

"2008-2010.

Bicentenario de la Independencia y Centenario
de la Revolución, en la Ciudad de México".

México D. F., a 03 de Junio de 2009.

REF.: FDS/DG/0241/2009

**MTRO. PABLO ENRIQUE YANES RIZO
DIRECTOR GENERAL DEL CONSEJO
DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL
P R E S E N T E.**

En respuesta a su oficio número CEDS/218/09, de fecha 19 de Mayo, referente a los resultados de la evaluación externa 2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas del Autoempleo, donde solicita se le hagan llegar las observaciones al documento; por lo anterior anexo envío la información solicitada, para los efectos a que haya lugar.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E.



**MÓNICA RAMÓN ALONSO
DIRECTORA GENERAL**

C.c.p. Lic. Marcelo Ebrard Casaubon.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.- Para su conocimiento.
Lic. Laura Velázquez Alzúa.- Secretaria de Desarrollo Económico.- Para su conocimiento.
Lic. Martí Bártres Guadarrama.- Secretario de Desarrollo Social.- Para su conocimiento.
M. en C. Rosa María Avilés Nájera.- Coordinadora Ejecutiva de Microcréditos.- Para su conocimiento.
C. P. Carlos Aguilar Ramírez.- Coordinador de Administración y Finanzas.- Para su conocimiento.

MRA/crg.



FONDESO

COMENTARIOS A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RESPECTO AL DISEÑO Y A LA OPERACIÓN

Valoración global del diseño

- La evaluación no efectuó un estudio de casos (por medio de una muestra representativa) para determinar si el PROMAPA se reflejó en un cambio en las condiciones sociales y económicas de los beneficiarios, y con base en ello, sustentar la afirmación de que éste “no puede incidir de manera significativa en la reducción de la desigualdad social de los habitantes del Distrito Federal”.
- Se reconoce que el diseño del PROMAPA no partió de los resultados de un diagnóstico de la situación inicial sobre los cuales se hubieran diseñado los objetivos, las metas, las actividades, los indicadores y demás elementos del marco lógico, como lo señala la evaluación. Sin embargo sí se han realizado evaluaciones que permiten obtener diversos impactos de los programas del FONDESO, principalmente el PROMAPA (véase “Clemente Ruíz Durán, Evaluación del Programa de Microcréditos y Financiamiento a las Micro y pequeñas empresas del Gobierno del Distrito Federal” noviembre del 2002 y “Actualización de la Evaluación” febrero del 2004. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). A la cual se tuvo acceso.
- Se está de acuerdo también con las recomendaciones que se derivan de la falta del diagnóstico (aplicación del sistema de marco lógico, elaboración de un presupuesto alineado con las metas y optimización del tiempo mediante modelo de gestión). No obstante, la evaluación no hizo tampoco un diagnóstico que mostrara a su vez la alineación de dichos elementos con el programa para detectar áreas de oportunidad. Es decir, la recomendación solo se quedó en el nivel teórico y no proporcionó elementos concretos que muestren cómo mejoraría el PROMAPA en sus aspectos de diseño y operación (por ejemplo, por qué se debería cambiar la población objetivo, algunas reglas de operación, la segmentación de los créditos por categorías, etc.).
- Asimismo, se afirma que la población objetivo no fue bien definida, comentario que no se comparte toda vez que las reglas de operación del PROMAPA definieron claramente la población objetivo beneficiaria del programa: población que vive en condiciones de pobreza, identificada conforme a las unidades territoriales de alta marginación.

FONDESO

Las unidades territoriales fueron establecidas en el marco del Programa Integrado Territorial, el cual consistió en dividir las delegaciones políticas en zonas geográficas que tienen cualidades comunes (por ejemplo, una colonia o grupo de colonias que comparten características similares). Posteriormente, se estudiaron las características sociodemográficas de la población que vive en dichas unidades territoriales (edad, sexo, escolaridad, características de la vivienda, provisión de servicios públicos básicos, etc.)

Finalmente, hubiera sido deseable que la evaluación propusiera indicadores de monitoreo, supervisión, gestión e impacto, y no solamente señalar su ausencia. Desde luego, FONDESO tomará en cuenta la sugerencia y procederá a elaborar un proyecto de dichos indicadores.

- Se considera que la sugerencia de efectuar encuestas de salida enriquecerá el diseño y la operación del programa.

