

## *Comité de Evaluación y Recomendaciones*

*El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF) con fundamento en los artículos 42 párrafo cuarto, 42 C fracción I, VII y XIV y 42 D de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en relación con los diversos 9 fracción VII, 31 párrafo II y 38 de su estatuto orgánico; con los elementos obtenidos en la “Evaluación externa de diseño y operación 001-2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo del Fondo de Desarrollo Social” (que no incluyó evaluación de impacto) contratada como producto de la convocatoria pública que al respecto se publicó; así como con los acuerdos derivados de la X Sesión Ordinaria de 2009 de su Comité, emite a través de su Comité de Evaluación y Recomendaciones las siguientes recomendaciones:*

## **CONSIDERACIONES**

*El Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo (Promapa) está adscrito al Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso) de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal. El Promapa se alinea con el Artículo 1° de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y se enmarca en algunos de los principios de la Política de Desarrollo Social plasmados en el Artículo 4 de dicha ley. Los objetivos específicos del Promapa atienden también al Programa de Desarrollo Social 2007-2012.*

*El Promapa ofrece microcréditos para atender las demandas y necesidades de los diferentes sectores sociales respecto a los requerimientos de apoyos crediticios para iniciar proyectos productivos de negocio y autoempleo. Los créditos se otorgan a grupos solidarios organizados y con ello se ofrece una alternativa a los emprendedores que no son sujetos de crédito por parte de la banca comercial. El Promapa tiene un fuerte componente económico como alternativa para el desarrollo social y constituye una importante opción para muchos emprendedores de bajos recursos. También debe coadyuvar a que los sectores no bancarizados padezcan menos abusos por parte de los prestamistas informales al cobrar tasas inferiores a las de éstos. Asimismo, se propone crear oportunidades de autoempleo, mejorar la calidad de vida y consolidar el proyecto productivo de algunos sectores de la población de la Ciudad de México. El programa delimita su ámbito de acción a las Unidades territoriales de alta y muy alta marginación<sup>1</sup>. El diseño de este programa también se inspira en el enfoque de banca social y en*

---

<sup>1</sup> Ver GDF, Sedeco, Fondeso, “Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo. Reglas de operación”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 30 de enero de 2009.

*algunos conceptos (como aval social y grupos solidarios) de la metodología del Grameen Bank de Bangladesh. Por todo lo anterior, se le considera una alternativa para la superación de la pobreza y la desigualdad en el DF.*

*El Promapa depende de la Dirección General del Fondeso y es operado por la Coordinación Ejecutiva de Microcréditos que se subdivide en cuatro gerencias regionales (norte, sur, oriente y poniente) y una gerencia de capacitación. El Subcomité Técnico Especializado del Crédito (stec) es el órgano facultado para autorizar los créditos o financiamientos, así como, los trámites que se deriven de su otorgamiento. Está integrado por la Directora del Fondeso (quien lo preside) y cinco invitados con derecho a voto: Coordinador de Administración y Finanzas, y Coordinadora del Jurídico del Fondeso, un representante de la Secretaría de Finanzas del gdf, uno del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (Fidere) y uno de la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco). Como invitados permanentes pero sin voto asisten un representante de la Contraloría Interna, la Coordinadora Ejecutiva de Microcréditos, la Coordinadora Ejecutiva de Mypes y la Coordinadora de Crédito Rural. Por último, el Comité Técnico del Fondeso (integrado por el nivel superior jerárquico de las mismas dependencias del stec) define las políticas de crédito y autoriza el presupuesto, las metas, las adquisiciones, entre otros aspectos.*

## **RECOMENDACIONES:**

**A la Dirección General del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México:**

### **Recomendaciones de Diseño**

#### **Recomendación FDSCM/PMAPA/001/09**

**Gestionar ante la Secretaría de Finanzas y las instancias correspondientes el reconocimiento del quebranto de cartera, resolver el proceso de descapitalización y definir el presupuesto anual del Promapa sobre bases reales.**

