

**Programa “Economía Social para el Bienestar - Apoyos Mediante  
Financiamiento 2023**

**Secretaría de Economía**

**Contexto General de la valoración**

Si bien el programa cuenta con un diagnóstico integrado conforme a las disposiciones del Coneval y la SHCP, es recomendable su revisión integral, fortalecer la justificación teórica y empírica con información estadística y datos oficiales actualizados, así como el análisis de otras experiencias de atención al problema, como base del análisis de causas y efectos (árbol de problemas-objetivos), a fin de sustentar con información actualizada y debidamente estructurada el diseño del problema, complementándolo con el análisis a profundidad de los aspectos de complementariedad con otros programas, así como de sus relaciones de costo-beneficio.

Se recomienda profundizar en la delimitación del problema y las poblaciones potencial y objetivo, de tal forma que, con relaciones lógicas y consistentes, sirvan como base para la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados y las Reglas de Operación, además de establecer una metodología teórica y matemáticamente bien sustentada.

Se sugiere, además, fortalecer el análisis de experiencias documentadas de evaluaciones a programas e intervenciones públicas de microcréditos, para analizar la pertinencia de su rediseño o continuidad, sustentando además en el análisis de costo-beneficio que derive de comparar el presupuesto destinado a la operación del programa y al otorgamiento de apoyos a beneficiarios.

**Comentarios de Mejora.**

**1. Antecedentes**

El apartado cuenta con elementos para contextualizar en general el problema y el sentido del programa; sin embargo, su abordaje teórico y científico se centra en las unidades económicas (micro empresas) como foco de la atención del problema, en tanto en el desarrollo se toman referencia de distintas poblaciones (empresas-personas).  
Se sugiere revisar y en su caso adecuar.

**2. Identificación, definición y descripción del problema o necesidad**

Se observa inconsistencia en la relación lógica entre la definición, estado actual y evolución del problema, con la estructuración del árbol del problema.  
En algunos casos se identifica información desactualizada o con poca relación con la definición del problema, lo cual supone la necesidad de actualización y delimitación.  
La exploración de experiencias de atención es limitada y no se observa una relación entre esta y la estructuración del árbol del problema, que permita posteriormente un análisis adecuado de alternativas.

## **2.1 Definición del problema**

Si bien se define el problema como una situación negativa, su redacción es imprecisa y no es consistente con otros apartados del diagnóstico. Inicialmente se define como “Insuficiente acceso a empresas de nueva o reciente creación, empresas lideradas por mujeres, y empresas no susceptibles de crédito en banca comercial o de desarrollo”. Se identifica ahí la suma de al menos tres poblaciones distintas que no son consistentes con la población potencial y objetivo.

Más adelante se señala “falta de financiamiento a grupos vulnerables” y en el apartado de objetivos, el Objetivo General incorpora el elemento de “emprendedoras y emprendedores”, en tanto el Objetivo Específico 1 “Proveer financiamiento accesible y en condiciones preferentes a las personas que inicien o cuenten con un micronegocio no agropecuario, y que habiten en la zona de cobertura del Programa”, integrando el elemento de “micronegocio no agropecuario”

Se sugiere precisar la definición del problema, para delimitar en función de ello, los apartados subsecuentes.

## **2.2 Estado actual del problema**

El estado actual del problema se describe a partir de datos de la Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas 2021 y de su argumentación se vislumbran algunas causas y efectos de problema. Sin embargo, esta argumentación es inconsistente con elementos como la definición de la población potencial y objetivo. Que remite a personas físicas con micronegocios no agropecuarios.

No se identifica delimitación de afectaciones a grupos de población, a pesar de que se hace mención en el documento a “emprendedores y emprendedoras” (segmentación por género) y grupos vulnerables (sin especificar el tipo de vulnerabilidad).

Es necesario revisar a profundidad y garantizar la consistencia entre definición del problema, su estado, evolución y determinación de objetivos del programa y sus poblaciones.

