

Resumen Ejecutivo

El objetivo general de la presente “Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares” es contar con información que permita elaborar recomendaciones a su diseño y funcionamiento desde estadios tempranos de su operación y con ello contribuir a la mejora del programa, a través del análisis de gabinete y con trabajo de campo.

Los objetivos específicos de la evaluación son:

- Analizar la justificación de la creación y del diseño del programa.
- Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención, analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional, así como su registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, además de sus posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.
- Identificar, describir y mapear los procesos de implementación del programa.
- Identificar y analizar los procesos que implican mayores retos en la implementación del programa para la consecución de sus objetivos.
- Identificar hallazgos y oportunidades de mejora tanto en el diseño como en la implementación del programa.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda llevar a cabo para su diseño, así como la implementación de sus procesos sustantivos.

En 2020 ante las afectaciones económicas derivadas de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, el Gobierno mexicano crea el programa presupuestario U007 Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares (PAFMF) con la finalidad de que las personas microempresarias formales e informales, mantengan sus actividades productivas. Para ello entrega un apoyo financiero de 25,000 pesos mexicanos para todas aquellas personas microempresarias que lo soliciten y cumplan con los criterios de elegibilidad. El apoyo no requiere reembolsos durante los primeros tres meses, sino a partir del cuarto mes se espera inicie el primer depósito de 33 pagos fijos mensuales.

La implementación de las diferentes modalidades del programa implicó a la Secretaría de Economía (SE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y a la Secretaría del Bienestar (SEBIEN). En 2020 se otorgaban apoyos financieros por dos modalidades: Microempresa Familiar y Apoyo Solidario a la Palabra. En 2021, se incorporaron nuevas modalidades (Mujeres Solidarias y Microempresas de la Industria de la Masa y la Tortilla). En la modalidad de Empresas Cumplidas, se partió de información, criterios y procesos del IMSS, en Microempresa Familiar de información recabada por la SEBIEN en el marco del Censo del Bienestar y finalmente, Mujeres Solidarias es operado por la propia SE con base en información provista por el IMSS.

Hechos como la naturaleza contingente del programa, su continuación en 2021 la cual incorporó diferencias sustantivas con respecto al ejercicio 2020 y, debido a que se prevé que el programa deje de existir en 2022, suscitan que el estudio de la intervención se realice para ambos años (2020 y 2021) y así lograr una mayor comprensión.

La evaluación se realiza bajo un enfoque cualitativo. El apartado de Evaluación de Diseño combina la revisión del contexto en el que el programa se ejecuta y del marco normativo que lo rige, esto se realizó con trabajo de gabinete que incluye acopio, organización, sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, documentos normativos, y aquellos documentos relacionados con el programa. Al análisis documental se suma el análisis de la información recabada mediante algunas entrevistas realizadas a personal en oficinas centrales.

En el apartado de evaluación de procesos, se hizo un estudio exploratorio el cual se emplea para conocer un fenómeno que no se ha presentado o estudiado previamente, el cual permite obtener información tanto sobre el contexto social, cultural, político e institucional en que opera el programa, como sobre los avances en su implementación, el funcionamiento de los procesos operativos y en su caso los avances en el logro de resultados previstos.

Se hizo el levantamiento de información mediante entrevistas semi estructuradas o a profundidad con parte del funcionariado involucrado de las dependencias responsables del programa en oficinas centrales (SE, SEBIEN, IMSS), así como con los bancos participantes. Previo al levantamiento de información en campo, se realizó una prueba piloto en la CDMX para poner a prueba los instrumentos dirigidos a los dos actores que involucra el trabajo de campo: personas beneficiarias del programa y personas servidoras de la nación. Las entidades seleccionadas para el trabajo de campo son Jalisco, San Luis Potosí y Tabasco.

Análisis de Diseño. Los resultados del estudio del diseño del PAFMF dan cuenta de que el diseño del programa alcanza eficazmente a superar los retos implantados por la contingencia sanitaria, entre ellos, el distanciamiento físico social y la conformación de un solo programa con tres instancias ejecutoras (SE, IMSS y SEBIEN) que echaron la mano de instituciones bancarias (Banco Azteca, Banorte, Santander y Banco del Bienestar). La urgencia de tener el diseño de la intervención contingente para su operativización inmediata, no impidió que a posteriori, el programa elaborara su Diagnóstico 2020 para sustentar y estructurar la lógica de su operación, documento que se actualizó en 2021 incorporando principalmente las modificaciones a la población a la que se dirige el programa y las experiencias de atención, asimismo destaca el uso de fuentes de información coyunturales. Por lo que el programa tiene documentada a detalle la justificación de su creación.

