

Evaluación de Diseño con Módulo de Contribución y Gestión del Programa para la Inclusión Financiera de Población Prioritaria (PROIF)

evaluar
expertos en políticas públicas

Ejercicio Fiscal 2024

Programa Anual de Evaluación 2025

FICHA CONAC



TLAXCALA
UNA NUEVA HISTORIA
2021 - 2027



CGPI
COORDINACIÓN GENERAL
DE PLANEACIÓN E INVERSIÓN



SIA
SECRETARÍA DE IMPULSO
AGROPECUARIO



Formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas

FICHA CONAC

Evaluación de Diseño con Módulo de Contribución y Gestión del Programa para la Inclusión Financiera de Población Prioritaria (PROIF), Ejercicio Fiscal 2024

1. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

1.1 Nombre de la evaluación:

Evaluación de Diseño con Módulo de Contribución y Gestión del Programa para la Inclusión Financiera de Población Prioritaria (PROIF), Ejercicio Fiscal 2024.

1.2 Fecha de inicio de la evaluación (dd/mm/aaaa):

15/04/2025

1.3 Fecha de término de la evaluación (dd/mm/aaaa):

15/06/2025

1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:

Mtra. Diana Quechol Cadena
Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Coordinación General de Planeación e Inversión

1.5 Objetivo general de la evaluación:

Evaluar en materia de diseño con módulo de contribución y gestión del Programa para la Inclusión Financiera de Población Prioritaria (PROIF) del estado de Tlaxcala y aspectos relevantes de su gestión con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

1.6 Objetivos específicos de la evaluación:

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,
2. Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial, nacional y estatal.
3. Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,
4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable
6. Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas
7. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales y estatales.
8. Valorar la contribución y la gestión del programa en el estado de Tlaxcala.

1.7 Metodología utilizada en la evaluación:

Trabajo de gabinete y trabajo de campo.

Instrumentos de recolección de información:

Cuestionarios ☐ Entrevistas ☒ Formatos ☒ Otros ☐ Especifique:

Descripción de las técnicas y modelos utilizados:

La metodología empleada para el desarrollo de la evaluación fue de corte cualitativo, por lo que empleo el uso de técnicas mixtas de análisis de gabinete y trabajo de campo.

Para el análisis de gabinete, se recabaron, organizaron y analizaron documentos oficiales, registros administrativos, bases de datos y demás documentación, proporcionada por la Unidad Responsable del Programa, así como información pública detectada por el equipo consultor.



Para el trabajo de campo, se establecieron una serie de entrevistas con las personas responsables los cuales se consideraron como informantes clave para proporcionar datos y contextualizar la operación del Programa.

Cabe destacar que la metodología implementada para el desarrollo de la evaluación estuvo en apego a los Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño con módulo de contribución y gestión, emitidos por la DTED.

2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

- El Programa inicio operaciones en el estado de Tlaxcala en 2024, como una medida derivada de la extinción de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) y la suspensión de sus líneas de crédito en 2023.
- El PROIF cuenta con un documento normativo (Convenio de colaboración) y un diagnóstico a nivel estatal, lo cual permite tener una aproximación a su objetivo, operación y a la lógica de su diseño. Sin embargo, los elementos que integran el diseño del programa presentan áreas de oportunidad en términos del problema público, definición de sus poblaciones y lógica causal.
- La operación del programa se encuentra centralizada en FIRA. Una vez que el gobierno del estado transfiere los recursos para la constitución del fondo de garantía, es FIRA, en coordinación con su red de intermediarios financieros, quien se encarga de seleccionar a las personas beneficiarias, otorgar los servicios financieros, así como de dar seguimiento y monitoreo a los créditos.
- La Secretaría de Impulso Agropecuario (SIA), a través de la Dirección de Agricultura, se limita a realizar actividades de difusión del programa y a canalizar con los intermediarios financieros o con FIRA las solicitudes que recibe relacionadas con el PROIF.

2.2 Señalar cuáles son las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), de acuerdo con los temas del programa, estrategia o instituciones.

2.2.1 Fortalezas:

Justificación de la creación y del diseño del programa

- El Programa cuenta con un documento normativo (Convenio de Colaboración) y un documento de diseño (Diagnóstico PROIF).