## **2.3 Evolución del problema**

No se identifica una descripción adecuada de la evolución del problema (falta de financiamiento) en el transcurso del tiempo, ni su afectación a grupos o regiones afectadas o involucradas, que permita precisar el análisis de causas y efectos.

## **2.4 Experiencias de atención**

Como parte de la exploración de experiencias de atención se presenta información del Coneval, referente a programas de desarrollo social 2018, que, a la fecha, el inventario de programas y obras sociales 2021 se encuentra disponible para su consulta. No se analiza el contexto de experiencias en el ámbito local o internacional.

A fin de fortalecer el apartado se recomienda consultar repositorios de evidencia de evaluaciones de programas y políticas, tales como <https://www.3ieimpact.org>

Para el caso particular de revisión de experiencias de programas de microcréditos, se sugiere consultar investigaciones específicas como “Expanding Microenterprise Credit Access: Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts in Manila, disponible en

<https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/research-paper/Karlan%2C%20Zinman%2C%202010%2C%20Manila.pdf>, o “Microcredit Impacts: Evidence from a Randomized Microcredit Program Placement Experiment by Compartamos Banco, disponible en [https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/research-paper/182\\_61%20Angelucci%20et%20al%20Mexico%20Jan2015.pdf](https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/research-paper/182_61%20Angelucci%20et%20al%20Mexico%20Jan2015.pdf).

## **2.5 Árbol del problema**

El análisis del Árbol del Problema se observan algunas imprecisiones en las relaciones lógicas de causas y efectos, tales como duplicidad o redundancia conceptual entre “insuficiencia de conocimientos financieros” e “insuficiente educación financiera”.

Es importante señalar que el árbol del problema no es del todo consistente con los antecedentes, y el estado actual y evolución del problema; además, las relaciones causales no tienen plena relación con el abordaje del problema y su justificación teórico y empírico, lo cual explica al menos parcialmente, las imprecisiones en la delimitación del problema y/o definición de poblaciones.

El árbol del problema es en general consistente con la estructuración de la MIR, lo cual supone la posibilidad de que el análisis del problema sea limitado. Se recomienda analizar de manera profunda el problema, para que, con el análisis de alternativas, se determine la más factible sobre la cual se estructure la MIR.

## **3. Objetivos**

Se identifica inconsistencia entre la Identificación, definición y descripción del problema o necesidad, con la definición de objetivos del programa.

El árbol de objetivos es limitado a causa de la estructuración del árbol del problema y mantiene las mismas imprecisiones que este último, en el establecimiento de relaciones causales.

La alineación con el PED y sus programas derivados es limitada, por lo que se sugiere complementarla a fin de fortalecer en su caso, la integralidad del impacto y beneficios del programa, en términos de las prioridades del gobierno.

### **3.1 Árbol de objetivos**

La aplicación metodológica de interacción entre el árbol del problema y el árbol de objetivos es adecuada; por lo tanto, sirve de soporte los comentarios del apartado 2.5 Árbol del problema.

### **3.2 Determinación de los objetivos del programa**

Los objetivos del programa no se relacionan plenamente con el análisis del programa y la determinación de las poblaciones potencial y objetivo. Los tres rubros contienen elementos diferenciales sobre la dimensión del problema y la orientación a la definición de la población objetivo. ¿empresas de nueva o reciente creación? ¿empresas lideradas por mujeres? ¿empresas no susceptibles de crédito en banca comercial o desarrollo? ¿micro, pequeñas y medianas empresas? ¿emprendedoras y emprendedores? ¿Qué cuentan con un micronegocio no agropecuario?

El diagnóstico del problema debe garantizar la consistencia entre todos sus elementos de diseño y delimitación. Se sugiere su revisión y adecuación.

