



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**UNAM**

**Evaluación del  
Fondo de Microfinanciamiento a  
Mujeres Rurales (FOMMUR):  
Ejercicio fiscal enero-diciembre de 2004.**

Coordinador: Dr. Henio Millán Valenzuela

Investigadores: Mtro. Guillermo Farfán

Mtra. Virginia Trevignani

## Índice

<b>Capítulo 1.....</b>	<b>11</b>
<b>Cumplimiento de objetivos, cobertura y grado de satisfacción de la población objetivo .....</b>	<b>11</b>
1. La cobertura del FOMMUR.....	13
2. La expansión y consolidación de los OI: la oferta de microcréditos como objetivo....	32
3. Capacitación y asistencia técnica. ....	37
4. El grado de satisfacción de la población objetivo. ....	37
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>41</b>
<b>Apego a las Reglas de Operación .....</b>	<b>41</b>
1. Metodología.....	41
2. Misión, objetivos generales y objetivos específicos.....	42
3. Lineamientos generales .....	44
4. Lineamientos específicos.....	51
5. Mecanismos de operación .....	52
6. Informes programático-presupuestarios .....	53
7. Evaluación e indicadores de resultado.....	53
8. Seguimiento, control y auditoría .....	54
9. Resumen de observaciones.....	54
<b>Introducción a los capítulos 3, 4 y 5 .....</b>	<b>59</b>
a) Objeto y metodología de la evaluación. ....	59
b) Fuentes de información y descripción de la población encuestada.....	61
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>65</b>
<b>Impacto económico y prácticas financieras.....</b>	<b>65</b>
3.1. El Problema .....	65
3.2. Metodología.....	68

3.3. Resultados.....	72
3.3.1. <i>Impacto en el ingreso mensual</i> .....	<b>72</b>
3.3.2. <i>Impacto en Pobreza</i> .....	<b>74</b>
3.3.3. <i>Impacto en el empleo indirecto y directo</i> .....	<b>77</b>
3.3.4. <i>Impacto en las habilidades y prácticas financieras</i> .....	<b>79</b>
3.4. Síntesis y recomendaciones .....	83
<b>Capítulo 4 .....</b>	<b>85</b>
<b>Impacto social y perspectiva de género. ....</b>	<b>85</b>
4.1. El problema .....	85
4.2 Metodología.....	87
4.3. Resultados.....	88
4.3.1. <i>Capital Social</i> .....	<b>88</b>
4.3.2. <i>Perspectiva de género</i> .....	<b>94</b>
4.4 Síntesis y recomendaciones. ....	99
<b>Capítulo 5.....</b>	<b>101</b>
<b>Caracterización de los proyectos productivos.....</b>	<b>101</b>
5.1. El Problema .....	101
5.2. Metodología.....	102
5.3. Resultados.....	102
5.3.1. <i>Utilización de los microcréditos</i> .....	<b>102</b>
5.3.2. <i>Rama de actividad</i> .....	<b>104</b>
5.3.3. <i>Local propio</i> .....	<b>104</b>
5.3.4. <i>Autoempleo y empleo subordinado en los proyectos productivos</i> .....	<b>105</b>
5.3.5. <i>Continuidad y rentabilidad de los proyectos productivos</i> .....	<b>106</b>
5.3.6. <i>Vocación empresarial de las beneficiarias</i> .....	<b>108</b>

5.4. Síntesis y recomendaciones .....	110
<b>Capítulo 6.....</b>	<b>111</b>
Análisis del costo-beneficio del FOMMUR y el resultado de la verificación en campo de las metas físicas y financieras.....	<b>111</b>
A. Análisis Costo-Beneficio.....	111
1. <i>El análisis costo-beneficio del FOMMUR: la dimensión social</i> .....	<b>112</b>
1.1. <i>El costo-beneficio de generar empleo</i> .....	<b>112</b>
1.2. <i>Análisis del costo beneficio de generar ingresos.</i> .....	<b>118</b>
1.3. <i>El costo-beneficio de generar microempresas</i> .....	<b>121</b>
2. <i>Análisis de los gastos de operación</i> .....	<b>125</b>
B. El resultado de la verificación en campo de las metas físicas y financieras.....	127
<b>Capítulo 7.....</b>	<b>129</b>
<b>Presentación del escenario prospectivo y opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del programa. ....</b>	<b>129</b>
1. Escenario prospectivo.....	129
2. El dictamen: opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del FOMMUR .....	135
<b>Capítulo 8.....</b>	<b>136</b>
<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>136</b>

1. El FOMMUR es un programa orientado a canalizar microcréditos a mujeres del medio rural, a fin de impulsar proyectos productivos rentables. En lugar de constituirse en proveedor directo, abre líneas crediticias a Organismos Intermediarios, creados y operados por agentes con la finalidad de intermediar esos recursos a mujeres constituidas en grupos solidarios, que operan como aval colectivo de los créditos individuales. De esta forma pretende fortalecer la oferta de microcréditos a favor de las mujeres rurales, impulsar la inversión productiva entre ellas, generar oportunidades de autoempleo e ingreso y coadyuvar a la capitalización del sector rural.
2. La evaluación se orientó a los siguientes aspectos: cumplimiento de objetivos y grado de satisfacción de la población objetivo; apego a las reglas de operación; impacto económico y social del programa; el cambio en las prácticas financieras; análisis costo-beneficio; la verificación de los resultados físicos y financieros; la caracterización de los proyectos productivos; y la elaboración de un ejercicio prospectivo en torno a la pertinencia de alentar, modificar o suspender el programa.
3. La proporción de cumplimiento de los objetivos se evaluó en tres dimensiones: la cobertura, el comportamiento de las líneas crediticias y la expansión y consolidación de los Organismos Intermediarios. Durante 2004, las líneas crediticias y la cobertura crecieron significativamente con relación al mismo período del anterior: 72% y 33%, respectivamente. Este comportamiento se tradujo en que las metas propuestas para el número de beneficiarias y el correspondiente al número de microcréditos fueran rebasadas, con índices de cumplimiento de 118 y 119%, para cada uno de ellos. En este comportamiento la responsabilidad principal recayó en el tradicional sobrecumplimiento de las metas

asignadas a las beneficiarias de los primeros ciclos crediticios, porque — como se ha hecho habitual — no se cubrieron las metas para los últimos ciclos.

Este patrón obedece a tres causas: por un lado, las mujeres tienden a abandonar tempranamente el programa debido a las fuertes cargas financieras que implica un endeudamiento mayor; pero también porque durante el período en el que sirven la deuda, experimentan un consumo reprimido que difícilmente puede prologarse, en virtud de sus ya bajos niveles de vida. La segunda causa consiste en que los incentivos que reciben los Organismos Intermediarios se encuentran “desalineados”: los subsidios que éstos reciben están suficientemente escalonados para el primer y segundo ciclo; en cambio, el tercero muestra un subsidio por crédito otorgado que resulta inferior que los dos primeros. De esta forma, el “salto” hacia la tercera fase es poco atractivo para ellos.

La tercera causa se refiere a la programación de metas. Las autoridades de FOMMUR están concientes del incumplimiento habitual de las últimas etapas del ciclo completo; sin embargo, se ven entrampadas en un círculo que obliga estimar la demanda crediticia de los últimos ciclos en función de los primeros. Este hecho conlleva la necesidad de poner a disposición recursos en caso de un virtual salto al tercer y cuarto ciclo, porque de lo contrario se pondría en riesgo la credibilidad y la imagen institucional del programa.

Con relación a la expansión de los Organismos Intermediarios, la estrategia seguida durante el año consistió en privilegiar la canalización de crédito hacia Organismos Intermediarios ya establecidos y con vínculos más longevos e institucionalizados con el FOMMUR, pero a diferencia de lo acontecido durante 2003, esta estrategia fue acompañada de la incorporación de nuevos organismos al programa, así como de la exclusión de otros. La estrategia ha sido exitosa porque la ampliación de la cobertura depende crucialmente de la creación de nuevos grupos solidarios, en virtud de que el tamaño de los mismos tiende a reducirse con el tiempo, en virtud del abandono temprano de las beneficiarias. En este sentido,

la capacidad organizativa de los OI se vuelve un factor cada vez más determinante del crecimiento de la cobertura y, por lo mismo, de la experiencia de esos organismos. Esta circunstancia fue aprovechada ventajosamente por el FOMMUR para aumentar el número de socias; pero también la incorporación de nuevos organismos fue una decisión acertada, en la medida en que evita una excesiva concentración de los recursos en un número muy pequeño de OI, que representa una tendencia muy generalizada en el medio de las microfinanzas. En el caso de FOMMUR once OI absorben más de la mitad de los montos crediticios otorgados

4. Para determinar el grado de satisfacción con el Programa se aprovechó la información de una encuesta levantada por la UNAM a 1,438 beneficiarios. De esta forma, se utilizaron un grupo de preguntas y respuesta para dar cuenta de dos aspectos claves: la satisfacción con la operación administrativa del programa y la utilidad del microcrédito en la construcción de un proyecto de vida individual y familiar. De ambos aspectos, la evaluación pudo obtener dos calificaciones parciales y una general. Esta fue de 7.48, en una escala del 0 al 10, que indica que los beneficiarios se encuentran satisfechos el conjunto de servicios que obtienen del Programa. Sin embargo, es la utilidad de los microcréditos recibidos la que recibe una mejor calificación (7.6), y corresponde a un grado de “más que satisfecho”. En cambio la operación administrativa merece, a juicio de los encuestados, una calificación de 7.1, que es moderadamente inferior al grado de satisfacción.
5. La evaluación concluye que el Programa ha operado con suficiente apego a las Reglas de Operación, y durante 2004 el FOMMUR ha impulsado mejoras notables con relación a las observaciones que se le señalaron en la evaluación del ejercicio fiscal de 2003. La principal falla ha consistido en el otorgamiento de microcréditos con montos individuales distintos a los que marcan las Reglas de Operación: 5,519 préstamos, que provocan una diferencia de 2 millones 605 mil pesos con el monto que debería de haberse erogado, si se hubieran cumplido con las Reglas en todos y cada uno de los casos.

6. El estudio del impacto económico y social concluyó que el FOMMUR ha reducido en forma significativa la incidencia, la intensidad y la severidad de la pobreza de los beneficiarias, tanto si se le mide en términos alimentarios como de capacidades y patrimoniales. La incidencia disminuyó 10 puntos porcentuales en la primera; 32% y 23% en la de capacidades y en la patrimonial, respectivamente. La intensidad registra las siguientes reducciones: alimentaria, 38%; capacidades, 37%; y la patrimonial, 31%. Por último, la severidad de la pobreza baja en el primer caso 40%; en el segundo, 38% y en el tercero 35%. Medida por el indicador más completo — la severidad—, la reducción de la pobreza fue de 49.5% para la línea de pobreza alimentaria; de 44% para la de capacidades; 30% para la pobreza patrimonial. La clave de esta disminución fue el aumento en los ingresos de las acreditadas en 31.5%, en un lapso de dos años.
7. Así mismo, el Programa mostró una gran capacidad para generar autoempleo, en la medida en que durante el período de estudio generó 32,170 autoempleos y 84,011 empleos indirectos, para totalizar 116,181 puestos laborales.
8. Las prácticas financieras no han mostrado cambios notables, en virtud de los bajos niveles de ahorro y de la tendencia a usar mecanismos informales para guardar el dinero; sin embargo, resalta como dato positivo que los pagos de la deuda del microcrédito se realizan con los beneficios derivados del negocio. Esto da cuenta de la rentabilidad de esos emprendimientos.
9. Los microcréditos a favor de las mujeres no han cambiado los roles tradicionales entre géneros; sin embargo es notable el impacto del Programa en el cambio en la toma de decisiones vinculadas al negocio, así como también estimular la autoestima de las mujeres en sus entornos más inmediatos, donde se procura la búsqueda de consensos y las negociaciones en el ámbito hogareño.
10. El FOMMUR ha utilizado el capital social de las comunidades para facilitar su operación, pero también ha sido un instrumento eficaz en la ampliación de ese capital, en la medida en que los emprendimientos han permitido extender las redes de las beneficiarias a ámbitos comerciales que antes no tenían, especialmente con

clientes y proveedores. Sin embargo, la tendencia ha sido a privilegiar los lazos fuertes sobre los débiles, que son los que más contribuyen al desarrollo personal.

11. La caracterización de los proyectos productivos arroja que la gran mayoría de las mujeres utilizan el microcrédito para usos productivos, ya sea bajo la forma de inicio o ampliación de sus negocios, compra de insumos o de mejoras del local. Sin embargo, la baja propensión a contratar empleo subordinado es un indicador de la baja intensidad de los emprendimientos; de esta forma, la generación de empleo depende más del volumen de créditos otorgados, que de la intensidad en la que los empleadores contratan mano de obra. Por otro lado, los proyectos productivos presentan altos niveles de continuidad, lo que revela la rentabilidad suficiente de los proyectos productivos. Una gran mayoría de las mujeres se auto-perciben como empresarias y le dan más importancia a contar con un negocio propio que a tener estudios o realizar un trabajo subordinado
12. El análisis costo-beneficio del Programa arroja resultados sorprendentemente positivos. El examen consistió en calcular y contrastar los costos del Programa y los de la economía nacional en tres rubros: empleo, generación de ingreso y creación de empresas. La diferencia entre los costos del FOMMUR y los de la economía nacional constituyen el beneficio social del Programa. Los resultados arrojan una conclusión palmaria: es sustancialmente más barato crear empleos, generar ingresos y erigir microempresas mediante una política de microcréditos, como la desplegada por el FOMMUR, que hacerlo por las vías tradicionales del mercado. El enorme beneficio social se tradujo en una alta relación beneficio-costos social.

El análisis costo-beneficio también concluye que el Programa es rentable desde el punto de vista financiero, en la medida en que los créditos son recuperados prácticamente en 96%, y los intereses forman una parte sustancial de sus ingresos. Sin embargo, dos hechos oscurecen este logro: por un lado, una buena parte de esos intereses provinieron de inversiones financieras y no de la colocación de los microcréditos. Pero la eficiencia del programa se constata en el peso tan reducido que tiene los gastos de operación con relación a los créditos entregados y al alto grado de eficiencia combinada, que da cuenta de la productividad del gasto en

nómina para colocar empréstitos. En el caso de FOMMUR es 33.7, mientras que el conjunto de instituciones crediticias, ya sean de desarrollo o de primer piso, alcanzan un promedio de 13.

13. El análisis prospectivo del Programa concluye que el FOMMUR es una vía socialmente muy útil y rentable de enfrentar el difícil futuro del medio rural mexicano, en la medida en que el estancamiento y la cada vez menor capacidad de los mercados para ofrecer puestos de trabajo, ha anulado la tradicional salida que los grupos rurales encontraba en la emigración. Este panorama se verá recrudecido por la incapacidad creciente que enfrentará la economía mexicana para ofrecer suficientes puestos de trabajo y, por otro lado, por el desplazamiento de la producción agrícola a favor de las importaciones. Estos dos elementos configuran un escenario prospectivo difícil para el medio rural, que ayuda a redimensionar la importancia de un programa como el FOMMUR.
14. Por último, la opinión y recomendación de los evaluadores a H. Congreso de la Unión es que el FOMMUR debe proseguir y debe seguir siendo apoyado con recursos fiscales.

### Cumplimiento de objetivos, cobertura y grado de satisfacción de la población objetivo

---

De conformidad con los términos de referencia, la evaluación debe determinar “*La proporción del cumplimiento de los objetivos generales y particulares de cada programa, destacando principalmente el grado de satisfacción de la población objetivo de los programas y la cobertura alcanzada en ejercicio fiscal 2004. La evaluación de la cobertura debe realizarse a nivel nacional y desagregarla por entidad federativa, así como estimar su variación con relación al año anterior*”

#### Introducción

Este capítulo está dedicado a cumplir con este requerimiento y complementar la evaluaciones que cubrieron los períodos enero-agosto y enero-octubre de 2004. De la misma forma que en esos ejercicios, se comienza por exponer cuáles son los objetivos del programa y la forma en que va proceder la evaluación. El Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) tiene cuatro objetivos generales y tres objetivos particulares. Estos se reproducen el recuadro siguiente

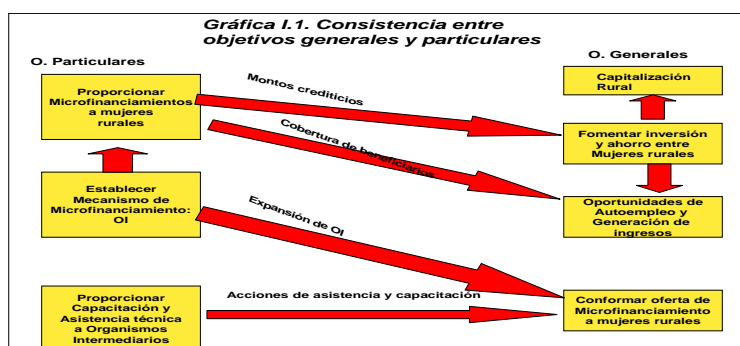
#### **Recuadro 1.1. Objetivos generales**

- a) Fomentar la inversión productiva y la práctica del ahorro entre las mujeres de escasos recursos del medio rural;
- b) Generar oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos para dicho grupo de la población;
- c) Fomentar la conformación de una oferta de microfinanciamiento en beneficio de las mujeres rurales, y
- d) Cooperar a la capitalización del sector rural.

#### Objetivos específicos.

- a) Establecer un mecanismo de microfinanciamiento a favor de las mujeres rurales organizadas en Grupos Solidarios, o cualquier otra metodología de microcrédito, por conducto de Organismos Intermediarios, con la finalidad de fomentar la inversión productiva, tendiente a impulsar el ahorro y la capitalización del sector rural;
- b) Proporcionar microfinanciamientos accesibles y oportunos a la mujer rural en proyectos de inversión productiva, generadores de autoempleo e ingresos, que sean rentables y recuperables a corto y mediano plazo, y
- c) Proporcionar, en caso de que lo requieran los Organismos Intermediarios elegibles a los apoyos del FOMMUR, los recursos para las actividades de promoción, asistencia técnica, capacitación y equipo informático, que les permitan atender de manera eficaz y eficiente las necesidades de microfinanciamiento de las mujeres rurales de su zona de influencia.