Análisis de la contribución del programa a las metas y objetivos nacionales

- El equipo consultor valora que la alineación del Programa con el Plan Estatal y con Plan de Desarrollo Nacional es correcta.
- El equipo consultor analiza que el PROIF impacta indirectamente en el ODS.

Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados

- La Ficha Técnica de los Indicadores de Fin, Propósito, Componente y Actividad cuenta con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, meta y Comportamiento del indicador.

2.2.2 Oportunidades:



Justificación de la creación y del diseño del programa

- El Programa tiene identificado en el documento Condiciones de operación de PROIF el problema que busca resolver y se establece como un hecho negativo, aunque este no se señale explícitamente en su documento diagnóstico y difiera del presentado en el árbol de problemas del Diagnóstico.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

- El PROIF no presenta evidencia de un procedimiento documentado para la recolección de información socioeconómica de sus beneficiarios.

Módulo de evaluación de la contribución y gestión del programa o fondo federal en el estado de Tlaxcala

- No se identifican procedimientos o protocolos estandarizados de monitoreo por parte de la SIA ni de los intermediarios financieros que integran la red de FIRA. Asimismo, la información no se encuentra sistematizada en bases de datos accesibles ni en sistemas informáticos de seguimiento a nivel estatal; todo el proceso de monitoreo depende exclusivamente de los reportes proporcionados por FIRA.

2.2.3 Debilidades

Justificación de la creación y del diseño del programa

- No existe congruencia entre la población potencial, población objetivo y los sujetos elegibles. Así mismo, en los documentos que sustentan o norman (Convenio de colaboración Diagnóstico) al Programa no se define la población que tiene el problema o necesidad que se busca atender.
- La Lógica causal presenta una relación inversa de causa-efecto, ya que la falta de vinculación no debe asumirse como el problema en sí, sino como una de las causas que generan el limitado acceso al financiamiento. Así mismo, se recomienda cambiar la palabra "falta" por "insuficiente".

Análisis de la contribución del programa a las metas y objetivos nacionales

- El programa no cuenta con un documento que establezca de forma explícita la relación entre el logro del propósito del PROIF, es decir, la vinculación de personas productoras agropecuarias, acuícolas, microempresas, empresas familiares y pequeñas empresas del sector agroalimentario y rural con fuentes de financiamiento, y su contribución al cumplimiento de metas de programas sectoriales, especiales o institucionales.

Análisis de la Población Potencial y Objetivo y Mecanismos de Elegibilidad

- La población potencial, ni objetivo establecen una cuantificación o metodología para su cuantificación en el diagnóstico ni en otro documento normativo.
- El PROIF no cuenta con un mecanismo formal de focalización definido en sus documentos normativos o de diseño, como el diagnóstico, reglas de operación, lineamientos o manuales.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención



- No se recibió evidencia documental que acredite la existencia de un padrón sistematizado, con fechas de corte por ejercicio fiscal, ni información sobre sus características, estructura o que cuenten con mecanismos de actualización.

2.2.4 Amenazas:

No se identificaron amenazas para el programa

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

3.1 Describir brevemente las conclusiones de la evaluación:

La evaluación del PROIF en el estado de Tlaxcala revela que, si bien el programa tiene una lógica operativa adecuada a nivel federal, su implementación estatal no se configura como un programa presupuestario autónomo, sino como una acción puntual de política pública enfocada en la canalización de solicitudes. Esta función, asumida por la SIA, no constituye un propósito en sí mismo, lo que ha derivado en una formulación metodológicamente débil del problema público a nivel estatal.

El diseño del PROIF tampoco está orientado a una población objetivo claramente caracterizada por condiciones de vulnerabilidad. Las condiciones de acceso impuestas por los principales intermediarios financieros, como ACREIMEX, son restrictivas y excluyen a pequeños productores, quienes son redirigidos a esquemas como FOMTLAX. Durante el periodo evaluado, solo tres unidades productivas fueron efectivamente atendidas, lo que limita el alcance del programa.

