

COMUNICADO No.24
Ciudad de México, 10 de agosto de 2020

AVANCES Y RETOS DEL PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS PARA EL BIENESTAR

- **La *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020* realizada a 17 programas sociales prioritarios analiza tanto el diseño como el funcionamiento del programa con base en la realización de trabajo de campo para valorar y comprender, de forma integral, los desafíos que los programas encaran en los distintos contextos en donde se implementan.**
- **El trabajo de campo en las entidades federativas consistió en entrevistas tanto a beneficiarios como a operadores, así como a directivos de los programas sociales para incorporar la perspectiva de todos los actores e identificar acciones para la mejora de los programas.**
- **Es un acierto que el Programa de Microcréditos para el Bienestar atienda a un sector de la población microempresaria que enfrenta un medio adverso para el desarrollo de sus actividades productivas, y que también, a nivel personal, puede presentar un conjunto de carencias como educativas, de ingreso y laborales, entre otras, que dificultan su inclusión al sistema financiero y el acceso a los instrumentos de crédito tradicionales.**
- **Es fundamental priorizar esfuerzos para llevar a cabo la actualización de los instrumentos de planeación para la redefinición del problema o necesidad por atender, y actualización de la contabilización de sus poblaciones con base en los cambios realizados al programa durante 2020. Ello supone valorar a profundidad el alcance de la intervención con la entrega de bienes y servicios y la situación esperada que desea lograr.**
- **Respecto a los requisitos para incorporarse al programa en las distintas modalidades, resulta evidente que la diferencia del criterio de selección de tener o no un micronegocio en operación de alguna manera genera desigualdad en la determinación de las personas beneficiarias. Por lo anterior, existe el riesgo de posibles reclamos por parte de las personas que están interesadas en iniciar un negocio y que, al no ser egresadas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, no podrían ser beneficiarias del programa.**
- **Es importante valorar la posibilidad de adaptar el crédito a las necesidades de los microempresarios. No se requiere una adaptación uno a uno, sino adecuar, por ejemplo, los créditos por tipos de actividades y niveles dentro de cada actividad. Los microcréditos que se entregan de forma masificada bajo una sola metodología y**

cantidad pueden llegar a ser una carga de deuda para quienes no generan los ingresos necesarios en su micronegocio para pagar, o tienen un menor efecto sin lograr una transformación sostenida de la actividad económica financiada.

- **La posición institucional de la dependencia menciona que se analizarán las recomendaciones derivadas de la evaluación con la finalidad de trabajar en la mejora continua del programa.**

De acuerdo con su mandato constitucional y con apego a la normatividad en materia de evaluación de programas, acciones y políticas de desarrollo social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) da a conocer la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020 del Programa de Microcréditos para el Bienestar.***

El CONEVAL definió una metodología innovadora para la realización de la evaluación a los 17 programas prioritarios de la presente administración federal, cuyo propósito principal fue valorar y comprender el contexto en el que se implementaron y los retos a los que se enfrentaron. Para ello, se realizó trabajo de campo en las entidades federativas del país y se entrevistó tanto a personal directivo del programa, operadores encargados de su implementación como a beneficiarios, con el fin de incorporar la perspectiva de todos los actores que participan en el proceso y promover la mejora de éste.

Desde su concepción, la ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** se determinó como un ejercicio participativo y con un enfoque cualitativo para cumplir un doble propósito: 1) impulsar el ejercicio evaluativo como un proceso que reconoce el aprendizaje de las y los responsables de los programas y, por ende, la evolución de las intervenciones; y 2) profundizar en el análisis entre las diversas interacciones de las personas que participan en los programas para comprender la manera cómo operan en el territorio y cómo abordan la problemática que persiguen resolver a partir de la entrega de los apoyos.

La ***Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019-2020*** inició en abril de 2019 y concluyó en junio de este año, por lo que el análisis abarca el ejercicio fiscal 2019 y el primer semestre del 2020.

La muestra analítica y la agenda para el trabajo de campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar fueron acordadas con los responsables del programa y la Unidad de Evaluación de la Secretaría de Economía (SE), por lo que el CONEVAL reconoce el apoyo logístico, la disposición y la apertura para el ejercicio de evaluación, tanto de quienes operan el programa como de funcionarios de alto nivel que estuvieron presentes en las reuniones de trabajo.

PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS PARA EL BIENESTAR (PMB)

El objetivo del Programa de Microcréditos para el Bienestar consiste en fomentar la consolidación de las actividades productivas de las personas que inicien (Modalidad Mes 13 Jóvenes Construyendo el

Futuro) o cuenten (Modalidad Consolidación) con un micronegocio a través de apoyos mediante financiamiento y, posteriormente, de apoyos mediante asesoría y capacitación.

1. **Modalidad Consolidación:** se dirige a personas microempresarias de 30 a 67 años con un micronegocio no agropecuario mayor a seis meses de operación, que radican en 2,227 municipios y 2,401 localidades de marginación media, alta y muy alta; y/o presencia de población indígena o afroamericana, y/o altos índices de violencia.
2. **Modalidad Mes 13 JCF:** está dirigida a personas jóvenes de 18 a 29 años egresadas del programa JCF y se prioriza a aquellos que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados.