Los objetivos particulares son propósitos concebidos para especificar el campo de acción de en el que se labrarán los objetivos generales; son los ingredientes que, combinados adecuada y coherentemente, van haciendo realidad los propósitos plasmados en la visión que, en última instancia, persigue una política pública. En este sentido, deben guardar una consistencia clara con los objetivos generales, a fin de determinar con nitidez la forma y el sentido en el que trabajan a favor de los mismos. Cuando cumplen con este requisito, permite que la evaluación del grado (proporción) de cumplimiento de los objetivos, tanto generales como particulares, se centre en los aspectos relevantes y en las mediciones pertinentes. Por tal razón, la primera tarea que desarrollar este ejercicio es la de explicitar la coherencia entre ambos tipos de objetivos, para transitar, después, hacia la forma en serán evaluados.



La gráfica I.1 representa la consistencia entre los objetivos generales y los particulares. En ella se aprecia que el componente nuclear de la estrategia contra la pobreza, implícita en el diseño y operación del FOMMUR, es dotar a las mujeres rurales de microfinanciamientos que, traducidos en inversión productiva, representen una fuente de autoempleo y de generación de ingresos. A medida de que esta práctica se difunde y aumenta el tamaño de los negocios, la mecánica del financiamiento contribuye a capitalizar el sector rural, ámbito en el que viven y desarrollan sus actividades las beneficiarias. El eslabón que vincula el microfinanciamiento con los tres objetivos generales expuestos (inversión y ahorro; capitalización rural y autoempleo) es una combinación de dos elementos: el monto total de los recursos crediticios canalizados y el número de beneficiarios cubiertos por el Programa, que constituyen la cobertura del mismo. Estas variables constituyen los primeros aspectos que examina la evaluación del grado de cumplimiento con los objetivos generales.

Sin embargo, los efectos esperados del suministro de microfinanciamiento demandan la conformación de una oferta confiable y permanente, tanto para aumentar la cobertura como para posibilitar, mediante el escalamiento de los créditos, el crecimiento de los micronegocios. Ello implica establecer una mecánica de intermediación entre ahorro e inversión, por un lado, y de préstamo y de recuperación de créditos, por el otro, que exigen la institucionalización del proceso a través de organismos especializados en esta tarea. Los organismos intermediarios del FOMMUR son las instancias que conforman la maquinaria de canalización de los recursos, así como las encargadas de activar — y de mantener activo — el mecanismo. Por tal razón, el número de Organismos Intermediarios (OI) aporta la tercera variable que examina la evaluación del grado de cumplimiento de objetivos.

Por último, la consolidación de la oferta de microfinanciamiento requiere que los OI operen con capital humano adecuado, en la medida en que este tipo de recursos es una de las piezas claves para hacer del sistema un mecanismo rentable y sustentable. Las acciones de capacitación y de asistencia técnica son las variables que serán evaluadas. Sin embargo, este aspecto debe ser considerado como un aspecto condicionado a la solicitud de los OI, y no como una obligación de la política del FOMMUR.

## ***1. La cobertura del FOMMUR.***

La evaluación examina la cobertura a través de la descripción de la cantidad de socias beneficiadas y los recursos crediticios totales, tanto a nivel nacional como por entidad federativa.

### *1.1. Cobertura nacional*

#### *1.1.1 Las beneficiarias finales*

En el ejercicio fiscal de 2004, el FOMMUR ha autorizado recursos para beneficiar a 155,336 mujeres con 210,920 créditos<sup>1</sup>. Ambas cantidades representan incrementos de 22 y 65.7%, respectivamente, con relación a 2003.

**Cuadro I.1 FOMMUR: microcréditos autorizadas y beneficiarias**

Año	Microcréditos	Variación	Beneficiarias autorizadas	Variación
	Autorizados	(%)		(%)
2000	10,729			
2001	100,638	838.00		
2002	111,985	11.28		
2003	127,301	13.68	127,301	
2004	210,920	65.69	155,366	22.05

Fuente: FOMMUR, "Creditos autorizados por mes" e "informes a la Camara de Diputados" de enero-diciembre 2004

No obstante, los resultados podrían sobreestimar la cobertura efectiva durante el período, porque considera que la atención se realiza desde la fecha de autorización de los recursos. Entre ésta y el momento en que los recursos se traducen en créditos a favor de las beneficiarias finales, existe un rezago, que está determinado por la gestión de los OI para ubicar los empréstitos y la de las autoridades del FOMMUR para liberarlos. En este caso, los datos relevantes son los que reportan los propios Organismos y se recogen el siguiente cuadro:

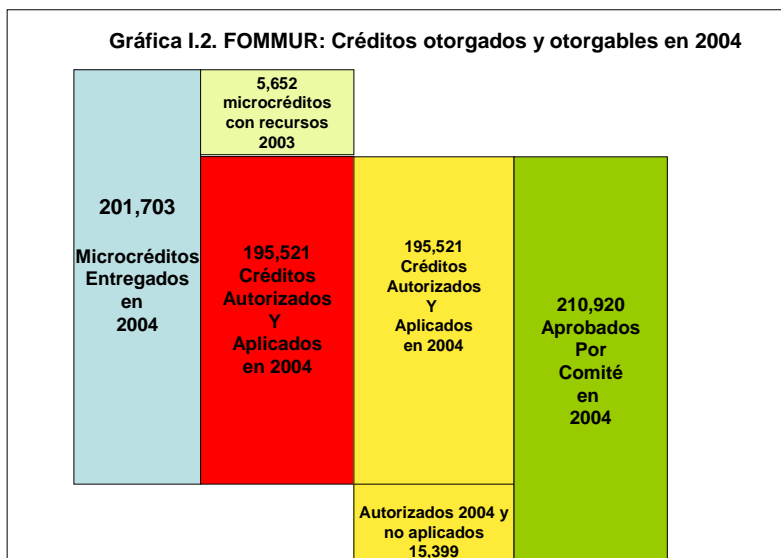
**Cuadro I.2. FOMMUR: cobertura efectiva: créditos otorgados**

	Créditos Totales Otorgados	Créditos otorgados con recursos del año anterior	Créditos otorgados con recursos del mismo año
2003	151,232	29,727	121,505
2004	201,173	5,652	195,521
Variación porcentual (%)	33.02	-80.99	60.92

Fuente: FOMMUR, "Numero de microcréditos en Consolidado 2004"

<sup>1</sup> Las cifras entre beneficiarias y microcréditos discrepan porque durante este lapso algunas beneficiarias reciben más de un crédito. En promedio, la relación es de 1.36 créditos por persona

En este cuadro se aprecia que, conforme a lo reportado por los OI, el número de microcréditos efectivamente otorgados durante 2004 es de 201,173, que es 33% superior a la cantidad efectivamente ministrada en 2003; sin embargo, si se considera los créditos que han sido otorgados en cada periodo con los recursos autorizados durante el año al que cada uno pertenece, la cobertura crediticia aumenta en 61%. La distribución de los créditos según su año de financiamiento y según la cobertura efectiva, se ilustran en la siguiente gráfica:



La importancia de la distinción entre la cobertura impulsada (autorizada) por la ministración de recursos y la efectiva reside en el efecto que puede ocasionar en el cumplimiento de las metas (cuantificación de los objetivos), en la medida en que si los créditos son autorizados pero no llegan a la población objetivo, no se materializa el beneficio esperado del programa. Estos efectos se aprecian en el cuadro siguiente

**Cuadro I.3. FOMMUR: grado de cumplimiento del objetivo "socias beneficiadas" y "microcréditos"**

**a) Socias beneficiadas**

	Avance esperado	Avance efectivo (Con rezago de OI)	Avance impulsado por Fommur	Grado de Cumplimiento de Objetivos	
				Efectivo	Impulsado
	Mujeres	Mujeres	Mujeres	(%)	(%)
	(A)	(B)	(C)	(B/A)	(C/A)
2003	160,741	151,232	127,301	94.1	79.2
2004	131,669	145,223	155,366	110.3	118.0

**b) Microcréditos**

	Avance esperado	Avance efectivo (Con rezago de OI)	Avance impulsado por Fommur	Grado de Cumplimiento de Objetivos	
				Efectivo	Impulsado
	Microcréditos	Microcréditos	Microcréditos	(%)	(%)
	(A)	(B)	(C)	(B/A)	(C/A)
2003	160,741	151,232	127,301	94.1	79.2
2004	177,300	201,173	210,920	113.5	119.0

Fuente: elaboración propia con datos de cuadros I.1 y I.2 y FOMMUR: Metas y avances informados a la H Cámara de Diputados

En este cuadro se percibe que el FOMMUR ha mostrado un cumplimiento más que satisfactorio de las metas programadas para el período (118% para las mujeres a beneficiar y 119% para los créditos a otorgar), pero la entrega efectiva de los microcréditos ubica esos índices de desempeño en 110 y 113%; es decir, encima de las metas programadas, pero en una menor proporción. Sin embargo, determinar cuál de los grados de cumplimiento refleja más fielmente la operación del Programa, demanda ponderar adecuadamente la importancia del rezago. El recuadro I.2 explica la metodología para determinarlo y el cuadro I.4., el resultado.

Mientras un año antes el rezago promedio era 17 días, el promedio de 2004 fue de 14 días; es decir, no representa un problema mayor, sobre todo si se atiende al volumen de operaciones involucradas. En este sentido, los evaluadores pueden afirmar que el grado de cumplimiento es el reportado a la H. Cámara de diputados: 118%, para las socias, y 119% para los microcréditos.

### Recuadro I.2. Cálculo del rezago de los OI

El rezago entre la ministración de los recursos a los OI y la colocación de los créditos a las beneficiarias finales fue estimado de la siguiente manera:

Llamémos  $S_1$  al número de socias que impulsa el FOMMUR con la ministración de recursos;  $S_2$ , al correspondiente a las socias que reciben un crédito de los OI. El promedio mensual determina cuántas socias son atendidas cada mes por ambas instancias; el inverso de este indicador da cuenta del tiempo — medido en meses — que se necesita para atender a una socia. Llamemos a este TAS:

$$TAS = \frac{M}{S}$$

Donde M es el número de meses que se necesita para atender a una cantidad S de socias. El rezago unitario es igual al diferencial del tiempo necesario para atender a una socia en el FOMMUR y en los OI; por tanto, el rezago total (R) debe ser igual al rezago unitario por el número de socias atendidas; es decir, el tiempo (en meses) que demanda al FOMMUR y a los OI atender una misma cantidad de beneficiarias.

$$R = TAS_2 * S_1 - TAS_1 * S_1$$

Factorizando, se obtiene:

$$R = S_1(TAS_2 - TAS_1)$$

**Cuadro I.4 Rezago entre ministración de FOMMUR y colocación de microcréditos**

	TAS2	TAS1	Rezago (días)
2004			
Enero-Marzo	3.37655E-05	2.57202E-05	9.3
Abril-Junio	2.85421E-05	1.87297E-05	15.7
Enero-Junio	1.54674E-05	1.08376E-05	10.8
Enero-diciembre	7.93483E-05	8.26315E-05	14.9

Fuente: elaboración propia con datos del cuadro I.3

Otra forma de examinar los factores que, además del arranque anual, inciden en el cumplimiento de metas reside en la gestión y — sobre todo — la programación de los microcréditos por ciclo crediticio. Como se puede apreciar el cuadro I.5, el cumplimiento de las metas anuales reposa en la colocación de créditos de primero y segundo ciclos, que tradicionalmente ha sobrepasado las cifras programadas. La otra cara de este

comportamiento la muestran los préstamos de tercer y cuarto ciclos, que secularmente incumplen con los objetivos periódicos que el Programa se impone.

**Cuadro I.5 Cumplimiento del objetivo "mujeres beneficiadas", por ciclo crediticio (Enero-diciembre de 2004)**

	Avance Esperado	Avance logrado: créditos:		Proporción de cumplimiento	
		Autorizados	Efectivos	Autorizados	Efectivo
	Mujeres (A)	Mujeres (B)	Mujeres (C)	(%) (B/A)	(%) (C/A)
<b>Primer ciclo</b>	65,000	89,082	87,656	137.0	134.9
<b>Segundo ciclo</b>	14,099	21,175	17,565	150.2	124.6
<b>Tercer ciclo</b>	25,556	22,823	19,247	89.3	75.3
<b>Cuarto ciclo</b>	27,014	22,286	20,755	82.5	76.8
<b>Total</b>	131,669	155,366	145,223	118.0	110.3

Fuente: elaboración propia con datos de FOMMUR

Las autoridades han esgrimido generalmente dos tipos de argumentos: las fallas de los OI para presentar en tiempo y forma las solicitudes para los créditos de tercer y cuarto ciclos<sup>2</sup> y, como es el caso para 2004, la decisión de algunas beneficiarias de no proseguir con estos ciclos, aunado al aplazamiento de pagos quienes han ascendido a estos ciclos<sup>3</sup>. Ambas explicaciones resultan plausibles, pero levantan otros interrogantes que deben ser contestados, a fin de mejorar la operación del Programa. El primer argumento sugiere la pregunta: ¿por qué los OI tienden a no presentar las solicitudes en forma?; el segundo, la siguiente: ¿por qué no prosiguen las mujeres con los ciclos subsecuentes?

Con relación al primer interrogante, parece ser que los incentivos que reciben los OI no están adecuadamente "alineados" para que así sea. Estos pueden encontrar sus fuentes de rentabilidad en la diferencia entre tasas activas y pasivas de interés; pero también y de manera importante, en los subsidios que, con carácter de irrembolsables, les otorga el FOMMUR. Estos están determinados por el número de años que los OI han operado con el FOMMUR, porque de esa antigüedad depende el porcentaje de su techo financiero que debe dedicarse a las subvenciones. (Recuadro I.3).

<sup>2</sup> Este argumento fue esgrimido en el informe a la Cámara de Diputados en junio de 2003

<sup>3</sup> FOMMUR, "Avance de metas 2004" en Informe a la H. Cámara de Diputados

### **Recuadro I.3. La determinación de los subsidios a los OI**

Las reglas de operación del FOMMUR consignan que los subsidios que reciben los OI deben dedicarse a promoción, asistencia técnica, capacitación y equipo informático. Los montos corresponden, como máximo, al 20, 17 y 15% del techo financiero del OI que haya operado con el FOMMUR, uno, dos y tres años, respectivamente. A partir del cuarto año, el monto máximo que un OI puede recibir corresponde a 10% de la parte de su techo financiero que debe dedicar a los créditos de primer ciclo. En este caso, esos subsidios sólo pueden ser destinados a la promoción, la asistencia técnica y a la capacitación

A su vez, el techo financiero está determinado por el monto de créditos que espera colocar en un período determinado. Pero este monto está influenciado no sólo por el número de créditos, sino también por la escala crediticia: 1000 pesos para el primer ciclo; 1500, para el segundo; 2000, para el tercero y 3000, para el cuarto. En este sentido, mientras no se rebasan los tres años de operación con el FOMMUR, el aliciente favorece la colocación de los ciclos ulteriores; a partir del cuarto año, el incentivo se inclina a favor de privilegiar los créditos de primer ciclo. El incentivo global es una mezcla, que está determinada por los años promedio de los OI.

En la medida en que a partir del cuarto año sólo pueden recibir subsidios por los créditos de primer ciclo, se activa un incentivo para promover este tipo de empréstitos y para asignarle una importancia relativamente menor a los asociados a ciclos subsecuentes. Es decir, mientras — como lo explica el recuadro I.3— los ciclos ulteriores ofrecen un porcentaje mayor para aquellos que inician o tienen relaciones recientes con el FOMMUR, los primeros son más atractivos, cuando las relaciones son más longevas. La mezcla ha favorecido a los primeros, como se aprecia en la gráfica I.3.

### **Recuadro I.4**

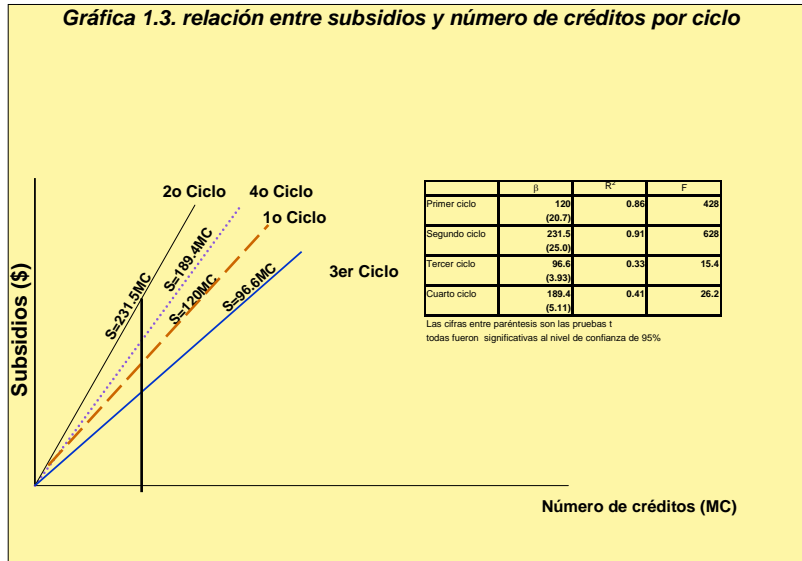
#### **Cálculo del incentivo de la mezcla entre OI “nuevos” y “viejos” por ciclo crediticios**

El cálculo del incentivo para cada ciclo que determina la combinación de OI “nuevos” y “viejos” fue calculado mediante una ecuación de regresión por mínimos cuadrados ordinarios:

$$S = \beta MC$$

Donde S son los subsidios; MC, el número de microcréditos; la constante de la regresión se considera cero de antemano, en el sentido de que si no se otorgan créditos, los OI no reciben subsidio; y  $\beta$ , la pendiente de la curva, que nos indica en cuánto aumentan (o disminuyen) los subsidios cuando varía el número de créditos. Si estos coeficientes no “pasan” la prueba t, quiere decir que no son significativamente distintos de cero; en este caso, asumen este valor.