Asimismo, se identifican deficiencias en la articulación institucional entre FIRA y la SIA. La ausencia de un directorio actualizado de intermediarios financieros, junto con la falta de información sistematizada sobre las personas beneficiarias, impide la conformación de un padrón confiable y limita la capacidad de monitoreo, seguimiento y evaluación del desempeño del programa.

Finalmente, no existe evidencia de que los intermediarios financieros hayan flexibilizado sus requisitos de acceso como resultado de la implementación del PROIF. Esto sugiere que el programa podría estar sirviendo más como un mecanismo de sostenimiento del ecosistema financiero que como un instrumento real de inclusión financiera para la población prioritaria.

Desde la perspectiva de la Metodología del Marco Lógico, el programa presenta importantes áreas de mejora, particularmente en la definición del problema público, la identificación y cuantificación de sus poblaciones, su lógica causal y el diseño de sus indicadores. Se recomienda, por tanto, revisar y reestructurar su diseño conforme a los lineamientos del Enfoque de Marco Lógico

3.2 Describir las recomendaciones de acuerdo con su relevancia:

1. Revisar la lógica causal del programa con el fin de establecer una definición adecuada y coherente del problema público que justifica la intervención. Ya que la lógica causal actual presenta una relación causa-efecto inversa.



- Propuesta de problema: Las Mipymes y empresas del sector agroalimentario y rural formales del estado de Tlaxcala enfrentan un limitado acceso a financiamiento formal.
2. Definir de manera explícita, en el Diagnóstico del programa, la población que presenta el problema o necesidad que se busca atender, diferenciando con claridad entre población potencial, población objetivo y población beneficiaria. Estas definiciones deben alinearse con los criterios establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para garantizar coherencia normativa y metodológica. Se proponen las siguientes definiciones:
 - Población Potencial: Productoras agropecuarias, acuícolas, microempresas, empresas familiares y pequeñas empresas del sector agroalimentario y rural del Estado de Tlaxcala que presentan limitado acceso a financiamiento formal.
 - Población Objetivo: Las Mipymes y empresas familiares agropecuarias y acuícolas formales que no tienen acceso al sistema de financiamiento bancario en el estado de Tlaxcala y cumplen los criterios de elegibilidad de los intermediarios financieros que operan a través de FIRA.
 3. Establecer mecanismos de retroalimentación entre FIRA y la Unidad Responsable del PROIF, que permitan a esta última conocer, monitorear y dar seguimiento al proceso de entrega de apoyos, asegurando una adecuada trazabilidad de los beneficiarios y la congruencia con los objetivos del programa.
 4. Mejorar la claridad, la monitoriabilidad y la adecuación de los indicadores. Para mejorar la claridad y adecuación, en el rubro de descripción del indicador debe precisarse qué se entiende por "vinculación" y "acciones de vinculación", de manera que en cada nivel se midan objetivos diferenciados. Asimismo, es necesario garantizar que los medios de verificación sean públicos y permitan replicar la medición de forma externa, a fin de cumplir con el criterio de monitoreabilidad.
 5. Valorar la propuesta de mejora dirigidas a las metas de los indicadores:
 - Fin: Especificar con mayor claridad la fuente de información empleada para definir la meta.
 - Propósito: Redefinir una meta relativa, considerando un universo total de los solicitantes que obtuvieron un financiamiento efectivo o con respecto al total del universo de la población objetivo del programa.
 - Componente: Definir operativamente qué se entiende por acción de vinculación. En caso de que se reformule la lógica causal del Programa. De ser necesario, reformular el indicador.
 6. Solicitar formalmente a FIRA la documentación oficial sobre los procedimientos utilizados para el otorgamiento de los apoyos, con el objetivo de difundirlos públicamente a través de los canales institucionales del programa. Esta acción permitirá fortalecer la transparencia, acceso y disponibilidad de información clara para la población objetivo.
 7. Unificar las definiciones de población potencial y objetivo en un documento oficial del programa (por ejemplo, el diagnóstico), asegurando que utilicen la misma unidad de medida.



