information gap through technology*, Brasilia, Banco Mundial, 14 de marzo de 2014.
- O’Keefe, María, Nathanael Bourns y John Magill (2010), *Encuesta sobre Preferencias y Necesidades de Usuarios de Productos y Servicios Financieros del Sector de Ahorro y Crédito Popular*, DAI, BANSEFI, México.
- Programa Institucional 2014-2018 del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 29 de abril de 2014.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 28 de junio de 2006.
- Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2015, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 17 de diciembre de 2014.
- Reglas de Operación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) para el ejercicio fiscal 2015, *Diario Oficial de la Federación, DOF*, México, 23 de diciembre de 2014.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2014), *Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal 2015*, México, agosto de 2014.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011), *Guía para la construcción de la MIR*, pp. 56-57.
- Secretaría de la Función Pública, SFP (2013), *Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)*, México, noviembre de 2013.



Seira, Enrique, Susan Parker *et al.* (2009), *Estudio para el H. Congreso de la Unión en cumplimiento del artículo 55 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito*, CIDE, México.

The Maya Declaration (2014), *Measurable Goals with Optimable Impact 2014 Maya Declaration Progress Report*, Thailand, Alliance for Financial Inclusion.

_____ (2011), *El compromiso con la inclusión financiera por parte de la red la AFI*, México, Alliance for Financial Inclusion.

The World Bank, (2011), *Project Appraisal Document on a Proposed loan in the Amount of US\$ 100 Million to the United Mexican States for the Savings and Credit Sector Consolidation and Financial Inclusion Project*, Report No: 63734-MX, 31 de octubre de 2011.

_____ (2002), *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US \$64.6 million to the United Mexican States for a savings and credit sector strengthening and rural microfinance capacity building, technical assistance project*, Report No. 23868, junio de 2002.

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (2012), *Informe final evaluaciones de procesos de los programas presupuestarios: Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (U-010), Productos y Servicios para Fortalecer el Sector y Fomentar la Inclusión Financiera (F006), Fortalecimiento de la Infraestructura Bancaria (F-033)*, 30 de agosto de 2012.



Universidad Nacional Autónoma de México
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., I.B.D.

**Evaluación de Diseño del Programa Presupuestario F006
“Actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el
sector y fomentar la inclusión financiera”**

Junio 2015