Gráfica 1.3. relación entre subsidios y número de créditos por ciclo



El análisis de la regresión indica que los primeros dos ciclos rinden, para la mezcla entre OI “nuevos o recientes” y OI “viejos”, 120 y 231 pesos en subsidio por cada microcrédito *adicional* colocado, respectivamente; en el polo opuesto, este rendimiento es de 96 y 189 pesos para los tercer y cuarto ciclos, también respectivamente. En este sentido, los OI tienden un incentivo mayor para favorecer la colocación de los créditos de primer y segundo ciclos sobre los de la tercera etapa. En la medida en que esta última es necesaria para acceder a la cuarta fase crediticia, el tránsito resulta poco atractivo porque al otorgar los terceros créditos los OI obtienen el menor beneficio, en términos de subsidios. Por otro lado, el hecho de que sea el segundo ciclo el que maximiza la cantidad recibida de subvenciones estructura una lógica que impulsa a esos organismos reclutar nuevas beneficiarias, porque tras un breve período pueden impulsarlas hacia la segunda etapa crediticia y reiniciar el proceso, antes de proseguir con los ciclos subsecuentes. Este comportamiento permite obtener — por cada dos créditos otorgados escaladamente — un subsidio combinado de \$351.5 por los créditos de los dos primeros ciclos, que contrasta con el de \$286, que rinden las dos ulteriores fases.

Otra conclusión que se desprende de la regresión es que a medida que se avanza a través de los ciclos crediticios, se desvanece la relación entre el número de créditos y los subsidios: mientras que para el primer ciclo aquellos explican 86% de los cambios en las subvenciones, para el tercero y el cuarto lo hacen en 30 y 40%, mientras que los de segundo ciclo determinan casi la totalidad (95%) de las variaciones en los subsidios. En esta fase, la asociación entre ambas variables cobra su nivel mayor, lo que sugiere que el subsidio se vuelve el principal incentivo para el suministro de los empréstitos.

A partir del tercer ciclo intervienen otros factores como determinantes de los subsidios. Estos factores, y no la colocación de los créditos, se vuelven los incentivos más importantes de los OI, al menos en la dimensión en la que se inscriben esas subvenciones. En este sentido, se puede afirmar que los OI encuentran cada vez menos atractivo el otorgamiento de créditos de tercero y cuarto ciclo.

El segundo argumento, que se refiere al abandono temprano de las beneficiarias, también encuentra un respaldo en la evidencia empírica: una encuesta levantada por la UNAM entre usuarias vigentes y exusuarias de los mecanismos del FOMMUR<sup>4</sup>, revela que aunque 71% de los beneficiarios está dispuesto a pedir de nuevo un microcrédito, sólo 40% solicita créditos por tercera y cuarta vez. La razón fundamental es que para 60% de las beneficiarias la redención de la deuda ha significado “mucho o bastante esfuerzo económico”. Esta respuesta cobra su justo significado cuando se consideran dos datos adicionales, proporcionados por la misma encuesta: el pago del microcrédito representa extraer ingresos del negocio (58% de los encuestados) o de los ingresos habituales de la familia que, por la condición de pobreza de la mayoría de las beneficiarias, suelen ser muy bajos. Es decir, proseguir con ciclos posteriores significa una carga para estos núcleos sociales, en virtud de que, por un lado posterga el gozo pleno de los beneficios de los emprendimientos, y por el otro, representa una exacción de los ingresos familiares.

---

<sup>4</sup> Germán Pérez et al, *Encuesta sobre impacto social y empoderamiento a través del microcrédito*, UNAM, mimeo, mayo de 2004

Esta proposición se reafirma con el hecho de 77% de los beneficiarios continúan con el negocio que iniciaron con el primer microcrédito, porque no es la falta de viabilidad económica la que impide proseguir invirtiendo, sino la negación a seguir postergando un consumo reprimido por las condiciones iniciales de pobreza. Las beneficiarias alcanzan un nivel de ingreso derivado del emprendimiento y deciden dedicarlo a aumentar el bienestar de su familia, antes que ampliar el negocio con un nuevo microcrédito que, por su mayor monto, significa una mayor carga en términos de amortizaciones e intereses devengados.

Por último existe un tercer argumento relacionado con un “entrampamiento” en la programación anual de los créditos de tercer y cuarto ciclos. Las autoridades del FOMMUR deben de programarlos bajo el supuesto de que las beneficiarias de las primeras etapas continuaran el proceso completo, porque de lo contrario se verían frustradas las expectativas de quienes hayan decidido hacerlo al enfrentarse a una disponibilidad insuficiente de microcréditos ofrecidos. En este sentido, el número de créditos de las fases finales es programado con base en los primeros y segundos ciclos, esperado que quienes hayan gozado de este beneficio se decidan a proseguir. Por las razones anotadas, la programación rebasará las metas realizadas, sin que exista un mecanismo apropiado de ajuste, en virtud del menoscabo que sufriría la imagen del FOMMUR si las beneficiarias no encuentran recursos para satisfacer una potencial demanda de créditos en sus últimas ediciones.

Los grupos solidarios constituyen el mecanismo básico de acceso a los microcréditos de FOMMUR; de su conformación depende la activación del capital social, que permite sustituir las deficiencias en los acervos de capital humano y económico- financiero y desplegar mecanismos de presión recíproca favorables al cumplimiento de las obligaciones contraídas por las beneficiarias. Es este mecanismo el que explica la alta recuperación de la cartera, que es común a este tipo de programas. En este sentido, la promoción de esos grupos constituye un valioso expediente que debe ser considerado en la evaluación. En 2004, se apoyaron a 12,715 grupos solidarios. Esta cifra contrasta con los 9,117 que fueron respaldados durante 2003.

En conclusión, el FOMMUR ha cumplido sobradamente las metas de cobertura, tanto en el número de beneficiarias como en de créditos programados. Sin embargo, persiste la tendencia de que el sobrecumplimiento radique en los primeros ciclos, que logran compensar los logros insuficientes en la colocación de créditos de los tercero y cuarto ciclos. Tres parecen ser las razones de este débil desempeño: un diseño institucional que ofrece incentivos poco atractivos para continuar con todas las etapas del proceso crediticio; el abandono temprano del programa, en virtud de la carga que representa la redención de las deudas para mujeres de muy bajos ingresos, asociada a un efecto de consumo reprimido; y un entrapamiento en la programación de metas, que obliga a las autoridades del FOMMUR a proyectarlas con base en los ciclos iniciales, pues de no hacerlo de esa manera correría peligro su imagen institucional si las beneficiarias encararan problemas de disponibilidad de recursos en un eventual ascenso a los ciclos posteriores.

### 1.1.2. Los recursos crediticios

Durante el ejercicio fiscal 2004, FOMMUR canalizó 313.8 millones de pesos en créditos a los OI, mientras que durante 2003 esa cifra ascendió a 221.8 millones.

Cuadro I.6. Proporción del cumplimiento del objetivo "Montos crediticios"

#### a) Proporción de cumplimiento en montos crediticios

(Enero-diciembre de 2004)

	Monto total	Montos de	Monto total	Proporción de Cumplimiento	
	de créditos Colocados	Créditos Autorizados	de crédito Esperado	sobre créditos otorgados	sobre créditos autorizados
	(A)	B	(C)	(A/C)	(B/C)
	Pesos	Pesos	Pesos	(%)	(%)
Total	313,817,000	233,348,500	218,302,500	143.8	106.9

#### b) Presupuesto para otorgamiento de créditos

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE FOMMUR			
Autorizado	Ejercido	(%)	
Pesos	Pesos		
Otoramiento de créditos	314,808,500	314,999,000	100.06

Fuente: FOMMUR, "Informe trimestral de los programas con reglas de operación, evaluación presupuestal-subcuenta específica"

#### c) créditos en falta con las Reglas de operación

	Número de créditos en falta a Reglas	Monto individual del crédito		Montos Ejercidos		Diferencia
		Reglas de Operación	Otorgado	Reglas de Operación	Otorgados	
		pesos	pesos	pesos	pesos	
	A	B	C	AxB	D	(AxB)-D
primer ciclo	1,082	1,000	500	1,082,000	593,000	489,000
segundo ciclo	2,497	1,500	1,000	3,745,500	2,599,500	1,146,000
Tercer ciclo	1,940	2,000	1,500	3,880,000	2,910,000	970,000
Total	5,519			8,707,500	6,102,500	2,605,000

Fuente: elaboración propia con datos de FOMMUR, relación de microcréditos liberados por mes, enero-junio de 2004

El cuadro 1.6 muestra el cumplimiento con las metas programadas para 2004. En él se aprecia un grado de cumplimiento de las metas equivalente a 143.8%, que resulta de comparar los montos crediticios efectivamente otorgados con aquellos que se esperaba erogar durante el primer trimestre del año. Sin embargo, cuando se contrasta el avance esperado con los montos autorizados, el grado de cumplimiento llega a 106%, en virtud de que — como se ha explicado — una parte de los créditos otorgados durante 2004 provino de recursos autorizados el año anterior, lo que tiende a sobrestimar el cumplimiento de metas.

Por otro lado, la proporción entre el presupuesto autorizado para el otorgamiento de créditos y ejercido en el mismo rubro es 100%. Sin embargo, el cuadro 1.6 muestra una diferencia entre el presupuesto ejercido para el otorgamiento de créditos y el monto crediticio efectivamente entregado a los OI para su canalización a las beneficiarias finales. Mientras el primero equivale a 314.8 millones de pesos, el segundo asciende solamente 313.8 millones de pesos. La causa de esta discrepancia consiste en que dos OI, la Central Campesina Independiente y el Consejo Regional del Café de Coatepec, decidieron no ejercer en su totalidad los montos que se les habían ministrado; aunque devolvieron la cantidad correspondiente, esta devolución no sido registrada en las cuentas del presupuesto ejercido, en virtud de que ese tipo de ajuste se efectúa en la contabilidad del FOMMUR y no en las partidas presupuestales

*En conclusión, en términos de montos crediticios el FOMMUR mostró un grado de cumplimiento de 106.9%, si se evalúa por los cantidades autorizadas durante enero-diciembre de 2004; si esta evaluación se efectúa con base en los montos que efectivamente fueron otorgados a los OI para su canalización a las beneficiarias finales, la proporción de cumplimiento de las metas asciende a 143%. La diferencia entre ambos fruto de dos tendencias contrarias: el rezago entre la fecha de autorización y la de ministración, que es aproximadamente de 10 días, y la porción de créditos que fueron autorizados durante 2003 y entregados durante 2004. Por esta razón, los evaluadores consideran que el primero de los dos indicadores revela con mayor justicia el verdadero desempeño del Programa.*

*Las discrepancias entre el presupuesto ejercido en otorgamiento de créditos y los montos efectivamente recibidos por los OI durante 2004 se explica por que no se han registrado las devoluciones de montos crediticios en las cuentas del presupuesto ejercido.*

### *1.2. Cobertura a nivel de entidad federativa.*

Durante enero-diciembre de 2004, el Programa cubrió a 21 estados de la república, mientras un año antes lo hizo en sólo 19 entidades federativas. Esta expansión de la cobertura significa un avance moderado, pero se ve complementado con un menor grado de concentración respecto a 2003, cuando dos entidades, Chiapas y Veracruz, concentraban el más de 60% de los microcréditos, mientras que hoy acogen a 51% de los mismos. Sin embargo, como lo demuestra el cuadro siguiente, la concentración geográfica de los microcréditos sigue siendo alta.

Con relación a 2003, el Programa amplió su cobertura a cinco entidades federativas adicionales: Tamaulipas, Coahuila, San Luís Potosí, Guanajuato y Querétaro. Sin embargo, esta atención fue acompañada del retiro de apoyos a Colima, Nuevo León y Distrito Federal. El resultado neto de esta estrategia es la extensión estatal en sólo dos entidades federativas.

Cuadro I.7 Fommur: cobertura por entidad federativa

	2003	2004	2003	2004	Acumulado
	Numero de créditos		(%)	(%)	2004
					(%)
Veracruz	36,390	55,466	24.06	27.57	27.57
Chiapas	55,528	47,544	36.72	23.63	51.20
Morelos	13,000	22,004	8.60	10.94	62.14
Oaxaca	6,871	20,837	4.54	10.36	72.50
Tabasco	565	16,397	0.37	8.15	80.65
Puebla	13,157	15,289	8.70	7.60	88.25
Guerrero	18,420	11,063	12.18	5.50	93.75
Tamaulipas	0	4,779	0.00	2.38	96.13
Michoacán	704	2,938	0.47	1.46	97.59
Durango	1,421	1,838	0.94	0.91	98.50
Chihuahua	415	582	0.27	0.29	98.79
Estado de México	724	575	0.48	0.29	99.07
Hidalgo	658	497	0.44	0.25	99.32
Quintana Roo	551	328	0.36	0.16	99.49
Guanajuato	0	240	0.00	0.12	99.60
Zacatecas	660	220	0.44	0.11	99.71
Sinaloa	470	199	0.31	0.10	99.81
Coahuila	0	100	0.00	0.05	99.86
San Luis Potosí	0	100	0.00	0.05	99.91
Querétaro	0	96	0.00	0.05	99.96
Sonora	243	81	0.16	0.04	100.00
Colima	519	0	0.34	0.00	100.00
D:F	816	0	0.54	0.00	100.00
Nuevo León	120	0	0.08	0.00	100.00
Total	151,232	201,173	100.00	100.00	

Fuente: elaboración propia con datos de FOMMUR \*Créditos Liberados\*

En términos relativos, los estados que más aumentaron su participación en el número total de microcréditos fueron Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Michoacán y Morelos. Estas variaciones acentuaron la concentración que tradicionalmente ha presentado Veracruz, pero que fue más que contrarrestada por la importante caída de 15% que sufre Chiapas como receptora de microcréditos. Otras seis entidades experimentaron reducciones en el número de microcréditos y —como se ha expuesto— a tres les fue retirado el apoyo. De esta forma, el número de microcréditos aumentó en catorce entidades.

*En resumen, la cobertura regional del FOMMUR ha aumentado, en la medida en que se han incorporado nuevas entidades federativas al programa; sin embargo, continúa presentando una alta concentración en Chiapas y Veracruz. Esta concentración es justificable en la medida en que son dos entidades con mayor incidencia de la pobreza. Resalta la disminución de microcréditos que ha experimentado Chiapas, en virtud de que en esa entidad la pobreza llega a expresiones alarmantes. Pero esta disminución es*

*temporal y deliberada: con fecha del 3 de febrero de 2004, el Comité Técnico estableció una restricción a la aprobación de nuevos OI en esa entidad, a fin de no saturar la operación y de no descuidar la vigilancia sobre los 15 OI que operaban entonces en el estado, en virtud de que el número y los montos crediticios, así como los subsidio a estas organizaciones, han llegado a niveles que obligan a una política más prudente y a una vigilancia más rigurosa. En este sentido, los evaluadores consideran apropiada esta disposición de las autoridades del FOMMUR.*

Por monto crediticio, la cobertura regional sigue un patrón similar al del número de microcréditos: Chiapas y Veracruz concentran 53%, mientras que en 2003 ambos absorbían 63% de los recursos del Programa destinados al microfinanciamiento. La tendencia hacia una mayor diversificación regional se hace sentir tanto en el número de acreditados como en los montos crediticios.

**Cuadro I.8. Cobertura: Montos crediticios por entidad federativa**

<b>Entidad</b>	<b>Monto de Microcréditos</b> Pesos	<b>Participación</b> (%)	<b>Participación Acumulada</b> (%)
Veracruz	86,535,500	27.58	27.58
Chiapas	81,264,500	25.90	53.47
Morelos	35,426,500	11.29	64.76
Oaxaca	28,590,500	9.11	73.87
Puebla	27,569,000	8.79	82.66
Tabasco	19,312,500	6.15	88.81
Guerrero	17,077,000	5.44	94.25
Tamaulipas	5,531,000	1.76	96.01
Michoacan	3,926,500	1.25	97.26
Durango	3,478,000	1.11	98.37
Chihuahua	1,146,000	0.37	98.74
México	723,000	0.23	98.97
Quintana Roo	704,000	0.22	99.19
Zacatecas	660,000	0.21	99.40
Sinaloa	597,000	0.19	99.59
Hidalgo	497,000	0.16	99.75
Sonora	243,000	0.08	99.83
Guanajuato	240,000	0.08	99.91
Coahuila	100,000	0.03	99.94
San Luis Potosí	100,000	0.03	99.97
Querétaro	96,000	0.03	100.00
<b>Total</b>	<b>313,817,000</b>	<b>100.00</b>	

Fuente: elaboración propia con datos de FOMMUR

El FOMMUR, como los otros programas de microfinanciamiento, están dirigidos a personas de bajos ingresos y con vocación empresarial. En este sentido, un aspecto importante de la evaluación de la cobertura regional consiste en determinar la correspondencia entre la distribución de los recursos crediticios y la de la pobreza. Para tal propósito, se ha recurrido a un método que determina la contribución de cada entidad federativa a la pobreza nacional, aproximada por la masa carencial<sup>5</sup>. Este método se expone el siguiente recuadro; sin embargo, la idea central es que la asignación regional de los recursos de cualquier programa destinado a combatir la pobreza, debe corresponder a su distribución geográfica.

<sup>5</sup> Ley de Coordinación Fiscal, cap. V.