8. Cuantificar ambas poblaciones, incorporando su desagregación por sexo, edad, pertenencia indígena y ubicación geográfica, de acuerdo con la disponibilidad de datos e incluir la metodología para su cuantificación.
9. Solicitar formalmente a FIRA el padrón de beneficiarios, incluyendo las variables utilizadas para su caracterización y el estatus final de atención respecto a los apoyos otorgados. Esta información permitirá contar con insumos adecuados para la trazabilidad y el seguimiento efectivo de las y los beneficiarios, así como para identificar el total de personas beneficiadas a lo largo del ejercicio fiscal. Se recomienda que esta información sea proporcionada de manera periódica (cada tres meses) y con corte anual, a fin de fortalecer los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.
10. Reformular el árbol de problemas y la lógica causal del programa, como se sugiere en las preguntas 1 y 2, para establecer adecuadamente la relación entre causas, problema y efectos, y con ello replantear los niveles de objetivos en la MIR.
11. Redactar la Actividad, siguiendo los lineamientos de la SHCP: iniciar con un verbo sustantivado (ej. "Recepción", "Registro", "Canalización") seguido de un complemento específico. Propuesta de redacción alternativa: Actividad: Acciones de fomento a fuentes de financiamiento con intermediarios financieros vinculados a FIRA realizadas.
12. Reformular el Componente para que esté redactado como un resultado logrado y que refleje un bien o servicio entregado por el programa. Ejemplo sugerido: Solicitudes de vinculación gestionadas y entregadas a FIRA o Intermediarios financieros.
13. Reformular el Propósito siguiendo la estructura propuesta por la SHCP: sujeto beneficiario + verbo en presente + resultado logrado. Por ejemplo: Las Mipymes y empresas del sector agroalimentario y rural formales del estado de Tlaxcala aumentan su acceso a fuentes de financiamiento formal.
14. Reformular el Fin para que cumpla con los principios de unicidad, claridad y alineación estratégica. La estructura sugerida por la SHCP es:

"Contribuir a [objetivo superior claro y único]" y Asegurar la congruencia entre el Fin y el Propósito propuesto, de forma que exista una cadena causal clara (Componente, Propósito, Fin).
15. Revisar los indicadores para asegurar la correspondencia lógica y secuencial entre los niveles de la MIR (Actividad, Componente Propósito y Fin), de modo que cada indicador represente un nivel distinto de avance y aporte información complementaria y no redundante.
16. Incluir en el documento de Diagnóstico un apartado específico sobre las limitaciones que enfrentan las actividades agropecuarias y rurales para acceder al financiamiento en el Estado de Tlaxcala, ya sea del sistema financiero comercial o de otros programas públicos disponibles en la entidad federativa.



17. Especificar de manera explícita en el documento diagnóstico cada cuánto tiempo será revisado el problema identificado, con el fin de garantizar la vigencia, pertinencia y capacidad de adaptación del programa.
18. Realizar una revisión bibliográfica sobre inclusión financiera en el sector agropecuario en Tlaxcala, sus causa y efectos, con el objetivo de robustecer teórica y empíricamente el diagnóstico que den sustento a la operación del programa y permita ajustar la metodología del árbol de problemas, definiendo el problema central y desagregando adecuadamente sus causas directas e indirectas entre las fuentes a considerar son la ENIGH, estudios realizados por FIRA, Censos Económicos.
19. Actualizar y consolidar periódicamente el padrón de solicitantes, con corte al final del ejercicio fiscal, con el objetivo de determinar la demanda total.
20. Incorporar el estatus de cada solicitud (atendido, rechazado, en trámite, pendiente) para permitir un identificar la cobertura del programa.
21. Solicitar, documentar y difundir públicamente los procedimientos operativos de FIRA para la selección de beneficiarios, criterios de elegibilidad, procesos de atención, garantizando transparencia y acceso a la información para los posibles beneficiarios en el marco del programa.
22. Definir e institucionalizar procedimientos básicos desde la Unidad Responsable, incluso si su función es de vinculación, para efectos de trazabilidad, seguimiento y transparencia.
23. Desarrollar y adaptar formatos de registro accesibles a la población objetivo, considerando aspectos como su nivel educativo, ubicación geográfica, etc.
24. Considerar la recolección de información socioeconómica desde la etapa de solicitud, lo que permitirá contar por defecto con información de los beneficiarios, al ser un subuniverso de los solicitantes. Esta información deberá incluir variables clave como:
 - Para personas físicas: sexo, edad, escolaridad, ingresos, tipo de actividad productiva, acceso previo al financiamiento, superficie agrícola, pertenencia a pueblos originarios o condición de vulnerabilidad.
 - Para personas morales: número de trabajadores, giro, nivel de ingresos y acceso a instrumentos financieros.Contar con esta información no solo permitirá fortalecer la caracterización de la población atendida, sino que también facilitará, en futuros ejercicios, posibilitar un análisis y establecer metas de cobertura.
25. Valorar la pertinencia de las recomendaciones realizadas a la MIR y expuestas en la pregunta 26 y en el Anexo 6. Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados.
26. Desarrollar un sistema básico de seguimiento de solicitudes canalizadas, con campos como número de folio, fecha de canalización, intermediario asignado, tipo de financiamiento solicitado y estatus de resolución. Esto terminará a la SIA cumplir con funciones de monitoreo, retroalimentar la operación del programa y fortalecer la rendición de cuentas a nivel estatal.