### **3.3 Aportación a los objetivos del PED y de la institución**

En el diagnóstico se establece relación directa con el objetivo de la política 3.7 del PED, “Fortalecer un verdadero ecosistema de emprendimiento en Zacatecas, impulsando el talento y creatividad de nuestros habitantes”, y su alineación con estrategia 3.7.4. “Fortalecer las alternativas de financiamiento a través de la banca de desarrollo”; sin embargo, se identifica potencialidad de alienación con al menos las siguientes estrategias:

- 3.7.1. Implementar programas para el impulso de proyectos de economía inclusiva y social
- 3.7.3. Diseñar programas de estímulo al emprendimiento con vocaciones regionales
- 3.7.6. Generar esquemas de acompañamiento y asesoría en procesos de emprendimiento.
- 3.7.8. Implementar programas de estímulos y financiamiento para proyectos productivos de mujeres, migrantes y jóvenes.

Asimismo, cuenta con elementos de conceptualización que pueden alinearse a otras políticas públicas del principio rector 3 del PED o incluso del principio rector 2, por lo que, al argumento de atención a grupos vulnerables se refiere.

No se establece relación y/o alineación con programas derivados del PED, por lo que resulta pertinente explorar su alineación no solo con el Sectorial de Desarrollo Económico (recientemente publicado), sino con otros programas sectoriales, regionales y/o especiales.

En lo que refiere a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se establece relación con el Objetivo 8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico, y la meta 8.3. “Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”.

#### **4. Cobertura**

Se identifican insistencias metodológicas (distintas variables) entre la identificación, caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo, sin que existan una metodología específica y descrita para la cuantificación.

De la consulta de fuentes de información señaladas para la cuantificación, se detectó inconsistencia en cuanto a los datos del periodo señalado y no existe claridad respecto a si la población que se señala como objetivo, es la que se pretende atender durante el ejercicio fiscal 2023.

En cuanto a la fecha de actualización, falta precisión respecto al periodo (trimestre) que se tomará como base para la actualización anual.

#### **4.1 Identificación y caracterización de la población o área de enfoque potencial**

La población potencial se caracteriza como “Personas mayores de 18 años, que inician o cuentan con un micronegocio no agropecuario asentado en el Estado de Zacatecas”, sin embargo esta no es consistente con la población identificada en el análisis del problema (empresas de nueva o reciente creación, empresas lideradas por mujeres, y empresas no susceptibles de crédito en banca comercial o de desarrollo), la que se identifica en el Objetivo General del Programa “Contribuir al desarrollo económico el Estado de Zacatecas mediante el acompañamiento y financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas, emprendedoras y emprendedores, ni con el objetivo de propósito MIR (Las micro, pequeñas y medianas empresas, emprendedoras y emprendedores cuentan con financiamiento).

#### **4.2 Identificación y caracterización de la población o área de enfoque objetivo**

Se caracteriza como “Personas mayores de 18 años que inician o cuentan con un micronegocio no agropecuario asentado en el Estado de Zacatecas, y que se ubican por debajo de la línea de bienestar, con ingresos insuficientes, o que presentan limitantes para consolidar sus actividades productivas”, que si bien se puede identificar como un subconjunto de la población potencial, contiene elementos que no se identifican en su cuantificación, como las “limitantes para consolidar sus actividades productivas”.

Nuevamente, esta población no es consistente con la identificada en la definición del problema o en el objetivo de Propósito de la MIR.

#### **4.3 Cuantificación de la población o área de enfoque objetivo**

La población potencial se cuantifica como 136,324 personas mayores de 18 años, que inician o cuentan con un micronegocio no agropecuario asentado en el Estado de Zacatecas al segundo trimestre del 2022 ENOE”, en tanto que la población objetivo como “85,659 trabajadores independientes (empleadores y trabajadores por cuenta propia) dentro del estado de Zacatecas, que se dedican a labores no agrícolas y cuentan con un ingreso por hasta dos salarios mínimos”.

Se observa inconsistencia entre las variables de la identificación y caracterización, con la cuantificación de la población objetivo. Además, no se describe la metodología para su cuantificación y se detectó inconsistencia con la información de la ENOE consultada a través del Sistema Estatal de Información; además, no se describe o explica la metodología para su cuantificación o delimitación.