### Recuadro I.5

#### La masa carencia y la distribución de recursos de los programas de combate a la pobreza

El concepto de masa carencial combina dos aspectos centrales de la medición de la pobreza: el grado de rezago que los individuos muestran en la satisfacción de una o varias necesidades y el número de personas que padecen esa insatisfacción. Por tal razón, la estimación de la masa carencial es una aceptable aproximación a la cantidad de pobreza (no sólo de pobres) que prevalece en los hogares y entre los conglomerados sociales. Al privilegiar este criterio para asignar los recursos, se parte de un principio relativamente sencillo: los municipios o las entidades federativas con más masa carencial son los que abrigan más pobreza; por ello, los recursos deben repartirse en función de la contribución relativa de una entidad a la pobreza total de la nación, representada por el total de la masa carencial que impera en ella:

$$\text{Masa carencial} = \text{cantidad de pobreza extrema}$$

Si representamos la masa carencial estatal por MCE, y la estatal por MCN; los recursos a los que tiene derecho el entidad *i*-ésima pueden ser representados así:

$$RE = \left( \frac{MCE_i}{MCN} \right) RT$$

Donde RE simboliza los recursos estatales que le deben ser conferidos al estado por su contribución a la pobreza nacional; RT son los recursos totales de un programa destinado a combatir la pobreza.

La estimación de la masa carencial es, pues, un proceso medular en la asignación de los recursos. La unidad de observación son las carencias del hogar, en la medida en que a partir de ellas se construyen las masas carenciales de los hogares y, enseguida, la de los estados. El grado de satisfacción de una necesidad puede ser representado por la distancia relativa que media entre una cobertura ideal —determinada por una norma— y la cobertura que efectivamente muestran las personas de un hogar. Esta distancia exhibe la brecha (P) que calcula qué tan lejos o qué tan cerca está un hogar de satisfacer, en forma ideal, una necesidad (w). Si llamamos X, al valor observado para la cobertura efectiva:

$$P = \frac{Z_w - X_w}{Z_w} = 1 - \frac{X_w}{Z_w}$$

Cuando el resultado de la brecha es negativo, el hogar exhibe un logro en la satisfacción de la necesidad w, en el sentido de que su condición le permite satisfacerla sobradamente; si es positivo, revela un rezago que manifiesta una carencia, mientras que cuando es igual a cero, el hogar satisface la necesidad exactamente como lo dicta la norma.

Por otro lado, en la medida en que la brecha es positiva, pero su valor se acerca a uno, más intensa es la carencia del hogar, porque es mayor la insatisfacción de esa necesidad. En el límite, cuando alcanza un valor equivalente a la unidad, la carencia es total y el grado de satisfacción es simplemente nulo

La Ley de Coordinación Fiscal recomienda la estimación de cinco brechas: ingreso per cápita

$$IGP = 0.4616P_{j1} + 0.1250P_{j2} + 0.2386P_{j3} + .0608P_{j4} + 0.1140P_{j5}$$

del hogar (P<sub>1</sub>), el nivel educativo promedio para el hogar (P<sub>2</sub>), la disponibilidad de espacio en la vivienda (P<sub>3</sub>), de drenaje (P<sub>4</sub>) y de electricidad-combustible para cocinar (P<sub>5</sub>). Cada una es ponderada, para arrojar un promedio de las brechas del hogar. A este promedio le denomina Índice Global de Pobreza del hogar j (IGP<sub>j</sub>):

El criterio de asignación de recursos en función de la masa carencial debe cumplir tres requisitos previos. El primero consiste en identificar quiénes son los pobres; el segundo, en estimar la intensidad de la pobreza, y el tercero, en determinar cuántas son las personas clasificables en esa condición. El IGP es el instrumento que permite solventar los dos primeros: los hogares que ostentan valores positivos y menores a la unidad son aquellos identificados en situación de pobreza extrema, porque el grado en que, en promedio, satisfacen el grupo de necesidades elegidas es inferior al que marcan las normas correspondientes. Al representar un promedio ponderado de las brechas, un valor más alto de este indicador, pero ubicado en el intervalo mencionado, da cuenta de condiciones más graves de pobreza. Así mismo, cuando el IGP —como lo consigna el procedimiento recomendado por la Ley— se eleva al cuadrado, esta operación suministra más peso a los hogares más pobres.

La cobertura de la tercera exigencia demanda introducir el factor poblacional, proceso que se realiza en dos etapas: en la inicial, se estima el tamaño del hogar y se adjudica a cada miembro el IGP cuadrático, para obtener la masa carencial de esa unidad de análisis. El resultado es, en el fondo, una suma de índices los índices individuales de pobreza, bajo la premisa de que cada uno de los componentes del hogar sufre las carencias con la misma intensidad. En este sentido, el procedimiento oculta las posibles inequidades que pueden surgir en el seno familiar, fruto de la discriminación de las mujeres o de la vulnerabilidad de los niños y de los ancianos. La segunda etapa consiste en adicionar las masas carenciales de todos los hogares, para obtener las referentes al municipio y a la del estado.

$$MCH_j = IGP^2 * T_j$$

Donde T representa el tamaño del hogar j. En este sentido, la masa carencial del estado i, pueden ser simbolizados así:

$$MCE_i = \sum_{j=1}^n MCH_j$$

donde n indica la totalidad de hogares en condiciones de pobreza extrema de ese estado. Por su parte, la masa carencial nacional no es más que la suma de las masas carenciales de todos los hogares que en tales condiciones viven en un país.

Siguiendo este método, se puede evaluar la justicia distributiva de la cobertura regional de programa, al contrastar la estructura estatal de los recursos crediticios con la aportación de cada entidad federativa a la masa carencial nacional. Esta comparación se presenta en el siguiente cuadro:

**Cuadro I.9. Masa carencial y distribución de recursos por entidad federati**

	Contribución Masa carencial	Distribución de Recursos Crediticios	Diferencia Puntos
	%	%	porcentuales
Veracruz	11.74	27.58	-15.84
Chiapas	9.41	25.90	-16.49
Guerrero	8.52	5.44	3.08
Oaxaca	8.03	9.11	-1.08
México	8.00	0.23	7.77
Puebla	7.99	8.79	-0.80
Michoacán	5.70	1.25	4.45
Guanajuato	5.31	0.08	5.23
Jalisco	3.97	0.00	3.97
Hidalgo	3.50	0.16	3.34
SLP	3.45	0.03	3.41
Yucatán	2.72	0.00	2.72
Tabasco	2.42	6.15	-3.74
Zacatecas	1.95	0.21	1.74
Tamualipas	1.85	1.76	0.09
Chihuahua	1.71	0.37	1.35
Durango	1.63	1.11	0.52
Nuevo León	1.57	0.00	1.57
Quéretaro	1.48	0.03	1.45
Sinaloa	1.40	0.19	1.21
campeche	1.11	0.00	1.11
Coahuila	0.97	0.03	0.94
Sonora	0.96	0.08	0.89
Morelos	0.94	11.29	-10.35
Tlaxcala	0.88	0.00	0.88
Nayarit	0.81	0.00	0.81
Quintana Roo	0.70	0.22	0.48
BC	0.55	0.00	0.55
Ags	0.40	0.00	0.40
Colima	0.23	0.00	0.23
BCS	0.13	0.00	0.13
DF	0.00	0.00	0.00

Fuente: elaboración propia con datos de FOMMUR  
y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004

En el mismo se puede observar varios aspectos interesantes: durante el año de 2004, FOMMUR distribuyó casi 80% de sus recursos entre los siete estados más pobres de la República Mexicana. Sin embargo, el orden en que lo hace sigue el patrón de la masa carencial en dos primeros estados más críticos; a partir de allí, Morelos, que ocupa el vigésimo cuarto lugar entre los más pobres, es el tercero en importancia en materia de

microcréditos; otro tanto sucede con el estado de México, que a pesar la quinta posición en el espectro de la pobreza, recibe una proporción ínfima de los recursos

Por otro lado, la concentración de recursos en esas siete entidades exagera su verdadera contribución a la pobreza nacional, pues — en conjunto — aportan 59% de la masa carencial.

En segundo término, es notable que la ausencia del FOMMUR se registre en estados que ostentan muy bajos grados de pobreza, como es el caso de Nuevo León, Baja California, Aguascalientes y Baja California Sur.

*La conclusión de la evaluación en este apartado es la siguiente: FOMMUR ha logrado aumentar su cobertura y cumplir, durante 2004, el objetivo de dotar a las mujeres de microcréditos para proyectos productivos, como lo muestran el crecimiento del número de microcréditos y el monto de los recursos crediticios.*

*Con relación a las metas que el propio programa se ha impuesto para el ejercicio fiscal en estudio, la proporción en el cumplimiento de esos dos objetivos ha sido más que satisfactoria, tanto si se le juzga por los logros efectivos como por los avances impulsados por el FOMMUR. Ambos indicadores arrojan un grado de cumplimiento de 110 y 118% para el número de microcréditos, y de 143 y 106%, para sus montos.*

*Por otro lado, FOMMUR ha ampliado su cobertura regional, aunque sigue mostrando un alto grado de concentración en dos estados: Chiapas y Veracruz. La concentración está justificada, en la medida en que ambas entidades son las que más contribuyen a la masa carencial del país; pero denuncia un sesgo distorsionado, en la medida en que la proporción de recursos que absorben exagera su aportación a la pobreza nacional.*

## **2. La expansión y consolidación de los OI: la oferta de microcréditos como objetivo.**

A finales de 2004 operaban 51 Organismos Intermediarios del FOMMUR, asentados en 14 entidades federativas. Este número representa un aumento de tres organismos adicionales a los que existían hasta diciembre de 2003. La distribución por estado de los OI se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro I.10. 2004 Organismos intermediarios por entidad federativa**

Entidad	Organismos Intermediarios*	Organismos Apoyados:
Chihuahua	1	1
Chiapas	10	10
D:F	1	1
Durango	1	1
Guerrero	3	3
Hidalgo	1	1
Morelos	5	5
Oaxaca	8	8
Puebla	2	2
Tamaulipas	1	1
Veracruz	14	14
México	1	1
Michoacán	1	1
Tabasco	2	2
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>51</b>

Fuente: elaboración propia con datos de FOMMUR

"Organismos Intermediarios por municipio"

\*/ Las OI pueden tener una razón social en una entidad y operar en otra

La cifra de OI revela que durante 2004 se han incorporado 18 nuevos organismos, pero 15 se han desincorporado del programa, para arrojar un resultado neto de 3 OI. A diferencia de 2003, este año se han apoyados a todos los OI.

En promedio, los OI han beneficiado a 2,847 mujeres y han suministrado 6.15 millones en microcréditos, mientras que en 2003 esta última cifra fue de 4.6 millones de pesos. Sin embargo, este promedio oculta las disparidades que existen entre ellos: como muestra el cuadro I.11, once organismos absorben poco más de la mitad de los recursos crediticios.

La concentración de recursos y de socias en pocos organismos, que muestra el perfil distributivo de FOMMUR, debe ser juzgada a la luz del efecto que produce sobre la capacidad para ampliar el universo de beneficiadas, y no bajo un prurito exagerado de equidad. La estrategia de expandir el número de grupos es la principal responsable del

crecimiento de la cantidad de socias, que ha experimentado el Programa, en la medida en que el abandono temprano de las beneficiarias tiende a reducir el tamaño de los grupos, el otro determinante de la cobertura. Los once organismos en los que se han concentrado los apoyos, se distinguen por operar un número de grupos que supera, con creces y en todos los casos, el promedio global<sup>6</sup>. En este sentido, la concentración de

---

<sup>6</sup> El promedio global es de 178 grupos por OI; los OI concentradores operan, en promedio, 530 grupos.

**Cuadro 1.11 Distribución de montos crediticios entre Organismos Intermediarios**

ORGANISMO INTERMEDIARIO	ENTIDAD	MONTO DE CRÉDITOS Pesos	Participación (%)	Participación Acumulada (%)
Consultoría y Cap. para el Desarrollo Productivo	Chis.	25,727,500	8.20	8.20
Promotores de Capacitación Comunitaria	Pue.	21,030,000	6.70	14.90
Bufete de Consultoría Múltiple, S.A.	Chis.	20,172,500	6.43	21.33
Servs. Integrales para el Desarrollo Rural del Trópico	Ver.	16,595,000	5.29	26.62
Abelardo L. Rodríguez	Mor.	12,238,000	3.90	30.52
Mujeres del Soconusco S.C.	Chis.	11,764,000	3.75	34.26
Central Campesina Independiente	D.F.	11,513,000	3.67	37.93
Comercialización Organizada de Tierra Blanca	Ver.	11,250,000	3.58	41.52
Italibi, A. C.	Mor.	10,900,000	3.47	44.99
Regional de Tlapacoyan	Ver.	10,243,500	3.26	48.26
Central de Promoción Rural de Acayucan	Ver.	9,647,000	3.07	51.33
Unidos por El Mundo	Chis.	9,500,000	3.03	54.36
Consultores Agrop. y Forestales Asociados S.A.	Chis.	9,300,000	2.96	57.32
Unión Nacional Femenil	Ver.	9,032,000	2.88	60.20
Caja Solidaria Plan de Arroyos Tlapacoyan, S.C.	Ver.	8,942,500	2.85	63.05
Unión de Com. Indígenas 100 años de soledad	Oax.	8,610,500	2.74	65.79
Asesoría Téc. Especializada en Palma de Aceite	Chis.	8,099,500	2.58	68.37
Corporación para el Desarrollo del Sureste	Tab.	8,000,000	2.55	70.92
Tecnología y Proyectos para el Desarrollo A.C.	Gro.	7,928,500	2.53	73.45
Despacho de Profesionistas Agropecuarios	Gro.	7,762,500	2.47	75.92
Organizaciones Indígenas del Valle	Oax.	7,406,500	2.36	78.28
Soc.Cooperativa Regional Papantla de Olarte	Ver.	5,400,000	1.72	80.00
Mujeres Organizadas de Morelos	Mor.	5,338,000	1.70	81.70
Sierra Madre Valle Santa Engracia	Tam.	5,334,000	1.70	83.40
Socama Centro Fraylesca	Chis.	5,006,000	1.60	85.00
Agropecuaria Oriente Medio Día	Ver.	5,000,000	1.59	86.59
Unión de Maiceros del Centro y Sur de Veracruz	Ver.	5,000,000	1.59	88.19
Producción Ecoturística Colotepec	Oax.	4,500,000	1.43	89.62
Sistemas Integrales y Servs de Manejo Agrop.	Mor.	3,595,500	1.15	90.76
Impulsora de Des. Empresarial y Sustentabilidad Rural	Tab.	3,375,000	1.08	91.84
Integradora Social	Mor.	2,970,000	0.95	92.79
Alianza del Golfo de Veracruz, S.C.	Ver.	2,748,000	0.88	93.66
Ingenieros Agrónomos Asociados	Ver.	2,275,000	0.72	94.39
Consejo Regional del Café de Coatepec	Ver.	1,974,000	0.63	95.02
Mujeres Empresarias de la Costa de Oaxaca	Oax.	1,800,000	0.57	95.59
Unión de Productores Indígenas de Café del Papaloapan	Oax.	1,767,000	0.56	96.15
Mujeres Empresarias	Chis.	1,500,000	0.48	96.63
Central Campesina Cardenista	Chis.	1,470,000	0.47	97.10
Campesinos y Productores de Chiapas	Chis.	1,330,500	0.42	97.52
Prod-Master Internacional	Chih.	1,146,000	0.37	97.89
Sinergia y Capacitación	Pue.	1,095,000	0.35	98.24
Desarrollo Regional Purhepecha	Mich.	1,000,000	0.32	98.56
Nodavi	Oax.	760,000	0.24	98.80
Valle de Mapimí	Dgo.	678,000	0.22	99.01
Espacios Alternativos	Oax.	644,500	0.21	99.22
Unión de Org. Eco. y Mujeres Prods. de la Costa de Gro.	Gro.	504,000	0.16	99.38
Juntos por Veracruz	Ver.	500,000	0.16	99.54
Ámbito Productivo	Hgo.	497,000	0.16	99.70
La Esperanza del Indígena	Oax.	450,000	0.14	99.84
Servicios Integrales a Mujeres Emprendedoras	Edo. Méx.	315,000	0.10	99.94
Cooperativa de Mujeres Cafetaleras Independientes	Ver.	182,000	0.06	100.00
Total	Nacional	313,817,000	100.00	200.00

Fuente: elaboración propia con datos de FOMMUR, Organismos Intermediarios por municipio

recursos y de socias es plausible, en la medida en que se monta sobre el éxito de la estrategia obligada de expandir el número de grupos, de cara a la disminución del tamaño promedio de los mismos. Aquellos OI que muestran mayor capacidad de organización son

los que, en última instancia, registran un mayor potencial de ampliar el universo de beneficiarias. La causalidad debe ser interpretada en este sentido: no es la concentración la que lleva a una mayor capacidad de incorporar nuevas socias; es esta capacidad la que conduce a la mayor concentración.

La capacidad organizativa se ha vuelto el principal determinante del crecimiento de las beneficiadas; ésta depende, a su vez, de la experiencia que los OI han acumulado en su labor con los grupos solidarios. Por tal razón, antes de 2004 la línea seguida por el FOMMUR consistía en apoyar a los organismos existentes, antes que propiciar la incorporación de nuevas instancias al Programa. Sin embargo, a partir de 2004, la estrategia ha girado para favorecer la incorporación de nuevos OI y, al mismo tiempo, la eliminación de un número importante de los mismos.

El FOMMUR se propuso aceptar quince nuevos Organismos Intermediarios durante 2004; incorporó a 18. Por tal razón, la proporción de cumplimiento en este rubro es de 120%

Los OI reciben, en forma de subsidio, apoyos para capacitación, asistencia técnica y equipamiento; constituye un instrumento valioso para el avance en el objetivo de establecer un mecanismo de microfinanciamiento a favor de la mujer rural, en la medida en que todo sistema de intermediación financiera es altamente intensivo en conocimiento y en habilidades, que sólo pueden aportar el capital humano y una infraestructura adecuada de información.

El subsidio total fue de 28.5 millones, que resulta superior en 11.8% al registrado en 2003; a su vez, equivale a 8.3% de la ministración total (compuesta por el subsidio y las líneas crediticias) que recibieron los OI durante 2004. Esa cifra es 31.7% inferior a la programada. En este sentido, la proporción con que el objetivo se ha cumplido es de 68%.