El PAFMF al ser una estrategia emergente establecida por el Gobierno de México para mitigar los efectos negativos causados por la pandemia generada por el COVID-19 y a pesar de que el Programa Sectorial no prevé en su diseño el responder ante los efectos económicos atípicos como es el caso de la pandemia, guarda congruencia con un objetivo sectorial y uno nacional.

El programa define y estima a la población que tiene el problema, y en su diagnóstico (2021) desagrega la información por entidad federativa, sexo y por el estado de formalidad/informalidad de las microempresas, lo cual contribuye a robustecer el diseño del programa.

En materia de diseño, los asuntos relacionados con la conformación del padrón de beneficiarios y los mecanismos de atención fueron los únicos aspectos en los que se observó cierto grado de debilidad debido a que la existencia de diferentes modalidades, involucran a distintas instancias para la identificación de las personas beneficiarias (IMSS y SEBIEN), además de la SE, lo que condujo a que exista heterogeneidad de

criterios y procesos de selección. La MIR 2021 analizada, refleja los componentes del programa, es coherente y pertinente con los apoyos que brinda el programa y la lógica general de éste. En presupuesto y rendición de cuentas, el programa sí desglosa los gastos en operación y en mantenimiento, sin embargo, no son fáciles las vías de acceso a dicha información.

La conjugación del desarrollo de los distintos aspectos antes mencionados se plasma en una valoración final del diseño del programa de 3.4 de un total alcanzable de 4 puntos.

Análisis de Procesos. Una interesante innovación del Programa es que a pesar de que los recursos presupuestarios están clasificados como subsidio, los lineamientos establecen como compromiso solidario el reembolso de estos por parte de la población beneficiaria. Las distintas instituciones bancarias participantes en la entrega de apoyos ofrecieron alternativas para facilitar dichos reembolsos, y con la SHCP se acordó el mecanismo para el reintegro de los recursos. Si bien no hay obligación o candados para ello, cerca de un 30% de los beneficiarios han realizado reembolsos de los créditos a la fecha. En la evaluación se constató que muchas de las personas beneficiarias conceden gran importancia a este compromiso de reembolso, y lo perciben como un asunto de reciprocidad, de solidaridad, así como una forma de demostrar ser confiables para otros apoyos en el futuro. La información relativa a aquellas personas beneficiarias que han cumplido con sus pagos no está formalmente documentada.

Las áreas de oportunidad que se identifican se relacionan con el hecho de que el programa atiende la problemática mediante la operación de distintas áreas y dependencias (la SE, SEBIEN y el IMSS), causando que las diferencias de criterios y procesos de selección de personas beneficiarias limiten la generación de un padrón de beneficiarios robusto y útil que cumpla con criterios de homogeneidad y calidad de información. El proceso asociado con los reembolsos de los apoyos es quizá el que más dudas e inquietudes genera entre las personas beneficiarias e incluso en las personas servidoras de la nación; el trabajo de campo apunta que la información sobre este aspecto es insuficiente y poco clara. Adicionalmente, la población beneficiaria y la figura de servidores de la nación creen que el apoyo fue gracias a un programa de la SEBIEN y no de la SE.

A un año y medio del arranque del programa, la evaluación encuentra que el PAFMF ha realizado importantes esfuerzos por avanzar de manera paralela y oportuna en la concepción, operación y documentación de elementos clave de la orientación hacia resultados de la intervención.

Por último, esta experiencia ha sido única en la historia de esta administración. El equipo evaluador considera que existe una gran oportunidad en documentar más adelante si el programa contribuyó de alguna manera a la permanencia de las actividades económicas en el mediano y largo plazo.

Principales hallazgos y recomendaciones. A continuación, se sintetizan los principales hallazgos y recomendaciones de la evaluación.

Sinergia institucional: La combinación de esfuerzos de instituciones federales (SE, SEBIEN, IMSS, TESOFE), gracias a la sinergia de sus capacidades y atribuciones, hizo posible diseñar el programa y obtener la aprobación de la SHCP con apego al marco normativo y habiendo cumplido los requisitos que establece el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y así superar el reto planteado por el mandato presidencial.