Valoración global de la operación

- La evaluación reconoce que no se hizo un trabajo de campo, que en el caso del PROMAPA, era esencial para conocer los resultados alcanzados y con base en ellos, hacer modificaciones a su diseño, de lo contrario, las sugerencias se quedan en el nivel de “buenas intenciones” o “buenas ideas”, con pocas consecuencias prácticas. Hubiera sido deseable que el trabajo de campo arrojara información valiosa para mejorar el diseño del PROMAPA, como lo es el número de empleos creados, directos e indirectos, el aumento de los ingresos de las familias, indicadores del nivel de vida de los beneficiarios, antes y después del apoyo, etc.
- Se comparte el comentario respecto a que la Institución trabaja con muchas limitaciones de recursos, lo cual, entre otras cosas, impide contar con bases de datos adecuadas para examinar y monitorear continuamente el comportamiento de la cartera y la situación de los acreditados. Adicionalmente, esta limitación de recursos se completa con el hecho de que es otra Entidad de gobierno (FIDERE III) quien por mandato del Órgano de Gobierno, recupera la cartera vigente.

Valoración global de la relación entre diseño y operación

- La evaluación sugiere brindar capacitación especializada para cada tipo de proyecto productivo. Cabe señalar que ya se proporciona capacitación general sobre cómo iniciar un micronegocio, cómo constituir un grupo solidario, entre otros temas. Si bien la naturaleza del microcrédito está enfocada a proyectos

FONDESO

productivos, los solicitantes, en una proporción considerable, requieren apoyo crediticio para proyectos de negocio, principalmente servicios y comercio., sería difícil dar capacitación especializada atendiendo al destino de los microcréditos, que generalmente, se canalizan a ideas que tiene la gente pobre para obtener un ingreso de subsistencia. FONDESO procura más bien que los beneficiarios "evolucionen" en sus proyectos para que éstos crezcan y se desarrollen a efecto de que, con el tiempo, pasen al Programa de Apoyo a MyPES. Los beneficiarios del Programa de Apoyo a MyPES ya reciben una capacitación más especializada.

No obstante lo anterior, se trabaja en un programa piloto con la UNAM y la Escuela de Diseño del INBA que permita a los acreditados contar con asistencia técnica especializada.

- Se plantea que el Programa busque intermediarios financieros para que mediante alianzas estratégicas se pueda captar ahorro y proporcionar seguros y pagos de remesas, entre otros. Dichas acciones podrían ser apoyadas por Bansefi.

Este planteamiento requiere proporcionar elementos de juicio; lo anterior, en virtud de que se está proponiendo un cambio de "modelo" o de filosofía no solo del PROMAPA sino de FONDESO. Sin prejuzgar su pertinencia o inviabilidad, hubiera sido deseable que la evaluación proporcionara elementos de juicio que mostraran por qué el modelo propuesto es mejor que el actual; por ejemplo, que la diversificación conlleva una mayor cobertura de programa, menores gastos de operación por crédito otorgado, mejor índice de cartera vencida, una mayor efectividad en el combate a la desigualdad, etc. Sin estas consideraciones, no es posible determinar la viabilidad del cambio de modelo.

Asimismo, en caso de que se firme un convenio con Bansefi la imagen institucional de FONDESO tendría que compartirse con tal institución financiera, para lo cual se tendría que revisar no solo el mandato de FONDESO, sino el del mismo Bansefi pues no está dentro de las atribuciones de dicho Banco de desarrollo el firmar convenios para prestar servicios a fideicomisos como FONDESO (el mandato de Bansefi es el de normar y supervisar a los organismos de ahorro y crédito popular, una especie de "banca central" de las cajas populares).

Debe aclararse también que el cambio de filosofía no se limita solo al PROMAPA. Para llevar a cabo la propuesta es necesario cambiar la concepción del FONDESO, pues éste se concibió para diseñar programas específicos que ayuden a reducir el desempleo (uno de los problemas

FONDESO

económicos más importantes del Distrito Federal y del país) por medio del otorgamiento de apoyos que proporcionen una oportunidad de ingreso proveniente de una actividad productiva. FONDESO no fue concebido como institución financiera de ahorro y préstamo, ni con un amplio abanico de servicios financieros.

No obstante lo anterior, se considera que el cambio de filosofía de FONDESO podría ser viable siempre y cuando se demuestre que el nuevo modelo permite alcanzar los objetivos de política pública que inspiraron el modelo actual y que jurídicamente es viable. Desafortunadamente, la evaluación no profundiza al respecto ni da elementos de juicio para identificar las ventajas de la propuesta respecto a la situación actual.

FONDESO está de acuerdo en desarrollar alianzas estratégicas con la(s) institución(es) que permitan a esta Entidad de Gobierno complementar su objetivo.

- FONDESO está de acuerdo con la propuesta de incorporar la participación de la comunidad en la evaluación y en el continuo mejoramiento del programa.