*En conclusión, el objetivo de establecer un mecanismo de microfinanciamiento que consolide la oferta de microcréditos a favor de la mujer rural, se evaluó mediante el examen de la expansión de los OI; la asignación de recursos, según su capacidad para*

*aumentar el número de socias y los importes del subsidio asociado a la capacitación, asistencia técnica y equipamiento. La conclusión es que el número de OI ha aumentado en 2004 en tres organizaciones, mientras que durante 2003 no fueron incorporados nuevos OI al programa. Sin embargo, el reclutamiento de esos nuevos organismos es el resultado neto de la inclusión de 18 nuevas organizaciones y de la eliminación de quince.*

*La estrategia de consolidar y expandir la oferta de microcréditos ha privilegiado la incorporación de nuevas organizaciones, pero se ha visto limitada por la expulsión de otras. Por tal razón, el FOMMUR sigue con la estrategia de concentrar los recursos crediticios en aquellos OI con mayor capacidad organizativa, avalada por la cantidad de grupos operados. Frente a la caída del tamaño promedio de los grupos, esta línea de acción le ha permitido expandir el número de grupos y ampliar la cobertura.*

*El FOMMUR se propuso aceptar quince OI durante 2004, e incorporó 18; por tal razón, la proporción en el cumplimiento del objetivo de ampliar la base de organismos intermediarios ascendió a 120%. Por otro lado, la meta relacionada con los subsidios a los OI fue incumplida y sólo logró canalizar, en términos de subsidio entregados — no autorizados— 68% de la meta programada.*

### ***3. Capacitación y asistencia técnica.***

El rubro de capacitación y asistencia técnica es un objetivo del FOMMUR, condicionado a las solicitudes de los OI. Por tal razón, esta sección restringe su análisis estrictamente a la proporción en que las metas se han cumplido.

El propósito de capacitación para 2004 fue impartir 4 cursos, misma que fue cumplida en 125%.

### ***4. El grado de satisfacción de la población objetivo.***

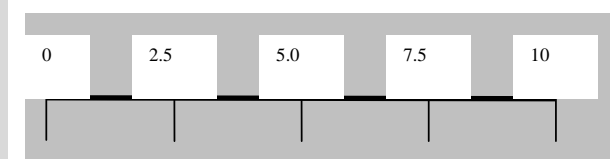
La determinación del grado de satisfacción se fundó en una encuesta que realizó la UNAM a 1,438 entrevistados<sup>7</sup>, a los cuales se hicieron un grupo de preguntas que dan cuenta de dos aspectos de la satisfacción: la utilidad del microcrédito para conformar un proyecto de vida y la operación del Programa. El primer aspecto es cubierto con una pregunta general: ¿volvería usted utilizar el esquema de microcréditos?; el segundo, recoge la calificación que los usuarios del crédito otorgan a los siguientes rubros: montos crediticios, la atención que reciben de los promotores, los intereses cobrados y los plazos para el pago del microcrédito. Las repuestas de los encuestados sirven para obtener una calificación final del grado de satisfacción, que recorre una escala de 0 a 10. La metodología se describe en el siguiente recuadro

**Recuadro I.6**  
**Metodología para calcular el grado de satisfacción**

La encuesta fue aplicada a 1,438 personas ligadas al FOMMUR. El servicio que el Estado suministra con la actividad del Programa tiene dos aspectos claves: la utilidad del microcrédito para mejorar las condiciones de vida del acreditado y la percepción del usuario en torno a la operación administrativa del mismo. La determinación de la utilidad del microcrédito es aproximada con una pregunta que inquiere al encuestado sobre su disposición a utilizarlo de nuevo. En este sentido, supone que mientras mayor sea el beneficio que acarreó en su proyecto de vida, especialmente porque ayudó a resolver un problema de insuficiencia de ingresos, mayor será el grado de satisfacción y también mayor su inclinación a utilizarlo de nuevo. Esta inclinación entraña, implícitamente, dos tipos de recomendaciones: la que el usuario haría a los demás, pero sobre todo, la que se haría así mismo. La satisfacción con la operación administrativa es captada mediante el siguiente grupo de preguntas:

- ¿Qué tan satisfecho está usted con la cantidad de dinero que dan en el microcrédito?
- ¿Qué tan satisfecho está usted con la atención de los promotores?
- ¿Qué tan satisfecho está usted con los intereses que le cobran con el microcrédito?
- ¿Qué tan satisfecho está usted con el tiempo que le dan para devolver el dinero del microcréditos?

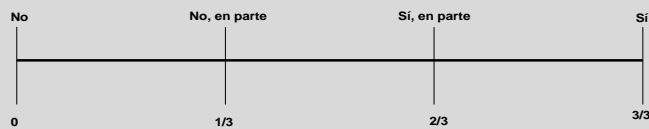
Como se puede observar, las respuestas a estos interrogantes dan lugar a una escala simétrica, que puede ser traducida en: muy insatisfactorio (0); insatisfactorio (2.5); regular satisfacción, para ni lo uno ni lo otro (5); satisfactorio (7.5); y muy satisfactoria (10). La simetría permite que los valores correspondan a los distintos puntos de cada escala:



Para el caso de la utilidad del Programa, la pregunta en cuestión fue: ¿usted volvería o no volvería a pedir un microcrédito más adelante? Las respuestas son: si; no; si, en parte; no en

<sup>7</sup> Germán Pérez et al. *Encuesta de impacto social y empoderamiento a través del microcrédito*, UNAM, mayo 2004, mimeo.

parte. En este interrogante las preguntas no son simétricas, pero se puede obtener una escala de puntuación con el siguiente procedimiento:



Cada respuesta tiene entonces un valor; si éste es multiplicado por 10, se obtiene una nueva escala que va de 0 a 10.

De esta forma, se puede obtener un promedio para cada pregunta, en función de la calificación otorgada por los encuestados a cada rubro:

$$P_j = \frac{\sum_{i=1}^n C_i}{n}$$

Donde  $C_i$  es la calificación que el  $i$ -ésimo encuestado le otorga al rubro abordado por la pregunta  $j$ , mientras que  $n$  es el número total de encuestados y  $P$ , el promedio.

De esta forma se obtienen bloques de promedios: el primero se refiere a la utilidad; el segundo, a la operación administrativa:

$$P_o = \frac{\sum_{j=1}^4 P_j}{4}$$

El segundo se refiere al promedio de la utilidad de microcrédito:

$$P_u = \frac{\sum_{i=1}^{1438} C_{ui}}{1438}$$

Donde  $P_o$  es el promedio total de los rubros que dan cuenta de la satisfacción con la operación administrativa;  $P_u$ , el referente a la utilidad del microcrédito; y  $C_{ui}$ , la calificación que otorga el encuestado  $i$ -ésimo a esa utilidad.

Para obtener una calificación única del grado de satisfacción, se procedió a obtener un promedio ponderado entre los dos bloques, con el criterio de que la utilidad del microcrédito tiene una importancia mayor para el usuario que la operación administrativa. Los ponderadores fueron 75% para la utilidad y 25% para la operación. La calificación final que da cuenta del grado de operación, que llamamos  $C_F$ , se obtiene mediante el promedio ponderado de la calificación del bloque "operación" y del bloque "utilidad":

$$C_F = 0.75P_u + 0.25P_o$$

Los resultados se presentan en el cuadro siguiente:

**Cuadro I.12. Grado de satisfacción con el FOMMUR**

**a) Grado de satisfacción con la operación del FOMMUR**

Aspectos evaluados	Promedio
Cantidad de dinero	7
Atención de los promotores	7.9
Intereses	6.5
Tiempo para devolver el dinero	7.1
<b>Promedio general</b>	<b>7.1</b>

**b) Grado de satisfacción con la utilidad del microcrédito**

Intención de seguir utilizando los servicios	Porcentaje	Frecuencia
Si	71.1	1022
No	18.6	267
Si, en parte	3.2	46
No, en parte	6.8	98
Sin datos	0.3	4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>1438</b>
<b>Promedio</b>	<b>7.6</b>	

c) Grado de satisfacción general	Operación	Utilidad	
	Promedio	7.1	7.6
Ponderador	0.25	0.75	
Promedio por ponderador	1.775	5.7	
<b>Promedio general ponderado</b>			<b>7.48</b>

Como se puede observar, el grado de satisfacción es de 7.1 para la operación del programa, que equivale a un poco menos que satisfactorio; en cambio, la utilidad del microcrédito es más que satisfactoria, porque el grado de satisfacción equivale a 6.6. El promedio general es de 7.48, que indica que para los aspectos combinados la población está más que satisfecha, porque la categoría “satisfacción” equivale a 7.08.

*En conclusión, la población beneficiaria se encuentra más que satisfecha con el FOMMUR. Este resultado se debe principalmente a la utilidad que les brinda el Programa para construir un proyecto de vida, y en menor proporción, a la operación administrativa del mismo, que exhibe una calificación que equivale a un poco menos que el grado de satisfacción.*

#### *1. Metodología*

El 12 de noviembre de 2003 fueron aprobadas las Reglas de Operación para regular las funciones del FOMMUR durante ese mismo año. Como es de comprender, en los hechos el Programa operó en 2003 con las Reglas de Operación anteriores. Algo similar ha venido sucediendo a lo largo del año 2004: el Programa se regula con las Reglas de Operación 2003; en estos términos se procedió a evaluar el grado de cumplimiento del FOMMUR con esta normatividad.

Para cumplir con este objetivo, se realizó la revisión de distinta documentación:

- a) Los expedientes de los Organismos Intermediarios (OI) de nueva incorporación al FOMMUR en el año de 2004;
- b) Los expedientes de los Organismos Intermediarios que están operando dentro del Programa desde antes del año 2004.
- c) Los expedientes de los Grupos Solidarios (GS) correspondientes a cada Organismo Intermediario;
- d) Un conjunto de documentos y reportes elaborados por el FOMMUR que acreditan su cumplimiento con las Reglas de Operación vigentes.

Esta información incluye una serie de documentos probatorios tales como las actas de las sesiones del Comité Técnico, los programas operativo-financieros de cada OI, sus estados financieros, las cartas de recomendación y los documentos legales que le dan personalidad jurídica a cada uno de ellos; los contratos y las cartas de aprobación de cada crédito aprobado por el Comité Técnico; las actas constitutivas de las asambleas, de los compromisos solidarios con la deuda contraída, de los respectivos reglamentos internos, así como las firmas o huellas dactilares que identifican a cada una de las beneficiarias de los diversos GS; los Informes Trimestrales del FOMMUR a la H. Cámara de Diputados, los

informes sobre las visitas de supervisión y seguimiento. Complementariamente, se consultó la información presupuestal correspondiente al otorgamiento de crédito a los distintos OI en cada uno de sus ciclos y toda aquella información adicional que se consideró necesaria para alcanzar los objetivos de la evaluación.

En las Reglas de Operación 2003, se mantiene el sistema esencial del FOMMUR basado en el Esquema de Gradualidad crediticia que transcurre en cuatro ciclos, cada uno de ellos con una duración específica. No obstante, las reglas de elegibilidad de los OI cuando ingresan por primera vez al Programa son diferentes y más amplias en comparación con los criterios de asignación de los ciclos subsiguientes. Por eso continuamos con el mismo procedimiento de anteriores evaluaciones: por un lado, se hizo la revisión de los OI de reciente ingreso, con toda la documentación que acredita su cumplimiento con las reglas de elegibilidad correspondientes; mientras que, por otro lado, se verificó la documentación que permite observar el buen funcionamiento de los OI que ya han venido funcionando dentro del Programa desde años anteriores. Cabe recordar, sin embargo, que los GS que trabajan con cada OI deben cumplir con las mismas reglas de elegibilidad, independientemente de que se trate de un OI de nuevo ingreso o de un OI ya inscrito al Programa, por lo que se procedió a cotejar la documentación que integra las carpetas de todos los GS y sus respectivos OI durante el año de 2004 de manera indistinta.

En las páginas subsiguientes se irán aclarando los detalles de este ejercicio de evaluación, avalados por sendos cuadros de concentración de datos que aparecen al final del capítulo como Anexos.

## *2. Misión, objetivos generales y objetivos específicos*

Las Reglas de Operación 2003 no establecen una diferencia importante con relación a las Reglas de Operación anteriores, en cuanto a la razón de ser del FOMMUR y a sus objetivos particulares. Se le sigue concibiendo como “un mecanismo de microfinanciamiento que permita proporcionar microcréditos accesibles y oportunos a las mujeres del medio rural que carecen de acceso a estos servicios. Dicho mecanismo tiene la finalidad de impulsar el

autoempleo y las actividades productivas, así como la adquisición de habilidades empresariales básicas y de una práctica de ahorro, entre las mujeres de escasos recursos del medio rural”. Dicho sintéticamente en su Misión, el propósito esencial del FOMMUR es el de “conformar una oferta permanente de microfinanciamiento en favor de las *mujeres rurales de escasos recursos que cuentan con iniciativa productiva para aprovechar oportunidades de autoempleo y generación de ingresos*”.

En los Objetivos Generales se refrenda esta definición fundamental, pero en los Objetivos Específicos se incluye una referencia que es una novedad; el FOMMUR no sólo estará sustentado en la modalidad de Grupos Solidarios de mujeres rurales, sino que podrá apoyarse en “*cualquier otra metodología de microcrédito*”. No obstante, cabe señalar que en el presente ejercicio de evaluación no se observó la utilización de ninguna metodología diferente a la de los GS.

En lo que respecta a la Cobertura del Programa, en las nuevas Reglas de Operación se señala que se deberá dar “*prioridad en zonas indígenas y municipios particularmente en aquellas de alta y muy alta marginación*”, pero no se ha incluido ningún mecanismo de focalización específico para lograrlo.

El perfil de las beneficiarias del Programa es básicamente el mismo que el de años anteriores. Los OI son predominantemente organizaciones de interés social, sobre todo cooperativas, más que organismos propiamente financieros, que se encuentran localizados en Estados de la República en los que se concentran áreas de marginalidad social. Las características de las mujeres participantes muestran aspectos que denotan su escasez de recursos, sobre todo al observar el tipo de actividades hacia las cuales pretenden destinar los microcréditos. Ya se ha señalado en otras ocasiones que un número importante de participantes no saben escribir y que acreditan su participación en los GS a través de la impresión de sus huellas dactilares sobre las actas de las asambleas.

Las Reglas de Operación 2003 contienen una modificación, a la alza, de los microcréditos que se otorgan en el Programa pero aún así, por las características de las organizaciones que

funcionan como OI, por su localización geográfica, por el destino de los créditos, y por el tipo de mujeres que participan en los Grupos Solidarios, el FOMMUR cumple con su Misión y sus Objetivos Generales y Específicos.

Para abundar en los detalles del Esquema de Gradualidad del FOMMUR, es de destacar que mantiene los 4 ciclos de recuperación previstos originalmente, con la misma duración cada uno de ellos, pero con un incremento de 500 pesos en el primero, segundo y tercer ciclos (el cuarto no experimentó modificación), por lo que ahora el Programa ofrece una mayor oportunidad de desarrollo para sus beneficiarias, sin modificar las características de la población atendida, por lo que podemos concluir que han mejorado sus condiciones, sin demérito en el cumplimiento de sus objetivos primordiales.

Por su parte, las Reglas de Operación actuales mantienen la disposición de otorgar a los OI apoyos financieros para realizar actividades de promoción, asistencia técnica, capacitación y equipo informático, lo que está encaminado a fortalecer y a consolidar las instituciones crediticias que han emergido como resultado del Programa.

### *3. Lineamientos generales*

En este capítulo de las Reglas de Operación 2003 se refrendan las bases fundamentales del funcionamiento del FOMMUR, con algunas modificaciones importantes:

- a) Se mantiene el criterio de cubrir zonas de alta y muy alta marginación, pero ahora con prioridad en zonas indígenas y en municipios ubicados, desde luego, en ese tipo de localidades;
- b) Se mantiene la definición de la Población Objetivo como Grupos Solidarios conformados por un mínimo de 5 mujeres y un máximo de 40, mayores de 18 años o en su defecto madres mayores de 15 emancipadas de conformidad con la legislación aplicable;
- c) Se sostiene la norma de que los apoyos deberán otorgarse de acuerdo a un programa operativo-financiero, por parte de cada OI, y serán de dos tipos: los créditos para los GS y los subsidios para promoción, asistencia técnica,

capacitación y adquisición de infraestructura y equipo informático en beneficio de los OI;

- d) Se mantiene la disposición de que los fondos del FOMMUR deberán destinarse al menos en un 80% a los créditos y hasta un 20% para los subsidios, y que estos apoyos no reembolsables podrán extenderse en años subsecuentes a una tasa decreciente, pero superior a la que regía de acuerdo a las Reglas de Operación anteriores, que ahora serán: hasta un 17% el segundo año, hasta un 15% el tercero y hasta un 10% el cuarto y subsiguientes;
- e) Continúa la regla de que la tasa de interés que deberán pagar los OI por el financiamiento entregado será la tasa promedio mensual de los Cetes a 28 días más un punto porcentual;
- f) Se limita el apoyo máximo que podrá recibir un OI al 8% de la suma de los fondos disponibles más la cartera vigente del FOMMUR;
- g) Se incrementa, como ya se mencionó, el microcrédito otorgado de acuerdo al Esquema de Gradualidad para las beneficiarias, ahora el primer ciclo comprende un monto máximo de \$1,000 pesos por persona a pagar en 4 meses, el segundo ciclo con un monto máximo de \$1,500 pesos a liquidar de 4 a 9 meses, el tercer ciclo con un monto máximo por persona de \$2,000 pesos a pagar de 4 a 12 meses, y el cuarto ciclo con un monto máximo de \$3,000 por persona pagables de 6 a 12 meses, se señala que una mujer no podrá disponer de dos créditos en un mismo ciclo;
- h) Se señala que la tasa de interés aplicable a los GS se estimará con base en los costos de operación y las características del mercado, previa aprobación del Comité Técnico, pero siempre procurando que las tasas sean accesibles y beneficien a las mujeres, señalamiento que pretende, en las Reglas de Operación 2003, darle cierta justificación al problema de la tendencia a la arbitrariedad en su fijación;
- i) Y se dice nuevamente que, para que un OI pueda recibir un nuevo crédito, los GS bajo su administración deberán haber cubierto el 100% de sus adeudos anteriores.