En la evaluación, este aspecto es particularmente relevante en términos del diseño del programa y del proceso de planeación.

Al respecto derivan varias recomendaciones: a nivel APF se requiere un mapeo actualizado de las atribuciones de todas las dependencias y entidades a fin de contar con información para el diseño funcional de estrategias interinstitucionales y/o emergentes; y, generar bancos de datos y de documentos diagnósticos de la situación de distintos sectores y grupos de población que atiende la dependencia (SE); en caso de que los procesos operativos requieran información derivada de procesos a cargo del SAT, es necesario firmar convenios marco y/o acuerdos de colaboración con el SAT.

Restricciones de recursos: Los Lineamientos señalan que una parte de los recursos aprobados para el Programa puede destinarse a gastos asociados a la operación, supervisión y evaluación externa (5.0% en 2020 y 4% en 2021). No obstante, con base en la evidencia recogida durante la evaluación, puede afirmarse que en general el programa ha operado con recursos escasos e insuficientes, sobre todo en lo que se refiere al personal a cargo de la operación, lo que se tradujo en una aguda sobrecarga de trabajo para el personal. Es decir, que en la práctica no se encontraron soluciones, en términos de procesos de contratación y de adquisiciones, para responder de manera expedita a los requerimientos de la operación.

Se recomienda plantear convenios de colaboración marco entre Dependencias que agilicen los procesos de coordinación en la APF basados en la experiencia del programa; proponer una normativa para la implementación de intervenciones emergentes que incluya mecanismos ágiles de adquisiciones.

Corresponsabilidad social: Los Lineamientos del Programa señalan que “el apoyo financiero de todas las modalidades está asociado al compromiso solidario de las personas beneficiarias para reembolsarlo a partir de un esquema que preserve el valor real de los recursos”. En la evaluación se constató que muchas de las personas beneficiarias conceden gran importancia a este compromiso de reembolso, y lo perciben como un asunto de reciprocidad, de solidaridad y de demostrar ser confiables para otros apoyos. También se encontró que el mecanismo de los reembolsos es quizá el que más dudas genera entre las personas beneficiarias, ya que en general el acceso a información sobre este aspecto ha sido insuficiente. En suma, el aspecto de los reembolsos está previsto en el diseño del Programa de manera poco precisa, y en la práctica afecta especialmente los procesos de Difusión, Seguimiento y Monitoreo y Evaluación.

Al respecto, se recomienda explorar el diseño de programas con revolvencia con mecanismos “a la palabra” similares a los de este Pp; diseñar e implementar un procedimiento claro para la recuperación de los créditos a la palabra, que permita generar un estado de cuenta de beneficiarios que transparente el proceso de recuperación de apoyos.

Coordinación con instituciones financieras: La participación de los bancos ha sido esencial para dispersar los apoyos y entregarlos a las personas beneficiarias, en especial en la modalidad Microempresa Familiar, así como para recaudar y reintegrar los reembolsos de las personas que atienden el compromiso planteado por el Programa. Esta colaboración exitosa puede brindar lecciones útiles para que en la operación de programas contingentes se aproveche la oportunidad de vincular el esquema de reembolso con actividades de inclusión financiera.

Se recomienda que, mediante la información derivada del proceso de seguimiento identificar y documentar el grado de compromiso y reembolso de distintos grupos de población beneficiaria (y por institución financiera o mecanismo) para informar el diseño de nuevas intervenciones. Asimismo, mantener convenios marco suscritos con instituciones bancarias.

Desarrollo de innovaciones: En la implementación del Programa se aprovecharon capacidades existentes en las dependencias, como plataformas tecnológicas (MIPYMES MX), convenios marco con instituciones bancarias, relaciones con cámaras empresariales, plataformas colaborativas, talentos del personal para realizar material de difusión gráfico y digital, y experiencia en el trabajo de campo de las personas Servidoras de la Nación. También se lograron soluciones innovadoras para compartir y homologar información y bases de datos entre las dependencias federales y con las instituciones bancarias. Todo ello y la capacidad de adaptación mostrada les dio ventajas en el diseño y la operación.

Se recomienda difundir y aprovechar la experiencia del programa en el diseño de intervenciones emergentes o que requieran de la coordinación interinstitucional para la solución de problemáticas complejas.