**Plazo**

**Inmediato**

---

## **Justificación**

La principal debilidad estratégica del Promapa es su descapitalización en los últimos años, lo que es preocupante considerando la actual crisis económica y que esta es herramienta para enfrentar la pobreza y la desigualdad en la Ciudad de México. La cartera vencida se considera como recursos recuperables (como cuentas por cobrar) y que en realidad son irrecuperables en su mayoría. Con ello se tiene la impresión equivocada de que se cuenta con más fondos en el presupuesto anual para otorgar más microcréditos, sin embargo, éstos representan un fondo perdido que es recomendable suprimir mediante el quiebre de cartera. En este sentido, la eficacia y la eficiencia del Promapa aparentemente han disminuido considerando la tendencia observada en la reducción en los créditos colocados con un aumento del personal y el presupuesto. Con el quebranto de cartera se daría un paso hacia la transparencia sobre los recursos efectivamente disponibles por parte del Fideicomiso, mismos que en otro marco institucional deben crecer, es decir, el rediseño y el quebranto de cartera deben ir acompañados de una recapitalización. Este planteamiento se justifica porque es muy probable que los costos de operación y el monto de los créditos a otorgar sean mayores que los actuales. Estas medidas se pueden complementar con otras como la obtención de un esquema de micro-aseguramiento para los acreditados con el objeto de reducir los riesgos de cartera vencida a futuro; el mayor control de los grupos solidarios y la recuperación; asimismo, es necesario separar los recursos de cada programa a cargo del Fondeso para calcular sus respectivos beneficios y costos, así como establecer sus recursos y gastos operativos. En esta nueva situación el control de los recursos recuperados permitirían a la institución evitar su dependencia del presupuesto central del GDF y más aún aumentar su capitalización si se obtienen estímulos por un funcionamiento eficaz en el balance colocación-recuperación, o bien, al demostrar impactos significativos en el bienestar de las familias acreditadas.

## **Recomendación FDSCM/PMAPA/002/09**

**Rediseñar el Fondeso y convertirlo en una institución de banca social o microfinanciera de servicios integrados en el marco de los postulados de la Economía Social, Solidaria y Popular, con el objetivo de fortalecer la economía familiar y los grupos solidarios organizados.**

**Plazo**

**Un año**

## Justificación

El Promapa se concibió originalmente como un programa crediticio con orientación social para aumentar el empleo, los ingresos y el nivel de vida de los beneficiarios. Este programa tiene un fuerte componente económico como alternativa para el desarrollo social y constituye una opción significativa para muchos emprendedores de bajos recursos, no obstante, su diseño actual presenta varias limitantes. Los problemas de diseño dificultan la planeación y afectan su sustentabilidad financiera, la atención a la demanda según nivel crediticio y sector económico, así como el logro de los impactos esperados<sup>2</sup>. El Promapa está a cargo del Fondeso que no constituye una institución financiera plena, ya que es fideicomiso y área de gobierno al mismo tiempo, por lo que tiene restricciones legales y operativas. La baja recuperación de los microcréditos, la falta de una oferta integral de servicios financieros, la carencia de un acompañamiento más estrecho a los proyectos y la ausencia de una dinámica real de los grupos solidarios (no hay presión de grupo si no se paga, ni se pierden derechos) indican que la reducción de la demanda en los niveles superiores puede atribuirse a la falta de consolidación de los proyectos. Entre las razones de ello, destaca el hecho de que predomina un enfoque social con acreditados informales que generan autoempleo y que es diferente al enfoque empresarial. En su actual diseño, el Promapa está limitado respecto a otras funciones bancarias lo que le obstaculiza contar con mayores recursos, por ejemplo, para captar los ahorros de los acreditados u otros usuarios; ofrecer seguros de vida y contra siniestros, o canalizar el pago de remesas y de servicios, entre otras.