A partir de estos elementos, podemos hacer las siguientes consideraciones que derivan del análisis de la información.

## POBLACIÓN OBJETIVO

La revisión de los expedientes de los Grupos Solidarios, organizados en carpetas de acuerdo a su pertenencia a cada OI, correspondientes al periodo enero-diciembre de 2004, nos mostró que todos ellos respetan la regla de estar constituidos por 5 y hasta 40 mujeres. En esta ocasión, hemos observado que hay un mayor cuidado en que los OI cumplan con la norma de verificar la edad de mayoría de las mujeres; sobre todo en los expedientes más recientes, se observó que se ha incrementado el número de los documentos reglamentarios para la constitución de cada GS que incluyen una forma de comprobación de identidad, sea a través de el CURP, pero mayoritariamente a partir de la credencial de elector. Ya se ha hecho anteriormente un señalamiento acerca de un posible uso político de este último tipo de identificación, sin embargo, no parece una tarea sencilla lograr que la mayoría de mujeres beneficiarias del Programa obtenga la CURP.

Como se ve en el Anexo 1, los GS pertenecientes a los OI que ingresaron al FOMMUR en el 2004 atienden a la normatividad vigente.

## CARACTERÍSTICAS DE LOS APOYOS

En la revisión de los expedientes de los OI, tanto en el momento en que les son autorizados los primeros Bloques y sus Primeros ciclos, como cuando les son autorizados ciclos subsiguientes, se pudo comprobar que presentaron sus respectivos Programas Operativo-Financieros (Anexos 1 y 2). De la revisión de los microcréditos liberados de enero a diciembre de 2004, se pudo observar que la mayoría de los OI, con excepción de 3 de ellos, recibieron, además de los créditos, subsidios consistentes en recursos no reembolsables para promoción, asistencia técnica, capacitación y adquisición de infraestructura y equipo informático (Véase anexo 3).

La proporción de créditos y subsidios son los adecuados. El 91.6% de los fondos ministrados se asignaron como créditos para los OI y el resto, 8.3%, como subsidios.

Desde el punto de vista individual, el OI que obtuvo el mayor monto de crédito fue Consultoría y Capacitación para el Desarrollo Productivo por un total de \$25,727,500 pesos, lo que representa el 8.2% del total de créditos autorizados (\$313,817,000) en el período evaluado (Anexo 3), porcentaje que puede considerarse dentro de la norma, 8% máximo, en virtud de que se excede solamente en dos décimas de punto porcentual y de que, desde luego, la asignación de créditos a este OI fue debidamente autorizado por el Comité Técnico.

En cuanto a los subsidios otorgados por concepto de promoción, asistencia técnica, capacitación y adquisición de infraestructura y equipo informático, todos los OI han recibido apoyos financieros con excepción de Campesinos y Productores de Chiapas, Integradora Social y La Esperanza del Indígena que no han recibido subsidio alguno (Anexo 3).

De acuerdo a las normas vigentes, la tasa de interés que los OI deberán pagar por los fondos asignados por el FOMMUR es el equivalente a la tasa promedio mensual de los Cetes a 28 días más un punto porcentual. En la revisión de los expedientes del conjunto de los OI se pudo constatar que los contratos establecen que la tasa de interés a pagar por los créditos del Programa es la señalada por las Reglas de Operación.

Por su parte, el programa funciona adecuadamente en la aplicación del llamado Esquema de Gradualidad. En la revisión de los expedientes relativos a los Grupos Solidarios se observa que el monto de los créditos y la duración de los ciclos son invariablemente los que se señalan en las Reglas de Operación.

Las tasas de interés que los OI cobran a los GS varían entre un 2% y un 5% mensual global (Anexo 7) y han sido aprobadas por el Comité Técnico del Programa.

Finalmente, las Reglas de Operación señalan que un OI deberá pagar el 100% de sus adeudos anteriores como condición para recibir un nuevo financiamiento. En lo general, el FOMMUR viene operando adecuadamente, pero en este período se ha suspendido el apoyo a 8 OI, fundamentalmente por morosidad en el pago del crédito y los intereses (Anexo 4).

## BENEFICIARIOS

En cuanto a los Criterios de Elegibilidad que deben satisfacer los GS: integrarse por mujeres rurales de entre 5 y 40 socias, de una misma comunidad, mayores de 18 años o en su defecto madres mayores de 15 emancipadas de acuerdo a la legislación aplicable; que cada GS cuente con a) un Acta de Asamblea que formalice la unión y que designará una mesa directiva; b) una Carta de Solicitud y Compromiso Solidario con el crédito que se recibe, firmada por todas las mujeres integrantes; c) un Reglamento Interno; y d) una Constancia de Ahorro, los expedientes revisados proporcionan los elementos indicados, con la salvedad ya señalada en cuanto a la identificación de las beneficiarias. (Anexo 2)

Por su parte, las Reglas de Operación 2003 mantienen los Criterios de Elegibilidad ya conocidos para los Organismos Intermediarios:

- e) Contar con una personalidad moral afín a los objetivos del Programa, y poseer capacidad operativa y técnica para canalizar los recursos del FOMMUR, aunque ahora se especifica que esos OI podrán ser sociedades o asociaciones civiles, cajas solidarias, cajas de ahorro y préstamo, cooperativas de ahorro y crédito, sociedades financieras populares y uniones de crédito del sector social entre otras, que tengan entre sus objetivos el desarrollo rural o el financiamiento a proyectos productivos del sector rural;
- f) Comprobar su funcionamiento con al menos un año previo a su ingreso al Programa o incluso menos, siempre y cuando el Comité Técnico lo autorice;
- g) Tener una base social de al menos 200 mujeres en su zona de influencia;
- h) Gozar de solvencia moral y reconocimiento social en dicha zona de influencia;
- i) Aceptar las reglas del FOMMUR.

De la revisión de los expedientes correspondientes a los OI, se observó que satisfacen los criterios (Anexo 1).

Además de satisfacer los criterios anteriores, los OI deben presentar a la consideración del Secretario Técnico del FOMMUR otros tres documentos:

- a) Un Programa Operativo-financiero que satisfaga doce requisitos;
- b) Los estados financieros del último año, de preferencia dictaminados;
- c) Y, cuando se trata de una primera solicitud, cartas de recomendación bancarias o comerciales.

La revisión de los expedientes de los OI mostró que todos cuentan con sus respectivos Programas Operativo-financieros tanto en lo que se refiere a la primera solicitud de ingreso al Programa, como a las solicitudes para financiar ciclos subsecuentes o de nuevas generaciones de acreditados. Igualmente se encontraron a la vista de los expedientes los estados financieros y, cuando se trató de una primera solicitud, las cartas de recomendación solicitadas. (Anexo 1 y Anexo 2)

Las Reglas de Operación 2003 le exigen al FOMMUR anotar en su papelería y documentación oficiales la leyenda habitual que señale que el Programa es naturaleza pública y no partidaria. Como en ocasiones anteriores, se pudo corroborar en toda la documentación oficial que el FOMMUR cumple con la normatividad

Ahora bien, es importante destacar que las Reglas de Operación del FOMMUR definen un conjunto de obligaciones para los OI que el propio Programa está obligado a verificar y solicitar. Es obligación de los OI, entre otras, suscribir un contrato y los títulos de crédito (pagarés) que formalicen el apoyo de FOMMUR. En la revisión de los expedientes respectivos, se verificó la existencia de cada contrato y pagarés firmados por los OI. (Anexo 1 y Anexo 2)

Se les solicita a los OI registrar en un software específico la información que se refiere al flujo de recursos entre OI y GS, enviando la información al Programa periódicamente y no

ya semanalmente como se exigía anteriormente. Esta exigencia se complementa con la solicitud al FOMMUR de realizar auditorías técnicas, así como visitas de seguimiento o inspección a los OI. Además de requerir a estos la entrega trimestral de un reporte que contenga la información relativa al avance en la ejecución de las acciones convenidas, los resultados alcanzados y el ejercicio de los apoyos otorgados. Este reporte deberá contener información relacionada con la cobertura, con las finanzas del OI y con la metodología.

Como se recordará, estos aspectos de las Reglas de Operación, presentes desde la edición anterior, habían sido criticados en el ejercicio de evaluación porque el FOMMUR no contaba con los instrumentos de evaluación recopilados electrónicamente y porque se había considerado que la realización de visitas de seguimiento era insuficiente para llevar un control adecuado de los OI. Los avances actuales del Programa ameritan entonces una reflexión especial.

En cuanto a las visitas de supervisión e inspección, el FOMMUR había realizado un promedio de una visita por OI a lo largo de todo el año de 2003; en contraste, en el período de enero-diciembre de 2004 se realizó el promedio de una visita por OI durante el primer semestre y para el segundo semestre, en algunos casos se pudo realizar la segunda visita, incluyendo en este proceso la visita de al menos una vez de los OI de reciente incorporación del Programa. Este es, sin lugar a dudas, un avance notable como resultado de la contratación de más personal y de la estrategia de reorganización que se aprecia en todo el Programa. (Anexo 2)

De igual forma, el FOMMUR ha dado otro paso importante en materia de control y evaluación, al implementar finalmente un instrumento electrónico a través del cual los OI deben informar trimestralmente. En el inicio de este nuevo esquema de control, era comprensible que el grado de cumplimiento de los OI en la entrega de estos reportes no fuera significativo, pero es de notar que conforme ha venido avanzando el año no se aprecia una tendencia creciente en el grado de cumplimiento, por lo que debería reforzarse la estrategia de capacitación en el uso del instrumento, a la par de mantener esta exigencia

como condicionante de los créditos. Es de destacar también que la información que los OI reportan trimestralmente al Programa posee grados de cumplimiento diferenciales que van desde el nivel de completos (C) o básicos (B), hasta pendientes (P) en aquellos casos en que se les han anotado algunas observaciones. El detalle del cumplimiento y de la calificación respectiva en la entrega de estos informes trimestrales puede observarse en el Anexo 2.

#### *4. Lineamientos específicos*

Los fondos del FOMMUR continúan administrándose a través de un Comité Técnico del fideicomiso, cuyos acuerdos son ejecutados por su Secretaria Técnica. En las Reglas actuales se continúa señalando que el Comité deberá estar integrado por los representantes del gobierno mexicano que se señalaban en las Reglas 2003, de acuerdo al principio de que algunos miembros del Comité tendrán derecho a voz y voto, y otros tendrán el carácter de invitados con derecho a voz, sin voto, como es el caso también con la Secretaria Técnica.

De acuerdo a esta disposición, se verificó la integración del Comité Técnico a partir de la revisión de las actas originales de cada una de las sesiones ordinarias y una extraordinaria dentro del período evaluado y se pudo comprobar que dicho Comité viene funcionando con apego a la norma. (Anexo 5)

Como lo señalan las Reglas de Operación vigentes, la actual Secretaría Técnica del FOMMUR cuenta con los poderes notariales respectivos y ha presentado en las distintas sesiones los informes requeridos sobre el avance del Programa. Asimismo, ha presentado oportunamente el informe de cierre presupuestal del año 2003 y el plan de operación para el año de 2004. También ha cumplido con la entrega de los informes trimestrales a las instancias de evaluación que se le señalan en las Reglas de Operación, en particular la Cámara de Diputados, la SHyCP y la Secretaría de la Función Pública. (Anexo 6).

## *5. Mecanismos de operación*

Otro de los aspectos criticados en anteriores evaluaciones se refería a la falta de acciones de promoción y difusión del Programa. Hacia el final del año 2003, el FOMMUR ya estaba realizando un avance importante en la solución del problema; en el actual período de enero-diciembre del 2004 las actividades de la recién creada Área de Promoción se realizan de manera normal la suficiente intensidad. Particularmente, se ha trabajado en el diseño de una nueva imagen institucional, se han realizado 9 visitas de promoción en los estados de la República, se han establecido 22 contactos con delegados de la Secretaría de Economía, 10 más con diputados locales y federales, 8 con alcaldes de municipios de muy alta marginalidad y 22 contactos con los gobiernos de los estados.

El FOMMUR participo en la Reunión Intersectorial Caborca Sustentable convocada por el gobierno del Estado de Sonora y la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados. Asimismo, se realizó el Segundo Simposium Nacional de Organismos Intermediarios en Octubre en Oaxaca. El evento contó con talleres y conferencias sobre temas de formación para los Organismos Intermediarios, exposiciones de productos de beneficiarias del Programa, así como el intercambio de experiencias. Los temas abordados en el evento fueron:

- Planeación Estratégica en Microfinanzas
- Mercadotecnia en Microfinanzas
- Diseño de productos financieros
- Finanzas Sociales Sustentables
- Estrategias para la Sustentabilidad y Alternativas de Financiamiento
- Presentación de casos y experiencias.

Los talleres y conferencias tuvieron como objetivo brindar a los Organismos Intermediarios herramientas que les permitieran crecer con base en un análisis detallado y planeado, que incrementa su sustentabilidad sin interferir con su valor social.

En coordinación con la empresa Web com. El FOMMUR desarrolló su página de Internet, con el propósito de difundir su imagen con un público más numeroso. Logrado con esto una de las metas más importantes que se había propuesto para este año de 2004.

El FOMMUR viene operando y ejecutando los acuerdos del Comité Técnico adecuadamente en toda una serie de aspectos y procedimientos que pueden verificarse en los expedientes que se consultaron para construir los Anexos 1 y 2. De igual forma, el FOMMUR ha realizado las erogaciones correspondientes a los subsidios para asistencia técnica y capacitación que se señalan en las Reglas de Operación y que están detallados en el Anexo 3.

#### *6. Informes programático-presupuestarios*

Las Reglas de Operación le imponen al FOMMUR diversos informes: avances físico-financieros y de cierre de ejercicio. En el primer grupo, la normatividad señala que: a) el Secretario Técnico debe someter a la aprobación del Comité Técnico un programa y presupuesto anuales; b) el Secretario Técnico presentará cada trimestre, dentro de los 10 días siguientes al cierre del período, un informe trimesstral sobre el ejercicio de sus recursos ante la Secretaría de Economía (SE); c) la SE enviará un informe trimestral, en los mismos términos que el inciso anterior, a la Cámara de Diputados, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública, SEFUPU), dentro de los 15 días hábiles posteriores al fin de cada trimestre. En cuanto al segundo aspecto, el Secretario Técnico deberá informar al Comité Técnico y a la SE sobre el ejercicio de los recursos del FOMMUR durante el año fiscal. Como ya se mencionó, la Secretaria Técnica del Programa cumple con estas obligaciones (Anexo 6).

#### *7. Evaluación e indicadores de resultado*

Los Informes Trimestrales mencionados en el párrafo anterior incluyen, como se viene haciendo desde períodos anteriores, el cumplimiento de objetivos y metas del Programa con

base en un conjunto de Indicadores de Resultados. En este año de 2004, sin embargo, los Indicadores de Resultados que se establecen en las Reglas de Operación son 5, uno más que en el año 2003, concerniente a un indicador sobre las acciones de Supervisión que relaciona el número de visitas de supervisión sobre el número de OI. Como se desprende de los comentarios elaborados más arriba, la inclusión de este indicador revela los avances del FOMMUR en el terreno de una mejor regulación del funcionamiento de los OI.

En los términos que establecen las Reglas de Operación, el FOMMUR ha sido sometido a evaluaciones externas por parte de la UNAM, de lo cual el presente ejercicio es una muestra.

#### *8. Seguimiento, control y auditoría*

El FOMMUR ya ha sido auditado externamente como lo exigen sus Reglas de Operación para vigilar su funcionamiento y para observar el uso de los recursos del Programa por parte de los OI. La auditoría fue realizada por el despacho Horwath Castillo Miranda y entregada al FOMMUR con fecha 23 de julio de 2004.

#### *9. Resumen de observaciones*

##### **OBSERVACIONES GENERALES:**

1. El FOMMUR funciona con apego suficiente a las Reglas de Operación que le rigen.
2. El Programa incide sobre la Población Objetivo a la que está dirigido, dando prioridad, a partir de la aprobación de las actuales Reglas de Operación, a mujeres indígenas y pertenecientes a municipios de alta marginación socio-económica.
3. El FOMMUR ha elevado significativamente su capacidad de control sobre el funcionamiento de los Organismos Intermediarios, en virtud del incremento en el

número de visitas de supervisión y del uso de un nuevo instrumento electrónico de recopilación de información con carácter trimestral.

4. Durante el último trimestre de evaluación del período evaluado alcanzó la mayoría de sus metas e incluso logró superarlas.

#### OBSERVACIONES PARTICULARES:

##### Lineamientos Generales

###### Población Objetivo

1. El FOMMUR se apega a la norma de apoyar a Grupos Solidarios constituidos por 5 y hasta 40 mujeres.
2. El procedimiento de integración de los Grupos Solidarios por edad, así como la identificación de las mujeres participantes se está realizando en forma creciente y de forma adecuada.

###### Características de los Apoyos

3. Los Organismos Intermediarios cumplen con la presentación de los respectivos Programas Operativo-Financieros.
4. La proporción de créditos y subsidios son los adecuados en lo general.
5. *En cuanto a los subsidios otorgados por concepto de promoción, asistencia técnica, capacitación y adquisición de infraestructura y equipo informático, todos los OI han recibido apoyos financieros con excepción de 3 que no han recibido subsidio alguno.*
6. Los contratos entre el FOMMUR y los OI establecen la tasa de interés autorizada por las Reglas de Operación.
7. El otorgamiento de créditos para cada uno de los OI se ha mantenido en el marco de las reglas vigentes.
8. El Programa funciona adecuadamente en la aplicación del llamado Esquema de Gradualidad, el monto de los créditos y la duración de los ciclos son invariablemente los que se señalan en las Reglas de Operación.