Identificación de problemas de diseño y operación, sus relaciones y prioridades

- El planteamiento de eliminar el criterio de focalización para sustituirlo en el mediano plazo con un programa universal constituye una sugerencia de fondo que debe ser estudiada y considerada. Sin embargo, no se proporcionaron los elementos de juicio para estudiar las ventajas y las desventajas de este cambio, respecto a la situación actual. Como se explica más adelante, este programa es de naturaleza económica aun cuando tiene un alto contenido social. El marco jurídico aplicable a dicho programa es la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, el Contrato de Fideicomiso del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México y las Reglas de Operación del PROMAPA, entre otras disposiciones. El PROMAPA no encuadra en la definición de programa social establecida en la fracción XVII, del artículo 3º de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal que establece lo siguiente:

XVII. Programas sociales: Las acciones de la Administración que promueven el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que, por su naturaleza, pueden dividirse en: programas de transferencias monetarias o materiales, de prestación de servicios, de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social, y de otorgamiento de subsidios directos o indirectos.

FONDESO

El PROMAPA no es un programa de transferencias monetarias sin contraprestación, ni consiste en prestar un servicio, ni se otorga un subsidio directo ni indirecto. Al contrario, consiste en otorgar un préstamo en condiciones favorables a favor de los beneficiarios, quienes necesariamente tendrán que devolverlo en el futuro a efecto de que el patrimonio de FONDESO se mantenga y con ello pueda seguir prestando recursos.

- Con relación a la universalidad del PROMAPA, conviene hacer las siguientes consideraciones: el PROMAPA no es sólo un programa social, sino un programa de naturaleza económica que tiene un contenido social importante. No se basa en una filosofía asistencialista de combate a la pobreza, sino en apoyos dirigidos a un segmento de la población que podría salir de la pobreza si recibe dichos apoyos (en este caso, un crédito) para promover una idea que le genere ingresos mediante el autoempleo. Toda vez que las ideas productivas no son generales porque no aplican para todos, el PROMAPA no puede considerarse como un programa universal ni el otorgamiento de un microcrédito como un "derecho universal".

Dentro de la estrategia general de combate a la pobreza existen estrategias específicas que tienen una naturaleza general porque su objeto es proporcionar un piso uniforme de equidad para toda población, es decir, que todas las personas, sin importar su condición social, raza, religión, preferencia política, orientación sexual, etcétera, tengan las mismas oportunidades de desarrollo (por ejemplo, la salud, la educación, la nutrición). Pero existen otras estrategias que no pretenden otorgar un piso uniforme de equidad, sino ofrecer oportunidades de desarrollo específicas a quienes les puedan resultar útiles.

Aun y cuando fuera pertinente la generalización del PROMAPA, la evaluación no proporcionó elemento de juicio con los cuales se pudiera sopesar sus ventajas y las desventajas respecto a el modelo "focalizado" actual en términos de cumplimiento del objetivo de proporcionar oportunidades de empleo y autoempleo a la población.

FONDESO propone la modificación de las reglas de operación en términos de proporcionar un microcrédito a las personas que se encuentran en una condición de pobreza, independientemente de que vivan en alguna de las unidades territoriales de baja o muy baja marginación. Lo que requiere de un estudio que determine el alcance, para lo cual solicita el apoyo de la instancia competente.

- La evaluación considera que el PROMAPA tiene carencias en la formulación de metas lo que impide medir el desempeño, pero no las sugiere tampoco, lo cual

FONDESO

resulta de poca utilidad para mejorar el programa. Asimismo, resalta que no se tiene una matriz del marco lógico, pero de la misma manera, tampoco se construyó una sugerencia.

- Se está de acuerdo con que se analice la pertinencia de que el FIDERE III no sea el responsable de recuperar los créditos ya que bajo la situación actual FONDESO pierde capacidad de control y gestión de la cartera.
- Se está de acuerdo en que se debe solicitar a la Secretaría de Finanzas la eliminación de la cartera vencida que ya no será recuperada, para dar mayor transparencia a los recursos disponibles para el otorgamiento de microcréditos y transparentar la verdadera situación financiera de FONDESO y su verdadera capacidad para cumplir con su objeto, la Entidad cuenta con una estimación de cartera dictaminada.
- Respecto a la propuesta de crear proyectos específicos de comercialización y apoyar a los acreditados para participar en ferias, exposiciones y otros, ésta sugerencia ya existe dentro del programa.

En términos generales, las recomendaciones que se hicieron en la evaluación son atendibles, salvo los comentarios antes señalados. Para futuras evaluaciones, sería deseable que antes de que se convoque a los evaluadores, FONDESO pueda hacer sugerencias a los términos de referencia de las evaluaciones a efecto de incorporar planteamientos que deriven en conclusiones que sean de utilidad para mejorar el diseño y la operación de sus programas.

DATOS QUE PERMITEN COMPLETAR LAS OBSERVACIONES A LA EVALUACIÓN.