Estas limitantes justifican el rediseño del Fondeso y su conversión en una institución tipo banca social o microfinanciera integral en el marco de los postulados de la Economía Social, Solidaria y Popular con una orientación de fortalecimiento a la economía familiar y a los grupos solidarios organizados. Ello implica crear otra figura jurídica, así como un mayor fortalecimiento institucional y presupuestal para desarrollar las nuevas funciones de mayor alcance. Este nuevo marco institucional permitiría que el Promapa opere con mayor eficacia y eficiencia para cumplir con los principios de la política social en el Distrito Federal y los de la

---

2 Cabe señalar que estas recomendaciones se orientan principalmente a los aspectos de diseño y operación del Promapa y no a los de impacto. No obstante, existen evaluaciones internas que ofrecen elementos sobre los resultados obtenidos por el programa cuyas recomendaciones son atendibles: Ruíz, Clemente (2002), "Evaluación del Programa de Microcréditos y Financiamiento a la Micro y Pequeñas Empresas del Gobierno del Distrito Federal", FE, UNAM; y, Ruíz, Clemente (2004), "Actualización de la Evaluación", FE, UNAM.

banca social con una distribución de los recursos bajo un modelo financiero sostenible.

En relación con el diagnóstico del Promapa es indispensable actualizarlo en sus aspectos cuantitativos y cualitativos. Es necesario incluir variables e indicadores como: a) la capacidad de pago, b) la situación geográfica, c) los usos y costumbres, d) las necesidades del ciclo de vida, e) las cadenas productivas para identificar adecuadamente los proyectos, f) incentivos para el pago solidario y desincentivos o sanciones para la mora, g) tasas de recuperación para lograr la autosostenibilidad del programa, i) los grupos que pasan a otros programas (como el de MyPES), j) la demanda de otros servicios por parte de los acreditados, y, k) propuestas de participación de los grupos solidarios en una microfinanciera. Un aspecto fundamental consiste en estimar la demanda de la población potencial y la población objetivo, así como compararlas contra la población atendida para conocer la incidencia del Promapa y definir metas en el marco de una nueva estructura institucional como la microfinanciera propuesta. Otro tema de diagnóstico será detectar las cadenas productivas con potencial que deberían ser promovidas por esta nueva institución crediticia entre los emprendedores.

### **Recomendación FDSCM/PMAPA/003/09**

#### **Fortalecer los aspectos de capacitación, asesoría y asistencia técnica en la elaboración de los proyectos**

**Plazo**

**Seis meses**

#### **Justificación**

El Promapa debe fortalecer los aspectos de capacitación, asesoría y asistencia técnica en la elaboración de los proyectos<sup>3</sup>, en la adopción de figuras legales, en aspectos fiscales y contables, en la integración de un plan de negocios, la comercialización y las técnicas de venta, en mejores prácticas de la empresa social, entre otros, y con ello cumplir funciones integrales como banca social.

Algunas instituciones microfinancieras exitosas también proporcionan otros servicios no financieros relacionados con la mejora en la calidad de vida de sus

---

<sup>3</sup> Se entiende que el Promapa ya realiza actividades de capacitación general sobre como iniciar un micronegocio o un grupo solidario principalmente en proyectos de comercio y servicios, también ofrece orientación para que los proyectos evolucionen y pasen al Programa de Apoyo a las MyPES. Asimismo, tiene convenios con la ENTS de la UNAM, el INBA y NAFIN para asesorar a los grupos solidarios.

socios, el desarrollo comunitario o el desarrollo social integral, sobre cuestiones organizativas, liderazgo social transformador, sensibilización de género, autoestima o toma de decisiones, y algunas más se vinculan con necesidades específicas de la población como la capacitación para obtener un mejor empleo o ingresos adicionales, y otras de tipo cultural, recreativo o deportivo.

#### **Recomendación FDSCM/PMAPA/004/09**

**Establecer alianzas estratégicas con actores gubernamentales, financieros y académicos para rediseñar el Promapa y crear un Grupo Asesor o un Consejo Consultivo que funcione permanentemente.**

**Plazo**

**Inmediato**

#### **Justificación**

El cambio de modelo del Fondeso y el Promapa requiere de alianzas y consultas con diferentes instancias de gobierno (Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría de Finanzas, entre otras), con intermediarios financieros y con instituciones académicas que serán útiles para lograr la coordinación intersectorial e interinstitucional. Es necesario unir esfuerzos para reorientar el Fideicomiso hacia funciones de servicios financieros integrales de banca social. En este sentido, se recomienda, en particular, conformar un grupo de especialistas que oriente el rediseño institucional incluyendo la revisión teórica, la documentación de experiencias positivas en banca social, capacitación, asesoría técnica, mecanismos de seguimiento y evaluación, entre otros temas que permitan sustentar una nueva etapa del Promapa