9. Las tasas de interés que se cobran a las mujeres integrantes de los grupos Solidarios fueron autorizadas por el Comité Técnico del FOMMUR.
10. Se han otorgado nuevos financiamientos sólo a aquellos OI que pagaron el 100% de sus adeudos anteriores, como lo establece la norma, y cuando no ha sido así los OI han sido suspendidos en sus apoyos y créditos.

#### Beneficiarios

11. Las mujeres participantes aparecen debidamente registradas en las listas de cada Grupo Solidario, con la comunidad a la que pertenecen indicada en la documentación y, en diversos casos, con la presentación de fotocopias de sus credenciales de elector o CURP que avalan el sexo, la edad y la localidad de residencia. *Conviene insistir en que el uso de la credencial de elector como instrumento de identificación de las mujeres puede asociarse a un uso político del Programa.*
12. Todos los expedientes de los GS cuentan con el Acta original de Asamblea, la Mesa Directiva y la Carta de Solicitud y de Compromiso Solidario, misma que aparece firmada o impresa con la huella dactilar de la casi totalidad de las integrantes de cada Grupo.
13. Todos los expedientes de los GS incluyen sus Reglamentos Internos señalando el compromiso solidario para pagar tanto el monto de los créditos y sus intereses, como la obligación de generar semana a semana un ahorro personal que administra el propio OI.
14. Los OI satisfacen la normatividad acerca de los criterios de elegibilidad.
15. La base social de los OI es mayor a 200 mujeres en todos los casos.
16. Los expedientes de los OI de nuevo ingreso al Programa incluyen las cartas de recomendación obligatorias y se desprende de sus solicitudes y Programas Operativos su aceptación de las normas y disposiciones del FOMMUR.
17. Los OI cuentan con sus Programas Operativo-financieros tanto en la primera solicitud de ingreso al Programa, como en todas las solicitudes para financiar ciclos subsecuentes o a nuevas generaciones de acreditados. Igualmente, se encontraron a la vista de los expedientes los estados financieros.

18. En la documentación oficial del FOMMUR se anota la leyenda acerca de la naturaleza pública y no partidaria del Programa.
19. Los OI han suscrito sus contratos y sus títulos de crédito.
20. El FOMMUR ha incrementado el promedio de visitas de supervisión a cada OI que es ahora de una por semestre lo que significa un incremento del 100% con relación al año anterior.
21. *El Programa ha creado un instrumento electrónico para recibir los reportes trimestrales que señalan las Reglas de Operación como obligación de los OI. No en todos los casos se está cumpliendo con esta exigencia y la tendencia en el cumplimiento de esta obligación no es creciente por lo que se recomienda concentrar los esfuerzos en esta dirección.*
22. El FOMMUR ha clarificado su estrategia de comunicación y difusión del Programa; asimismo ha mejorado su posicionamiento con la población objetivo a través de una estrategia de comunicación y del Segundo Simposium Nacional de Organismos Intermediarios.

#### Lineamientos Específicos

23. El Comité Técnico del FOMMUR está integrado con los representantes de las dependencias gubernamentales definidas en las Reglas de Operación.
24. La Secretaria Técnica está debidamente acreditada y ha presentado periódicamente ante el Comité Técnico los informes de seguimiento y evaluación que se le señalan.

#### Mecanismo de Operación

25. El FOMMUR está consolidando el programa de difusión y promoción de sus acciones.
26. El Secretario Técnico cumple el procedimiento de recepción, aprobación, notificación y formalización de las solicitudes de créditos por parte de los OI, además de la asignación de los recursos.
27. *El FOMMUR ya ha conformado y puesto en operación su página e Internet*

#### Informes Programático-Presupuestarios.

28. La Secretaría Técnica presentó ante el Comité Técnico del FOMMUR el programa y presupuesto del año, así como el informe de cierre de ejercicio del año 2003.
29. Asimismo, ha enviado a la Secretaría de Economía los tres informes trimestrales del período evaluado sobre el ejercicio de sus recursos para su envío ulterior a la Cámara de Diputados, la SHCP y la SEFUPU.

#### Evaluación e Indicadores de Resultados

30. Los informes incluyen los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa, así como los Indicadores de Resultados que se establecen en las Reglas de Operación que ahora incluyen un indicador sobre las acciones de supervisión.
31. El FOMMUR se está sometido a una evaluación externa por parte de una institución académica de reconocido prestigio que ha sido aceptada por el Comité Técnico.

#### Seguimiento, Control y Auditoría

- 31 Al Programa le ha sido practicada la auditoria externa que se le señala para el año de 2003 y ha recibido el dictamen elaborado por el despacho Horwath Castillo Miranda con fecha 23 de julio de 2004.

Estos tres capítulos evalúan el impacto económico y social del programa, explorando por medio de fuentes de información diferentes, el *grado* y el *tipo* de impacto producido, con el objeto de proponer recomendaciones de evolución y de política pública futuras.

### *a) Objeto y metodología de la evaluación.*

El propósito del presente informe consiste en indagar las tendencias más importantes del impacto económico y social de enero a diciembre de 2004. Se trata de explorar, en base a distintas fuentes de información, el *impacto* que las estrategias implementadas por el FOMMUR tuvieron con respecto tanto a los objetivos propuestos por los propios organismos programáticos, como en relación a una serie de indicadores de desempeño económico, social y político-administrativo estipulados por el equipo evaluador. Estos indicadores se seleccionaron por un lado, en base a medidas de desempeño estandarizadas -y por lo tanto contrastables- en las áreas mencionadas y por otro, tomando en cuenta la experiencia internacional existente para la evaluación de programas de este tipo.

Para medir el *impacto* de un programa, se utilizan dos estrategias. En primer lugar, se realiza una comparación inter-temporal del estado de ciertos indicadores (designados como  $Y$ ) en dos momentos seleccionados, a saber: un momento inicial, denominado  $t_1$  y uno posterior, denominado  $t_2$ . El concepto básico de esta medición de impacto inter-temporal, puede sintetizarse en la siguiente expresión:

$$\Delta I = t_2 - t_1$$

La diferencia ( $\Delta I$ ) entre las medidas referidas a los indicadores en  $t_1$  y las medidas en  $t_2$ , muestra el impacto logrado por la intervención programática del FOMMUR para los indicadores de resultado observados.

La segunda estrategia de medición, en cambio, busca controlar las consecuencias (positivas y negativas) del programa, ya no con la situación anterior de las beneficiarias sino con la

situación de aquellas personas que no han ingresado al programa. Esta segunda vía, nos permite saber con certeza si los beneficios observados se deben al ingreso de la persona al programa o a otro conjunto de factores posibles. Entonces, si a través de la primera estrategia conocemos la mejoría en la situación del beneficiario en el tiempo, a través de la segunda podemos contestar la pregunta de que hubiera pasado con las beneficiarias si no hubieran ingresado al programa. Ambas estrategias quedan sintetizadas en la siguiente matriz:

COMPARACIÓN CON GRUPO DE CONTROL	COMPARACIÓN EN EL TIEMPO	
	ANTES	DESPUES
BENEFICIARIAS	<b>Son las beneficiarias en el momento anterior a su ingreso en el programa</b>	<b>Son las beneficiarias después de haber ingresado al programa</b>
NO BENEFICIARIAS	<b>Se trata de una población con condiciones de partida similares a las beneficiarias pero que no ingresaron al programa.</b>	<b>Población con las mismas condiciones socioeconómicas de las beneficiarias luego de comenzado el programa</b>

Los indicadores seleccionados para medir el impacto según las dos estrategias, corresponden a tres dimensiones a evaluar, a saber: 1) Dimensión económica: ingreso, pobreza, empleo y prácticas financieras; 2) Dimensión Social: capital social y perspectiva de género y 3) Dimensión productiva: uso de los microcréditos y caracterización de los proyectos productivos. Estas dimensiones y sus indicadores se detallan en el siguiente cuadro:

DIMENSIONES	INDICADORES
Económica	Ingreso Pobreza Empleo Prácticas financieras
Social	Capital Social Perspectiva de Género
Productiva	Uso del microcrédito Caracterización de los proyectos productivos

**b) Fuentes de información y descripción de la población encuestada**

Los indicadores seleccionados y las áreas problemáticas fueron explorados y medidos utilizando dos fuentes de información:

Con formato: Numeración y viñetas

- 1) Encuesta de Impacto Social y Empoderamiento a través de los Microcréditos (en adelante EISEM), realizada por un equipo de investigadores de la UNAM<sup>8</sup>. Dicha encuesta, de representatividad nacional, tuvo como principal objetivo indagar el impacto del programa en el empoderamiento de las mujeres beneficiarias. Para ello definen cinco dimensiones de análisis: capital económico; capital social; individuación; ciudadanía y relaciones familiares. El tamaño de la muestra es de 1,438 casos y la población objetivo de esta fuente de información está conformada por mujeres mayores de 18 años o madres mayores de 15 años emancipadas, que habiten en el medio rural, de preferencia en localidades de alta y muy alta marginación. El trabajo fue realizado entre los meses de diciembre de 2003 y marzo de 2004.
- 2) Encuesta para evaluar el Impacto Social y Económico del FOMMUR, diseñada por el equipo evaluador y levantada por primera vez en 2003 y actualizada dos veces. Esta encuesta nos permite captar las trayectorias de los beneficiarios en los aspectos económicos y sociales.

---

<sup>8</sup> Pérez Fernández del Castillo, Germán (coord.). Informe sobre la evaluación del microcrédito en México. Primera parte: Encuesta de impacto social y empoderamiento a través microcrédito. EISEM, 2003 (inédito).

**Muestra por Estado y puntajes en el IDH e IDM**

Estado	Cantidad de encuestados	Puntaje IDH		Clasificación IDM
		%		
Chiapas	108	67.1	0.690	Muy Alto
Morelos	18	11.2	0.789	Medio
Tabasco	7	4.3	0.766	Alto
Oaxaca	16	9.9	0,704	Muy Alto
Veracruz	12	7.5	0,742	Muy alto
<b>Total</b>	<b>161</b>	<b>100</b>		

Fuente: PROPIA

En el cuadro siguiente se detalla la composición de las beneficiarias encuestadas según estas dos fuentes de información:

**Composición de la muestra (en porcentajes)**

Datos generales de las entrevistadas	EISEM	PROPIA
<b>Edad</b>		
15-24 años	9.6	8.8
25-44 años	55.3	67.5
45-64 años	29.3	23.1
65 años y más	5.8	0.6
Total	100	100
Promedio	41	39
<b>Educación</b>		
Sin instrucción	16.6	5.8
Primaria incompleta	35.9	
Primaria completa	19.1	57.1
Secundaria incompleta o completa	18.7	27.6
Técnico, Bachillerato o más	9.7	9.6
Total	100	100
<b>Religión</b>		
Católica	80.5	s/d
No católica	13.2	
Ninguna	5.8	
Sin datos	0.5	
Total	100	
<b>Trabajo</b>		
Trabajo formal	36.8	s/d
Trabajo informal	29.9	
No trabaja	33.3	
Total	100	
<b>Trabajo en el campo</b>		
Si	48.4	s/d
No	51.3	
Si, en parte	0.3	
Total	100	

Comenzando por la edad de las mujeres incluidas en la muestra, observamos que la mayoría se ubica en el rango de 25 a 44 años, seguido por las mujeres de 45 a 64 años. Pocas mujeres de los intervalos extremos pertenecen al programa. Con respecto al nivel educativo, las mujeres beneficiarias declaran en su mayoría tener primaria incompleta y completa. Un pequeño porcentaje de mujeres tienen un nivel educativo de bachillerato o mayor que éste. La amplia mayoría (80.5%) de las beneficiarias se declaran católicas y un muy pequeño porcentaje representa a aquellas mujeres que dicen no tener ninguna religión. Un dato que llama la atención es el alto porcentaje de mujeres que declaran no trabajar (33.3%). Teniendo en cuenta que se trata de beneficiarias de microcréditos, la declaración de no trabajo, pudiera ser un indicador de que la actividad económica emprendida por las mujeres no es percibida como un empleo. De las mujeres que si declaran trabajar, 36.8% lo hace en el sector formal y casi el 30% en el informal. Si bien la población beneficiaria de FOMMUR se caracteriza por habitar zonas rurales, los porcentajes de mujeres que trabajan y no trabajan en el campo son muy similares, siendo levemente superior el porcentaje de mujeres que declaran no trabajar en el campo

**Composición de la muestra (continuación)**

<b>Datos generales de las entrevistadas</b>	<b>EISEM</b>	<b>PROPIA</b>
<b>Lengua indígena</b>		
Si	10.6	s/d
No	89.4	
Total	100	
<b>Estado civil</b>		
Casado	56.2	73.9
Soltero	9.5	5.7
Unión libre	19.8	8.9
Separado, divorciado o viudo	14.5	11.5
Total	100	100
<b>Tamaño del hogar</b>		
Una persona	s/d	0
Dos personas		9.3
Tres personas		18.0
Cuatro personas		27.3
Cinco personas		22.4
Seis personas		12.4
Siete o más personas		10.6
Total		100
Promedio de miembros del hogar		4.6

<b>Perceptores de ingreso del hogar</b>	
La beneficiaria es el principal perceptor	30.4
La beneficiaria no es el principal perceptor	68.6
Sin datos	1
Total	100

Sólo 10.6% de las mujeres encuestadas declaran hablar una lengua indígena. Con respecto al estado civil, observamos 76% de las mujeres beneficiarias (casadas y en unión libre) tiene algún tipo de lazo conyugal y sólo un pequeño porcentaje declaran ser solteras. A su vez, las mujeres encuestadas no son –en su mayoría- principales receptoras del ingreso del hogar, sin embargo, el porcentaje de mujeres que son sostén económico del hogar es significativo (30.4%).

En este capítulo se evalúan cuatro puntos del impacto del programa en las beneficiarias: el impacto en el ingreso mensual, en la incidencia, severidad e intensidad de la pobreza, en la creación de empleo directo e indirecto y los cambios-continuidades en las habilidades y prácticas financieras de las encuestadas.

#### 3.1. El Problema

En las últimas décadas se ha concluido que la pobreza no puede ser considerada como una problemática homogénea. De esta forma, se han discriminado diferentes tipos y niveles de pobreza. Por un lado, se ha distinguido entre pobres extremos y pobres vulnerables. Los primeros, ubicados por debajo de los parámetros de la línea de pobreza se encuentran excluidos de los principales sistemas de la sociedad y son denominados como “*marginales*”. Los segundos, en cambio, si bien han visto deterioradas sus fuentes de ingreso, al encontrarse ubicados en medios urbanos y contar con un conjunto de capacidades y redes sociales, les permite un mayor contacto con servicios básicos y mayores posibilidades de inserción al mercado de trabajo y a una cultura generalmente calificada como moderna. Al mismo tiempo, se ha discriminado entre diferentes tipos de pobreza. De esta manera, puede definirse una pobreza alimentaria, centrada en medir la carencia de un conjunto imprescindible de bienes que permiten la conservación de la propia vida. A este tipo de pobreza se adiciona la pobreza de

**Recuadro III.1 Diversidad de la pobreza:  
nota sobre su terminología.**

Existen numerosas definiciones del concepto de pobreza y de cómo debe medirse. Algunos separan a aquellos que viven por encima y por debajo de la línea de pobreza—los pobres y nos no pobres. La categoría de pobre se divide a su vez en indigentes (el 10% inferior por debajo de la línea de pobreza) y pobres en extremo (aquellos hogares entre el 10 y 50 por ciento que está bajo la línea de pobreza) y los pobres en moderación (el 50% superior de hogares viviendo debajo de la línea de pobreza). También se reconoce una categoría adicional de no pobre vulnerable (Simanovitz y Walter 2003:2,3)

capacidades, concepto basado en las diferencias de habilidades que han logrado adquirir los individuos para acceder a bienes primarios. Finalmente, se suma la pobreza patrimonial con la diferente propiedad de bienes de que disponen los individuos.

De este recuento de los distintos conceptos que pueden dar cuenta de la situación de pobreza, es posible derivar la siguiente pregunta:

¿el impacto del programa en la población beneficiaria es el mismo en función de sus diferentes tipos de pobreza? en otras palabras: ¿sirven los microcréditos ofrecidos por el FOMMUR de la misma forma y en el mismo grado para los muy pobres (pobreza alimentaria) que para los pobres (pobreza de capacidades y de patrimonio)?

En este sentido, las evaluaciones realizadas para casos internacionales han advertido una serie de cuestiones relacionadas con las diferencias

existentes dentro de la pobreza y los distintos sentidos que cobra el micro crédito de acuerdo al beneficiario receptor. En primer lugar, se ha observado que aquellos denominados como muy pobres, indigentes o pobres extremos acceden en menor grado o con serias dificultades a la oportunidad de recibir créditos debido a lo errático de sus ingresos, que les impide seguir adecuadamente con los plazos de pago estipulados. Simultáneamente, la comunidad en la que residen suele operar en el sentido de expulsarlos como clientes potenciales del financiamiento, retirando su “aval social” a aquellos que se encuentran en las franjas más marginales de la pobreza.

Aún si logran ingresar al financiamiento, estos estudios observan que la utilización que harán del mismo será diferente de aquellos que se encuentran en franjas de pobreza menos aguda. Generalmente, en este sector, el crédito se utilizará para modificar la situación errática en la que se asientan las estrategias de supervivencia, estabilizando el consumo y

**Recuadro III.2 La Pobreza y la falta de capacidades**

“De hecho mi crítica de la teoría de Rawls de ‘la justicia como equidad’ desde el punto de vista de la capacidad nació en parte de mi intento de tomar en cuenta las dificultades de una persona, fuesen estas naturales o sociales, en la conversión de los ‘bienes primarios’ en libertades de lograr (...) una persona menos capaz de usar bienes primarios para conseguir libertades o menos dotadas para ello, por razón de incapacidades físicas o mentales, o constricciones biológicas o sociales relacionadas con el sexo, está en desventaja con respecto a otra más favorablemente situada, aunque ambas tengan la misma dotación de bienes primarios” Sen (1992: 165)

alentando las prácticas de ahorro que no involucran necesariamente, sin embargo, la realización de proyectos empresariales (este es el tema que se retomará en el capítulo 5 de este informe).