Se establece además un criterio de cobertura geográfica a partir de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), señalando fuentes de información equivocadas (COEPLA), sino por la Secretaría de Bienestar de Gobierno Federal. Además, no se precisa la identificación territorial de la población, es decir, su distribución municipal o a nivel de ZAP.

Finalmente, no se precisa si como debiese ser, esta población es la que se plantea atender durante el ejercicio fiscal de operación (2023).

#### **4.4 Frecuencia de actualización de la población o área de enfoque potencial y objetivo**

Se señala que la revisión o actualización de las poblaciones se realizará de manera anual, sin embargo, no se especifica el corte de información que habrá de tenerse si se toma como base la ENOE que se emite de manera trimestral.

#### **5. Análisis de alternativas**

El contenido de análisis de alternativas no corresponde a aquellas que pueda ejecutar de manera alterna la dependencia o sobre las cuales se pueda diseñar el programa.

Este análisis debe derivar de la adecuada estructuración del árbol de objetivos (y por consecuencia del árbol del problema) que con un análisis integral, permita sustentar bajo diferentes criterios (operacionales, de costo-beneficio, entre otros), la selección de la mejor alternativa para el adecuado diseño del programa.

#### **6. Diseño del Programa**

Del análisis realizado se sugiere la revisión integral y adecuación de la MIR para garantizar consistencia con el diagnóstico y análisis del problema, así como con las Reglas de Operación, identificando desde el diagnóstico las previsiones de clasificación programática y las principales tareas o procesos para la ejecución del programa con unidades responsables.

En el diseño de la MIR, debe ponerse especial atención en la relación causal entre componentes, propósito y fin, de tal forma que el MIR sirva efectivamente como un instrumento de medición de los resultados del programa. Además, deberán revisarse y valorarse a detalle de los indicadores y medios de verificación, una vez que, en su caso, se replantee la estructura del programa en la MIR.

##### **6.1 Modalidad del programa**

Se integran datos respecto a las modalidades de apoyo del programa, mas no a la clasificación de este de acuerdo con lo establecido en el Clasificador programático del Gasto, que es al que refiere el presenta apartado y que de acuerdo a la información presentada corresponde a un Programa presupuestario modalidad "S. Sujeto a Reglas de Operación".

##### **6.2 Diseño del programa**

La información presentada es amplia y dispersa. Se profundiza en previsiones para el seguimiento y transparencia y rendición de cuentas, pero no sobre las actividades o procesos principales para la ejecución del programa y sus unidades responsables.

### **6.2.1 Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios**

No se identifica una estrategia para la integración y actualización del padrón de beneficiarios orientada a los objetivos anuales de cobertura y que permita garantizar la obtención de información integral del registro de beneficiarios.

### **6.3 Matriz de indicadores para resultados**

Si bien, la MIR cuenta con la mayoría de las características requeridas, esta debe tomarse con reserva, se identifican diversas áreas de oportunidad, que pueden derivar en cambios de fondo; estas se desprenden principalmente de su vinculación y valoración conjunta con el Diagnóstico del Programa y sus Reglas de Operación.

De la valoración de la MIR se desprende que:

- No cuenta con alineación con ninguno de los programas derivados del PED, ni en el formato de MIR, ni en los demás instrumentos revisados.
- Los objetivos de actividad son únicos, sin embargo, estas no se identifican como procesos para lograr el componente, sino como una forma de subcomponentes (productos o servicios a entregar), lo cual pone en perspectiva su integración como componentes específicos y estructurar las actividades (procesos) necesarios para su generación, o en su caso, modificar su redacción para garantizar una secuencia lógica de procesos para la generación del producto establecido en el Componente.
- La MIR tiene un solo componentes, por lo que en esencia se considera insuficiente para alcanzar el objetivo de propósito, sin embargo, la valoración de las actividades como subproductos, otorga más lógica y coherencia en su relación causal con el objetivo de propósito, lo que refuerza la pertinencia de establecerlos como componentes.
- La población objetivo que se identifica en el nivel de propósito es amplia y genérica, además de inconsistente con la establecida en la Ficha Técnica del Programa, en el Diagnóstico y en las Reglas de Operación. En este contexto no se identifica una relación causal lógica entre el componente y el logro del propósito, identificado como cambio en la condición de la población objetivo.
- Del mismo modo, se estima que para que el programa pueda impactar de manera sustancial en el objetivo de fin, se requerirán grandes montos de inversión, superiores a los asignados presupuestalmente. Además, el objetivo de Fin y su forma de medición a partir del PIB, se ven influenciados por una serie de factores que vayan sustancialmente más allá de la buena operación del programa, por lo que se sugiere replantearlo.
- En referencia a los supuestos, si bien todos los niveles de la MIR cuentan con uno asociado, se duplican en diferentes niveles si necesariamente tener una relación con el objetivo que corresponde. Se identifican duplicados en los niveles de Propósito, Componente y la Actividad CIA2.