#### **Recomendación FDSCM/PMAPA/005/09**

**Realizar un estudio comparativo de las ventajas y desventajas de la recuperación directa de los créditos por el Fondeso en lugar de realizarla a través del Fidere.**

**Plazo**

**Tres meses**

#### **Justificación**

Una debilidad estratégica del Promapa es que la recuperación de la cartera no depende actualmente del Fondeso sino del Fidere (que cobra el 4% de comisión), con lo cual el primero pierde capacidad de control, gestión y capitalización a lo largo del proceso financiero de los proyectos. Este aspecto se asocia con la falta de incentivos en el Fidere para recuperar la cartera vencida que ha aumentado. Entre 2004 y 2008 no se ha recuperado la quinta parte del monto de los microcréditos financiados. Por ello, es necesario que la nueva institución (microfinanciera) sea el responsable de la cobranza directa de los créditos para evitar los desfases operativos de temporalidad en el año fiscal y darle sostenibilidad al programa. Es necesario que los créditos se recuperen para darle equilibrio financiero a la institución, es decir, en el nuevo diseño la colocación y la recuperación deben ser complementarias.

### **Recomendaciones de operación**

#### **Recomendación FDSCM/PMAPA/006/09**

**Modificar las Reglas de Operación y crear las condiciones para constituir un programa universal en por lo menos dos aspectos; a) eliminar el criterio territorial de focalización, y, b) incluir explícitamente criterios respecto a la equidad de género en el otorgamiento de microcréditos.**

#### **Plazo**

#### **Próximas Reglas de Operación**

#### **Justificación**

En primer lugar, la focalización con base en las Unidades Territoriales (UT) conformadas por partes de colonias, pueblos o unidades habitacionales, limita el principio de universalidad plasmado en la Ley de Desarrollo Social del DF; en consecuencia, se excluye a personas que reuniendo los requisitos para acceder al Fondeso no lo hacen o tienen muchas dificultades exclusivamente por su lugar de residencia. Esto trae problemas en la operación, ya que si un ciudadano vive en una zona que no está considerada dentro del programa, pero requiere el servicio y su nivel socioeconómico lo justifica, su caso se turna al STEC aunque éste no sesiona en fechas preestablecidas, lo que genera un atraso e incertidumbre para el solicitante y, además, se corre el riesgo de que su crédito no sea aprobado. Asimismo, se cometen los típicos errores de exclusión (personas en condiciones de mayor rezago social que pueden ser sujetos de microcréditos pero que habitan en UT con mejores niveles de desarrollo) e inclusión (personas que reciben microcréditos y que residen en UT en mejores condiciones socioeconómicas).

Asimismo, se señala el requisito de que los acreditados sean personas físicas en condiciones de pobreza, pero no se aclara como comprobarlo. En segundo lugar, no quedan claros los criterios de asignación con enfoque de equidad de género para identificar y atender las particularidades de mujeres y hombres de manera diferenciada en la demanda de microcréditos. El rediseño del programa hacia los servicios financieros integrales permitirá crear las condiciones para constituir un programa universal con enfoque de género.

### **Recomendación FDSCM/PMAPA/007/09**

**Fortalecer la metodología para el seguimiento y control de la operación del programa.**

**Plazo**

**Próximas Reglas de Operación**

### **Justificación**

El Promapa tiene instrumentos metodológicos débiles<sup>4</sup>, lo que dificulta el seguimiento puntual a las acciones del programa y la medición de sus resultados. Los objetivos del programa no se operacionalizan con base en un plan, y se actúa de manera intuitiva y reactiva. Al no tener la totalidad de la información sistematizada e indicadores que permitan monitorear el comportamiento del programa se dificulta el seguimiento y la evaluación. Si bien se generan informes de avance físico y financiero son sólo para el Subcomité Técnico Especializado del Crédito y otros órganos y dependencias del GDF, y falta transparencia en el destino de los recursos entregados. Por ello, es posible la autorización de créditos a proyectos inviables y que un porcentaje de éstos se conviertan en créditos incobrables. Cabe señalar que la condición de dependencia de la recuperación ante el Fidere limita la medición del desempeño del Promapa según lo estipulado en las Reglas de Operación.