El Fideicomiso Público Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México nace en 2002 como parte del Programa General de Gobierno del Distrito Federal 2001-2006, en su apartado Progreso con Justicia Social, y cumpliendo con el compromiso establecido en la Política de Desarrollo Económico del Distrito Federal.

Para la actual administración FONDESO se enmarca en el Eje 4 Economía competitiva e incluyente del Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, así como en el compromiso 45 ofrecido por el Lic. Marcelo Ebrard Casaubond.

OBSERVACIONES A LA EVALUACIÓN EXTERNA 2008 DEL PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE AUTOEMPLEO.

FONDESO

Nacional Financiera funge como Fiduciaria, por lo que en esa calidad se le registró como Institución Financiera no bancaria.

En el año de 2005 el Comité Técnico del Fondo, órgano de gobierno de la entidad, acuerda que la recuperación crediticia la ejerza el Fideicomiso de Recuperación Crediticia, FIDERE III, actividad que continúa en esta administración.

El presupuesto asignado a esta entidad se integra tanto de recursos fiscales como de recursos propios, los cuales básicamente son la recuperación de los créditos aunque proyectados al mismo ejercicio fiscal.

Al ser una institución financiera no bancaria que otorga créditos en el marco ya referido, tiene el riesgo de que una porción de los adquirentes del crédito se conviertan en morosos, por lo que con el paso del tiempo algunas carteras se convierten en irrecuperables. El fideicomiso cuenta en sus estados financieros con esta previsión, es decir con estimación para cuentas incobrables que se encuentra en el apartado de cuentas por cobrar.

Durante 2008 y lo que va de 2009 se han tenido acercamientos con diferentes instituciones de seguros que ofrecen una modalidad de microseguro, como Argos seguros, GNP, Mapfre etc. Seguiremos en la búsqueda del esquema que ofrezca mejores y mayores ventajas para la institución y para los acreditados.

Durante el ejercicio 2008 se llevó a cabo el programa piloto de investigación, asistencia y docencia a la micro y pequeña empresa con la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos dependiente de la Secretaría Servicios a la Comunidad de la UNAM, programa basado en una metodología que descansa en la asesoría que proporcionan los prestadores de servicio social de las diferentes ramas que requiere una microempresa o bien un proyecto productivo o de negocio de microcréditos, dirigidos por maestros de diferentes disciplinas. Este programa requiere de varios esfuerzos para volverse una asistencia completa a los aproximadamente 1400 Grupos solidarios, con un universo aproximado de 5000 acreditad@s que constituyen los créditos permanentes, por un lado un mayor presupuesto para incrementar las becas de servicio social, la disposición que deben tener los acreditados para recibir la asesoría, entre otros. Por supuesto no sería el único esfuerzo, bien se puede trabajar con el Instituto de Ciencia y Tecnología del G. D. F., para aquellos que tengan las características necesarias. Es de tomar en cuenta que el 60 % de los proyectos son de comercio, acorde con la vocación económica de la ciudad.

Finalmente es de considerarse que el PROMAPA se focaliza en las Unidades Territoriales de media, alta y muy alta marginación de conformidad con el

OBSERVACIONES A LA EVALUACIÓN EXTERNA 2008 DEL PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE AUTOEMPLEO.

FONDESO

Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, aún vigente. Dicho programa se sustenta en el Atlas Socioeconómico y de marginación del Distrito Federal que fue elaborado por la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial en el año de 2003, a partir de la información estadística y cartográfica de XII Censo General de Población y Vivienda 2000 a nivel de manzana; contiene datos de 173 variables sobre demografía, salud, ingreso, empleo, educación, estado civil, fecundidad, hogares, ocupantes, vivienda, hacinamiento y disponibilidad de bienes patrimoniales. Es así que se pueden identificar las zonas donde habita la población con más carencias.

Es atendible que el FONDESO requiere de mejoras y rediseño de algunos de sus procesos; sin embargo se estima que la propuesta señalada en la evaluación que nos ocupa sugiere que no sólo el Programa de microcréditos sino toda la entidad sufran una transformación total bajo otras perspectivas, entre ellas que se asuman todos los supuestos que conforman a una microfinanciera, sin que a nuestro juicio se cuente con las posibilidades jurídicas, como por ejemplo captación de ahorro y remesas, hecho que nos remitiría a la regulación aplicable en la materia, o el otorgamiento de seguros (en este caso microseguro) que con la información disponible sólo existen aquellos enfocados a seguros de vida, entre otros.

Es importante señalar que esta administración apela a las consideraciones planteadas, con el ánimo de contribuir no sólo a una mejora sensible sino también viable, que se atenderá con toda responsabilidad las sugerencias que finalmente se planteen, en beneficio de la población objetivo

Mónica Ramón Alonso

Directora General

FONDESO

JUNIO 2009