Los tipos de apoyo otorgados por el programa son los siguientes en sus dos modalidades:

1. **Financiamiento:** entrega de forma individual bajo un esquema sin intereses que comprende cuatro ciclos de crédito: el primero, por 6,000 pesos; el segundo, por 10,000 pesos; el tercero, por 15,000 pesos y, el cuarto, por 20,000 pesos. Los créditos se deberán reembolsar después de un periodo de gracia de un mes, en un plazo máximo de 10 mensualidades cada uno. Cabe destacar que las personas beneficiarias podrán reembolsar sus créditos antes del plazo establecido, pudiendo solicitar el apoyo subsecuente a partir del séptimo mes posterior al cobro del apoyo anterior.
2. **Asesoría y capacitación:** consiste en el otorgamiento de asesoría y capacitación a través de cursos presenciales o en línea, una vez que hayan recibido el financiamiento inicial o subsecuente, sobre temas relacionados con educación financiera (presupuesto, ahorro y crédito), así como sobre temas relacionados con el desarrollo de sus capacidades financieras y empresariales básicas (administración, plan de negocios y mercadotecnia, entre otros).

El programa opera con un esquema de coordinación que involucra a diversas instancias; es responsabilidad de la Secretaría de Economía (SE) por medio de la Coordinación del Programa Prioritario de Microcréditos para el Bienestar (CPPMB), la Unidad de Análisis y Diseño Estratégico de Microcréditos (UADEM) y la Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación (UPPE). Asimismo, interviene la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) por medio de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo (CGPD). Adicionalmente, el programa se apoya de las Personas Servidoras de la Nación (PSN), que dependen de la CGPD y de la SEBIEN. También se coordina con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) para realizar la transición de los beneficiarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro a la modalidad Mes 13.

En cuanto al presupuesto, el programa contó con 3,033.23 millones de pesos (mdp) aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, de los cuales se ejercieron

2,139.22 mdp. En el 2020, el programa tuvo una asignación presupuestal de 2,500.00 mdp. Debe considerarse que otra fuente potencial de recursos son los reembolsos que realicen las personas beneficiarias como parte del pago de sus créditos. En 2019, el programa atendió a 349,722 personas beneficiarias de las 32 entidades federativas.

El programa tuvo algunos cambios para el ejercicio fiscal 2020, tanto en su diseño como en su operación:

- El programa operó durante el ejercicio fiscal 2019 con la modalidad presupuestal “U” *otros subsidios* y bajo los Lineamientos de operación 2019. Para 2020 es clasificado como un programa con modalidad “S” *sujetos a reglas de operación*.
- En 2020 se modificó el objetivo general para integrar y diferenciar las dos modalidades del programa y los objetivos específicos ahora se acotan al logro obtenido por la entrega de los componentes del programa.
- También hubo cambios en la definición de su población potencial; en 2019 se enunciaba como “Población de entre 30 y 64 años, con un micronegocio en operación no agropecuario, que viva en las zonas de cobertura del programa”, y en 2020 se enuncia del siguiente modo: “Población que enfrenta limitantes para iniciar o consolidar un micronegocio no agropecuario”, abriendo la posibilidad de iniciar un micronegocio con la modalidad Mes 13 JCF.
- En 2019 se establecía el otorgamiento de tres apoyos siendo el último de 15,000 pesos. Para 2020 se establece el otorgamiento de hasta cuatro apoyos subsecuentes, siendo el último por la cantidad de 20,000 pesos.
- El plazo para el reembolso de los apoyos se establecía que se podría efectuar hasta en 12 pagos mensuales teniendo tres meses de gracia. Para 2020, el reembolso se efectuará hasta en 10 parcialidades mensuales contando con un mes de gracia inicial.
- Respecto a los tipos de apoyos se establece que, si una persona beneficiaria adelanta sus reembolsos cubriendo el total del microcrédito otorgado, podrá solicitar un apoyo subsecuente a partir del séptimo mes posterior al cobro de su apoyo.

¿Cómo se hizo la evaluación?

El análisis de diseño se realizó primero con información vigente en 2019, y posteriormente, con la información normativa vigente disponible en el primer trimestre de 2020. Esta actualización permitió documentar el proceso de cambio y adaptación del programa en su primer año de operación. El trabajo de campo se realizó en 2019 y complementó la comprensión de la lógica operativa del programa a partir del análisis de gabinete y la información recabada con las entrevistas a nivel central.

A partir de lo anterior, se hizo un análisis detallado de dos procesos sustantivos: 1) selección de beneficiarios, y 2) entrega de apoyos.

El trabajo de campo se realizó en Puebla, Yucatán y Aguascalientes, y el piloto de los instrumentos de recolección de información fue en el Estado de México.