### **Recomendación FDSCM/PMAPA/008/09**

---

<sup>4</sup> En la evaluación externa del Promapa se aplicó la metodología del sistema de marco lógico del ILPES, y se elaboraron los árboles de problemas, de objetivos y la definición de acciones que permitieran al programa incidir en el problema principal y los efectos que conlleva.

**Lograr el fortalecimiento institucional del Promapa con la integración de todos los actores involucrados, en particular, entre los grupos solidarios y el equipo técnico responsable del Programa.**

**Plazo**

**Seis meses**

### **Justificación**

Un problema observado es la debilidad institucional del Promapa. La falta de participación de los grupos solidarios en el Promapa inhibe el cambio social esperado a través del trabajo constante, el desarrollo de sus habilidades y la consolidación de sus proyectos. Es importante que los grupos se reúnan periódicamente; que se exija el pago de un incumplido al resto de los integrantes del grupo para no fomentar “la cultura del no pago”; así como tomar decisiones acerca del funcionamiento y prioridades del grupo; también faltan actividades conjuntas de capacitación, reflexión, sensibilización o discusión; y, que sean instancias de organización de los acreditados, con el apoyo cercano del equipo técnico del Promapa. Adicionalmente, es importante fortalecer la capacidad técnica de los responsables del programa (lo que plantea revisar el servicio civil de carrera), y que éstos realicen actividades de campo con los beneficiarios para llevar un control más eficiente retroalimentando la operación.

### **Recomendación FDSCM/PMAPA/009/09**

**Construir el sistema de información integral del Promapa que permita la planeación, el establecimiento y seguimiento de metas, el control de la operación y la evaluación del mismo, así como la transparencia y la rendición de cuentas.**

**Plazo**

**Seis meses**

### **Justificación**

El Promapa no cuenta con una base de datos completa cuya información esté plenamente desglosada, bien capturada y clasificada. Esos faltantes implican pérdida de tiempo y mayores costos de operación. Se carece de un sistema de información integral que incluya datos del padrón del acreditado ligado con los datos financieros de su proyecto, las fechas de solicitud, entrega del crédito y liquidación del adeudo, la calificación respectiva de los diferentes créditos que ha recibido y su pertenencia sucesiva a uno o más grupos solidarios; el periodo transcurrido desde el financiamiento hasta la fecha de vencimiento del

microcrédito y el porcentaje de recuperación del mismo; un listado de conceptos específico que facilite el seguimiento y evaluación de proceso e impacto de los proyectos y se dé seguimiento a la captura de información para evitar errores de captura; y la creación de empleos adicionales aparte del empleo del acreditado, entre otros aspectos. La base de datos permitiría estimar de manera ágil variables relevantes como: *a)* tasa de recuperación, *b)* proyectos por nivel crediticio, *c)* giro comercial de los proyectos, *d)* sector económico de los proyectos, *e)* número de proyectos exitosos, *f)* comportamiento por delegación, *g)* características del beneficiario (género, edad, pertenencia étnica, nivel de marginación al que pertenecen, entre otras variables). Este sistema permitirá disminuir la posibilidad de discrecionalidad, incrementar y mejorar los servicios por parte del programa por medio de la impartición de cursos de concientización sobre la importancia de transparentar el quehacer de la administración y la rendición de cuentas a los ciudadanos.

### **Recomendación FDSCM/PMAPA/010/09**

**Hacer públicas las listas de solicitantes de créditos y en lista de espera.**

**Plazo**

**Seis meses**

### **Justificación**

Es importante que las listas de las personas que solicitan créditos y las que están en espera se publiquen con el objeto de avanzar en transparencia en la operación del Promapa. Esta recomendación se complementa con la sugerencia de abrir una oficina especializada de atención al acreditado con el fin de mejorar e incrementar su confianza así como impulsar su participación. Asimismo, es muy útil hacer encuestas entre los acreditados para conocer su grado de satisfacción y sus sugerencias para mejorar el servicio.