27. Incluir en los documentos de diseño del programa como diagnóstico o documento de alineación, como el logro del Propósito del programa contribuye al cumplimiento de las metas de los programas sectoriales, especiales o institucionales a nivel nacional y estatal.
28. Publicar el Convenio de Colaboración vigente y cualquier otro documento normativo operativo en el sitio web de la dependencia, o incluir una sección específica sobre el PROIF en el portal de la Secretaría (SIA), con el objetivo de fortalecer el gobierno abierto, la rendición de cuentas y transparencia.
29. Difundir los resultados de desempeño (metas, avances, indicadores) en un formato accesible, incluyendo informes anuales o trimestrales para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.
30. Desarrollar procesos estandarizados por parte de la SIA para el tramo operativo que le compete: la recepción, registro y canalización de solicitudes.

4. DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA EXTERNA

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación:

Alena Juárez González

4.2 Cargo:

Coordinadora de la evaluación

4.3 Institución a la que pertenece:

Evaluar Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V.

4.4 Principales colaboradores:

Isaí André Almanza Rojas, Tania Pérez Peralta y Alexis Murillo Corona

4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación:

alena.juarez@evaluar.mx

4.6 Teléfono (con clave lada):

22 29 78 35 99

5. IDENTIFICACIÓN DEL (LOS) PROGRAMA(S)

5.1 Nombre del programa evaluado:

Programa para la Inclusión Financiera de Población Prioritaria (PROIF)

5.2 Clave del programa:

S-407-BB Programa para la Inclusión Financiera de Población Prioritaria.

5.3 Ente público coordinador del programa:

Secretaría de Impulso Agropecuario

5.4 Poder público al que pertenece el programa:

Poder Ejecutivo ☒ Poder Legislativo ☐ Poder Judicial ☐ Ente Autónomo ☐

5.5 Ámbito gubernamental al que pertenece el programa:

Federal ☐ Estatal ☒ Local ☐

5.6 Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) y de (los) titular(es) a cargo del programa:

5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s):

- Dirección de Agricultura



5.6.2 Nombre(s) de (los) titular(es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) (nombre completo, correo electrónico y teléfono con clavelada):

José Humberto Vega Vázquez – Director de Agricultura
dir.agricultura.sia@gmail.com- 246 465 0900 ext. 2220

6. DATOS DE CONTRATACIÓN DE LA EVALUACIÓN

6.1 Tipo de contratación:

6.1.1 Adjudicación Directa ☒ 6.1.2 Invitación a tres ☐ 6.1.3 Licitación Pública Nacional ☐
6.1.4 Licitación Pública Internacional ☐ 6.1.5 Otro: (Señalar) ☐

6.2 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación:

Coordinación General de Planeación e Inversión del Gobierno del Estado de Tlaxcala

6.3 Costo total de la evaluación:

\$190,146.85 (con IVA incluido).

6.4 Fuente de financiamiento:

Recursos Estatales

7. DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

7.1 Difusión en internet de la evaluación:

<https://cgpi.tlaxcala.gob.mx/index.php>

7.2 Difusión en internet del formato:

<https://cgpi.tlaxcala.gob.mx/index.php>