Hallazgos

- Es un acierto que el programa atienda a un sector de la población microempresaria que enfrenta un medio adverso para el desarrollo de sus actividades productivas, y que también, a nivel personal, puede presentar un conjunto de carencias como educativas, de ingreso y laborales, entre otras, que dificultan su inclusión al sistema financiero y el acceso a los instrumentos de crédito tradicionales.
- El esquema de responsabilidades compartidas con el que operan las instancias participantes en la operación trae consigo algunas ventajas, como las potencialidades del despliegue territorial que involucra a las Personas Servidoras de la Nación y a los Centros Integradores para el Desarrollo, que acercan el programa a la población.
- Respecto a los requisitos para incorporarse al programa en las distintas modalidades, resulta evidente que la diferencia del criterio de selección de tener o no un micronegocio en operación de alguna manera genera desigualdad en la determinación de las personas beneficiarias. Por lo anterior, existe el riesgo de posibles reclamos por parte de las personas que están interesadas en iniciar un negocio y que, al no ser egresadas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, no podrían ser beneficiarias del programa.
- Entre los beneficiarios se identificaron diversas necesidades para invertir en bienes de capital (maquinaria y equipo) que les permitirían incrementar su capacidad de producción y ventas. Este tipo de necesidades pueden ser específicas de ciertos sectores de la economía que requieren de montos de crédito y plazos de pago diferentes a los que están establecidos en el programa.
- La posición institucional de la dependencia menciona que se analizarán aquellas recomendaciones derivadas de la evaluación con la finalidad de trabajar en la mejora continua del programa.

Recomendaciones

- Se debe establecer una estrategia que garantice igualdad en la incorporación de nuevas modalidades de atención. Un problema actual que debe ser analizado es que en la Modalidad Mes 13 Jóvenes Construyendo el Futuro no es requisito tener un micronegocio en operación,

mientras que a las personas de 30 a 67 años sí se les solicita. Evidentemente, se configuran riesgos referentes a la garantía de igualdad en el acceso al programa.

- Es fundamental priorizar esfuerzos para llevar a cabo la actualización de los instrumentos de planeación para la redefinición del problema o necesidad por atender, y actualización de la contabilización de sus poblaciones con base en los cambios realizados al programa durante 2020. Ello supone valorar a profundidad el alcance de la intervención con la entrega de bienes y servicios que hoy hace a sus beneficiarios y la situación esperada que desea lograr.
- Es importante valorar la posibilidad de adaptar el crédito a las necesidades de los microempresarios. Cuando se logra hacer diferenciación entre clientes y contextos, el uso del crédito es más eficiente. No se requiere una adaptación uno a uno, sino, por ejemplo, adecuar los créditos por tipos de actividades y niveles dentro de cada actividad. Los microcréditos que se entregan de forma masificada bajo una sola metodología y cantidad pueden llegar a ser una carga de deuda para quienes no generan los ingresos necesarios en su micronegocio para pagar, o tienen un menor efecto sin lograr una transformación sostenida de la actividad económica financiada.
- Será relevante analizar la posibilidad de convertir en requisito la presentación de un “pequeño” plan de negocio para la modalidad de atención Mes 13 JCF. Además de que los jóvenes hagan un curso o taller en Nacional Financiera para la incubación de su idea de negocio, es deseable que, en los requisitos, los jóvenes presenten una mínima evaluación del proyecto que se quiere poner en marcha; es decir, solicitar un esfuerzo adicional necesario frente a otros beneficiarios que ya tienen en marcha un micronegocio por al menos seis meses y que de alguna manera han sorteado la etapa de iniciar una actividad económica.
- Si bien las Personas Servidoras de la Nación dependen administrativamente de la Secretaría de Bienestar, se recomienda analizar un esquema de colaboración que permita que se les otorguen todos los recursos e insumos necesarios para sus actividades.
- Al ser el Censo del Bienestar el principal instrumento de identificación de la población por atender es necesario que se definan formalmente otros mecanismos por los que las personas que no fueron censadas puedan participar por los apoyos del programa, si cumplen con los requisitos de elegibilidad.
- Se recomienda valorar la posibilidad de definir un mecanismo de priorización para la selección de beneficiarios con criterios precisos para la aprobación del microcrédito y de esta manera contar con los elementos necesarios para brindar información a las personas que desean saber las causas por las cuales no fueron seleccionados en alguna de las etapas.



El informe completo de la evaluación, junto con los anexos, del **Programa de Microcréditos para el Bienestar** está disponible en: <https://bit.ly/3gqNwgB> para su consulta.

—o000o—

SOBRE EL CONEVAL

El CONEVAL es un organismo con autonomía técnica y de gestión que norma y coordina la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y de las políticas, los programas y las acciones que ejecuten las dependencias públicas. Asimismo, tiene la responsabilidad de definir, identificar y medir la pobreza a nivel estatal y municipal garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dichas actividades. La información que se genera en materia de evaluación de políticas y de programas de desarrollo social, así como de medición de pobreza está disponible en la página de Internet (www.coneval.org.mx) para consulta de cualquier persona interesada.

Contactos:

Julieta Castro Toral
Directora Ejecutiva de Información
jcastro@coneval.org.mx
54817257

Nielsen Daniel Hernández Mayorga
Director de Información y Comunicación Social
ndhernandez@coneval.org.mx
54817200 ext. 70120



Coneval



@coneval



conevalvideo



Instagram Coneval_mx

Visita nuestro blog: www.blogconeval.gob.mx