En referencia a la valoración general de los indicadores:

- Dado el diseño de la MIR, se considera que los indicadores son los suficientes para monitorear el desempeño del objetivo establecido; sin embargo, el objetivo de propósito se advierte demasiado "ambicioso" para el alcance del programa.



- En el caso del indicador de propósito, no se orienta a medir un cambio en la población objetivo. Habría que responder a la pregunta ¿qué se logra en las empresas y emprendedores con el financiamiento?
- Algunos de los indicadores no se expresan como indicador; por ejemplo, la “sumatoria de capacitaciones otorgadas” no refleja un resultado en sí, sino un dato aislado que no establece comparación de variables.
- Algunos medios de verificación no permiten el acceso a la información del indicador. Por ejemplo, en el caso del indicador de Fin, el medio de verificación remite al PIB y no al PIBE (Estatal).
- En el caso de los registros administrativos es necesario especificar el nombre concreto del registro (informe, reporte, u otro) al que se refiere, así como la unidad administrativa en la que se puede encontrar, priorizando en todo momento los medios de verificación de acceso público.

#### **7. Análisis de similitudes o complementariedades**

Se señala de manera general la complementariedad con otros programas de la dependencia, del gobierno estatal y el federal, sin embargo, no especifica la forma en que se vinculan y los elementos que permitan verificar su complementariedad.

Esto debe fortalecerse desde la etapa diagnóstica, como elemento para mejorar el diseño del programa.

Principales áreas de oportunidad

Del análisis realizado se detecta la siguiente área de oportunidad:

A fin de que la exploración de complementariedades y coincidencias sea de verdadera utilidad, se sugiere profundizar en el análisis de estas, a partir de la identificación clara del propósito, población objetivo y cobertura de cada uno de los programas, la identificación clara de la forma en que se complementan y los posibles riesgos que deriven en su caso, de las similitudes o coincidencias (vinculación o diferenciación entre propósito o poblaciones objetivo).

#### **8. Presupuesto**

##### **8.1 Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento**

Solo se señala “\$7 180,000.00 a entregar en apoyo-créditos de entre \$10,000.00 y \$30,000.00”

Al respecto, se recomienda profundizar en el desglose presupuestal para un año de operación, por cada uno de los capítulos del gasto, desde el 1000 hasta el 9000 y la definición del monto específico para cada uno de ellos (cero cuando no tengan asignación presupuestal).

Es necesario entonces, identificar el presupuesto asociado a la operación del programa en los capítulos 1000, 2000 y 3000, lo cual permitirá a la dependencia, además, identificar relaciones lógicas y sencillas de costo-beneficio, al compararlo con el presupuesto que

se destinará para apoyo directo a los beneficiarios, en este caso capítulo 4000 y quizás alguna proporción bien identificada del capítulo 3000.

<b>Datos de la instancia revisora</b>	
<b>Dependencia</b>	Coordinación Estatal de Planeación
<b>Titular</b>	Ruth Angélica Conteras Rodríguez
<b>Instancia revisora</b>	Dirección de Seguimiento de la Gestión y Evaluación del Desarrollo
<b>Coordinación</b>	Eduardo Ernesto Hernández Castañeda
<b>Revisor</b>	Eduardo Ernesto Hernández Castañeda