El análisis del impacto social también implica distinguir el desarrollo de capital humano, es decir, prácticas, habilidades y destrezas por parte de la población beneficiaria, en cuanto a su capacidad de ahorro, inversión y manejo y control de los recursos. Ello supone no sólo el aprendizaje de habilidades individuales, sino una serie de comportamientos que pueden vincular a éste con el grupo y la comunidad a partir de la mayor interacción en torno a las actividades financieras.

Por mucho tiempo se supuso que aquellos individuos ubicados en niveles empobrecidos serían incapaces de aprovechar los beneficios derivados del crédito. Parte de esta afirmación se asentó en la suposición de que los mismos carecieran de valores y prácticas asociadas al ahorro; y que, de existir, sólo comprendían dimensiones sumamente informales e interpersonales que no admitirían una connotación moderna e impersonal de estas prácticas. Aquí nos hemos propuesto constatar si este argumento tiene alguna vigencia para los casos evaluados y en qué medida la experiencia del micro crédito ha influido para modificar actitudes y prácticas relacionadas con el consumo, el ahorro y la inversión. Al igual que en los ítem anteriores nos hemos propuesto observar si las prácticas que clasificamos como asociadas a lo tradicional e informal en contraposición con aquellas que denominamos como modernas y formales se asocian con los tipos de beneficiarias existentes (muy pobres versus pobres y mujeres versus hombres).

Con base en estas observaciones, en este apartado nos proponemos realizar una caracterización del impacto que ha tenido el programa en los niveles de ingreso, así como también evaluar dicho impacto en las prácticas financieras de las beneficiarias. En este línea, medimos la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza, antes y después del ingreso de las beneficiarias al programa de micro créditos y construimos un índice que describe las modalidades en las prácticas de ahorro y contabilidad de las beneficiarias.

Esta exploración es importante a la hora de definir recomendaciones a futuro que sugieran la utilidad de conocer, discriminar y tipificar el mercado de clientes en este programa, pudiendo ofrecer una cartera de créditos diferenciada según la población objetivo en cuestión.

### 3.2. Metodología

#### *Impacto en el Ingreso Mensual*

Este indicador fue elaborado mediante la comparación del ingreso mensual del beneficiario con el ingreso mensual del no beneficiario, basado en la metodología de la evaluación con grupo de control descrita en la introducción metodológica. El primero –ingreso mensual del beneficiario- se obtuvo de la fuente de información ya citada y, el segundo, del ingreso de la población que no recibió los beneficios del programa. Para esto se recurre a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2002) a fin de detectar la cantidad de perceptores pobres en la población rural. Los perceptores pobres fueron calculados de la siguiente manera:

- i. Se estimó el coeficiente de dependencia, dividiendo el tamaño de la población rural

$$\left( \frac{\text{Tamaño del hogar}}{\text{Número de hogares}} \right) \text{ entre el número de perceptores:}$$

$$COEFDE = \frac{TPRURAL}{NUMPERC}$$

A su vez el coeficiente de dependencia es la relación entre la población total y el número de perceptores. Este coeficiente nos indica a cuántas personas (incluido el perceptor) éste debe mantener.

- ii. La línea de pobreza del perceptor es equivalente a la línea de pobreza del Comité Oficial para la Medición de la Pobreza, que da cuenta del ingreso *per capita* que cada persona debe tener para no ser considerada pobre por el coeficiente de dependencia.

- iii. Se aplicó a la población rural de la ENIGH la línea de pobreza del perceptor y se detectó el número de perceptores que reciben un ingreso por debajo de la línea del perceptor.
- iv. Se obtiene el ingreso promedio de esos perceptores y se actualiza a precios de 2004.
- v. Se compara este ingreso con el ingreso promedio de las beneficiarias de FOMMUR para detectar el impacto el programa. Este será la diferencia entre el ingreso de las beneficiarias del FOMMUR y el ingreso de aquellos perceptores pobres rurales que no recibieron el programa.

$$\Delta Y = Y_{BENEFICIARIAS} - Y_{NOBENEFICIARIAS}$$

### *Impacto en la Pobreza*

Para clasificar la población beneficiaria en pobre y no pobre, se utilizaron las tres líneas de pobreza oficiales: a) Alimentaria, b) Capacidades y c) Patrimonial. Para el caso de FOMMUR, utilizamos el parámetro correspondiente a áreas rurales tal como se presenta en el siguiente cuadro:

**Cuadro III.1**  
**Líneas de pobreza en áreas urbanas y rurales**

<b>Líneas de pobreza</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
Pobreza alimentaria (LP1)	672.25	494.77
Pobreza de capacidades (LP2)	792.58	587.29
Pobreza patrimonial (LP3)	1367.35	946.49

Las tres líneas de pobreza rurales y los ingresos iniciales y actuales de las beneficiarias fueron indexados con el índice de precios al consumidor, con base 1994. Para el caso de los ingresos iniciales declarados por las encuestadas, utilizamos como año de referencia la declaración del año de ingreso al programa, pregunta que formaba parte de nuestro cuestionario.

Una vez definidos los parámetros para clasificar a los considerados como pobres, se midió el impacto del programa utilizando tres tipos de medidas. La primera, designada como incidencia de la pobreza, muestra la proporción de individuos que se ubica por debajo de

dicha línea al ingresar al programa ( $t_1$ ) y al momento de evaluación del mismo ( $t_2$ ). Sin embargo, esta medida no nos dice nada acerca de la variación de la brecha que separa a los pobres del parámetro implícito en la LP; es decir no suministra información sobre una pregunta crucial: ¿qué tan pobres son los pobres? Por esta razón, introdujimos una segunda medida, que de cuenta de intensidad de la pobreza, que registra la distancia con respecto a la LP. El cálculo se realizó tanto para la situación que guardaban las beneficiarias al iniciar su vinculación con el programa ( $t_1$ ), como la que se reportó en el momento de la evaluación para los mismos ( $t_2$ ). La variación entre los dos momentos muestra el cambio en la pobreza de los pobres. La tercera medida, severidad de la pobreza, muestra las transformaciones sucedidas con respecto a la desigualdad existente entre los pobres. Las medidas de incidencia, intensidad y severidad se realizan con base en el índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT). Este indicador puede expresarse de la siguiente manera:

$$FGT = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left( \frac{LP - Y_i}{LP} \right)^a$$

Donde:

$N$  = Población Total

$q$  = Número de pobres (personas con ingresos inferiores a esa línea

$LP$  = Línea de Pobreza

$Y_i$  = Ingreso promedio del hogar  $i$

$a$  = es un parámetro que cuando asume el valor 0, arroja la incidencia de la pobreza, es decir la proporción de pobres en la población total, si tal parámetro es igual a la unidad exhibe la brecha que separa a los pobres del punto de referencia ubicado en la línea de pobreza y por ello convierte al FGT en un indicador de la intensidad en la que ésta se manifiesta. Por último, cuando la brecha es elevada al cuadrado, el resultado muestra las desigualdades entre los pobres.

### *Impacto en el empleo*

Para medir el impacto del programa en el empleo se consideró el beneficio directo del microcrédito como generación de autoempleo, pero teniendo en cuenta dos tipos de consideraciones: a) Se toma como universo el total de beneficiarias del primer ciclo (28,156) y b) Se toma el porcentaje de beneficiarias que declaran haber iniciado negocio. De conformidad con la EISEM, 36.7% de las beneficiarias declaran iniciar un negocio con el dinero del primer crédito. Esto significa que el número de autoempleos o empleos directos será igual a:

$$AUE = 0.367 * B_{\text{primerciclo}}$$

Por otro lado, la estimación del empleo indirecto se puede sintetizar de la siguiente manera:

- i. La proporción de entrevistados que emplean personal, derivada directamente de la encuesta, es extrapolada al universo.
- ii. La proporción de empleadores del universo permite determinar el número de beneficiarias que, en ese conglomerado, contrataron al menos a una persona:

$$EMP = \frac{EMP_m * B}{ENC}$$

Donde EMP es el número de empleadores del universo;  $EMP_m$  son los empleadores de la muestra; ENC, el total de encuestados, de tal forma que  $\frac{EMP_m}{ENC}$  es igual a 0.325 y B, es el número de beneficiarias.

- iii. La determinación de empleos indirectos se realiza a partir de la proporción de empleos indirectos generados por el total de encuestados en la cantidad de empleadores de la muestra y del universo, respectivamente:

$$EI = \frac{EI_m}{EMP_m} EMP$$

Donde EI son los empleos indirectos generados por el programa; y  $EI_m$ , los empleos de la muestra.

- iv. Por último, para calcular el volumen del empleo total generado por el programa se siguió el siguiente procedimiento:

$$TOTALEMP = EI + B$$

#### *Impacto en la creación de habilidades y en el cambio de prácticas financieras*

Para construir un índice que nos permitiera evaluar este aspecto, se midieron los valores y las prácticas involucrados y utilizados por las beneficiarias especialmente en lo relacionado con el ahorro y la inversión. Se tipificaron estas medidas en dos grandes grupos, aquellos relacionados con valores y prácticas denominadas como tradicionales/informales y aquellas designadas como modernas/formales. Lo primero, se relaciona con valores y prácticas asociadas al préstamo y al ahorro entre personas conocidas y al consumo e intercambio en



válidos son los resultados provenientes de nuestra muestra cualitativa en relación al total de beneficiarias del programa. Estos cálculos nos dicen que con 95% de confianza el verdadero valor del ingreso de las beneficiarias estará entre \$1,593.82 y \$1,820.34.

Para conocer en qué tiempo las beneficiarias lograron alcanzar el 31.5% de incremento de sus ingresos mensuales, es preciso calcular la fecha en la cual las beneficiarias recibieron su primer crédito en FOMMUR. Para realizar el cálculo se sigue este procedimiento:

- i) Se multiplica la frecuencia por el promedio del año correspondiente
  - ii) Se obtiene la sumatoria de los productos y se la divide por el total de casos de la muestra
- Esto nos da como resultado el año promedio en el cual las beneficiarias recibieron el primer crédito de FOMMUR. El resultado se muestra en el cuadro siguiente:

Año promedio de inicio	2001.257042
Mes promedio de inicio	3.08448

De marzo de 2002 a marzo de 2004 (momento de levantamiento de la encuesta) suman un total de 2 años, tiempo promedio en el cual las beneficiarias alcanzaron un incremento de 31.5% en sus ingresos mensuales.

Sin embargo, resulta interesante comparar el impacto en el ingreso mensual de las beneficiarias con la percepción que éstas tienen del ingreso de sus hogares. En este sentido, se les preguntó a las mujeres encuestadas si el ingreso familiar resulta suficiente o insuficiente para vivir. Esta información es la que vemos en el siguiente cuadro:

**Cuadro III.2**  
**Percepción sobre el ingreso familiar**

<b>Percepción sobre el ingreso del hogar</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Son suficientes para vivir bien	129	9
Son apenas suficientes	705	49
Son insuficientes	440	30.6
Son muy insuficientes	158	11
Sin datos	6	0.4
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Aquí observamos que sólo 9 % de las entrevistadas se encuentra totalmente satisfecha con el ingreso obtenido por el hogar y la mayoría opina que éstos son apenas suficientes para vivir bien (49%) y un alto porcentaje considera directamente insuficiente el ingreso del hogar (30.6%). Si bien la pregunta no va dirigida directamente a captar las percepciones de las beneficiarias sobre el ingreso obtenido por el microcrédito, es un indicador de los aspectos subjetivos vinculados con el bienestar y la calidad de vida de las encuestadas.

Además, es necesario recordar que el ingreso del microcrédito que obtienen las mujeres no siempre es el principal ni el único ingreso del hogar. Como ya vimos anteriormente, 68.6% de las mujeres beneficiarias no son principales proveedoras del ingreso del hogar. El ingreso obtenido de los microcréditos es considerado más bien un “apoyo” al ingreso obtenido por el jefe del hogar. Esta situación es la que reflejan los resultados mostrados en el cuadro que sigue:

**Cuadro III.3**  
**Percepción sobre el ingreso del microcrédito**

<b>Qué significa el dinero del microcrédito para la economía familiar...</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Es una parte fundamental	174	12.30
Es un apoyo	902	63.72
Solo sirve para atender unas pocas necesidades	276	19.51
No contribuye en nada	63	4.47
<b>Total</b>	<b>1415</b>	<b>100</b>

Fuente: EISEM

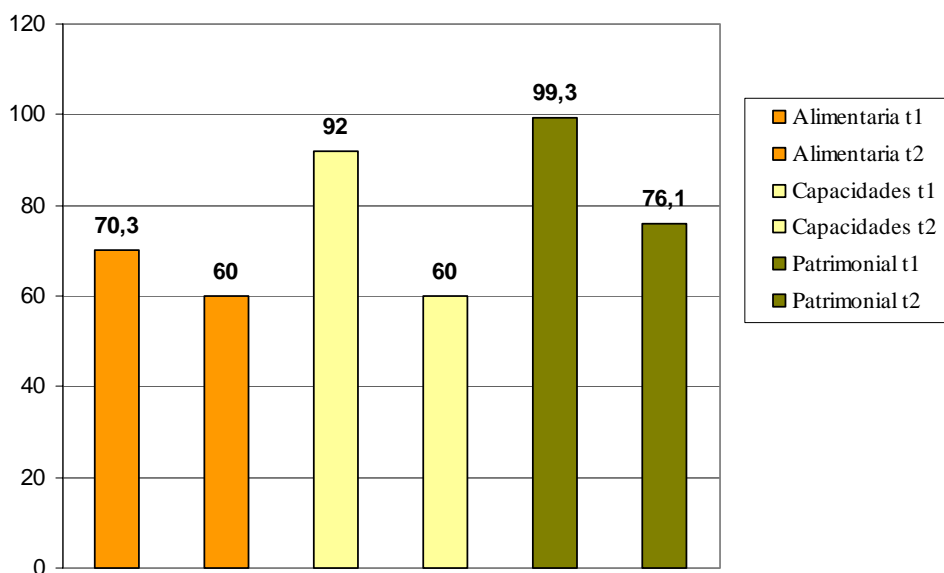
### 3.3.2. Impacto en Pobreza

Para analizar la variedad de ingresos de las beneficiarias debemos detectar la ubicación de éstos con respecto a un parámetro que nos permita clasificarlos. Este parámetro, como explicitamos, estará constituido por tres Líneas de Pobreza (LP), que evalúan las modificaciones producidas en los ingresos de las beneficiarias desde su ingreso al programa hasta el momento, en términos de transformaciones en su situación de pobreza. Sobre la base de las LP definidas en el apartado metodológico, puede evaluarse el primer tipo de

impacto, centrado en observar cuántas beneficiarias se encontraban por debajo de cada una de ellas, al comenzar el programa y en marzo de 2004.

Los datos presentados en los informes anteriores reflejaban el impacto positivo del programa en la disminución de la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza para las tres líneas de pobreza consideradas: pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio<sup>9</sup>. En el siguiente gráfico observamos el impacto del programa en la disminución de la incidencia de la pobreza, comparando el ingreso inicial ( $t_1$ ) con el ingreso actual ( $t_2$ ) de las beneficiarias encuestadas.

**Gráfica III.2**  
**Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza en las mujeres beneficiarias**



Estos datos muestran una disminución de 10 puntos porcentuales de pobres bajo la LP1 (Pobreza Alimentaria); 32 puntos porcentuales para el caso del grupo de beneficiarias por debajo de la línea de pobreza de capacidades (LP2) y, finalmente, una reducción de los pobres en la LP3 (Pobreza Patrimonial) de 23 puntos porcentuales. Los resultados

<sup>9</sup> En el caso de FOMMUR se aplicaron las líneas de pobreza para áreas rurales.

fortalecen la tendencia ya enunciada en el informe anterior: **el programa tiene un impacto positivo con respecto a los tres tipos de pobreza considerados**. En otras palabras, el FOMMUR logró una disminución de aquellas beneficiarias ubicados por debajo de las tres líneas de pobreza.

Sin embargo, estos resultados no brindan información acerca de las modificaciones de la situación de carencia dentro del propio grupo de los pobres. Para ello resulta de utilidad observar el impacto en la intensidad y severidad de la pobreza<sup>10</sup>. En el cuadro que se muestra a continuación, se resumen las variaciones obtenidas a partir de la aplicación del Índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT).

**Cuadro III.4**  
**Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza antes y después de ingresar al Programa**

	Antes	Después	Variación en puntos porcentuales	Intervalos de confianza (antes)		Intervalos de confianza (después)	
<b>Incidencia</b>							
LP1	70.3	60.04	-10.26	62.68	77.92	57.47	62.53
LP2	92.0	60.04	-31.96	87.47	96.53	57.47	62.53
LP3	99.3	76.11	-23.19	97.91	100	73.90	78.30
<b>Intensidad</b>							
			<b>Variación porcentual</b>				
LP1	0,4433	0.2743	-38.12	0.4160	0.4701	0.2504	0.2984
LP2	0,5165	0.3257	-36.94	0.4713	0.5604	0.3078	0.3438
LP3	0,6881	0.4773	-30.64	0.6538	0.7235	0.4623	0.4928
<b>Severidad</b>							
LP1	0,3174	0.1911	-39.79	0.2829	0.3470	0.1671	0.2151
LP2	0,3638	0.2234	-38.59	0.3170	0.4102	0.2054	0.2414
LP3	0,5207	0.3398	-34.74	0.4771	0.5668	0.3171	0.3628

Este cuadro nos dice que la intensidad de la pobreza alimentaria disminuye significativamente 38.12%, la pobreza de capacidades 36.94% y la de patrimonio 30.64%. Con respecto a la severidad de la pobreza, en las tres líneas observamos variaciones porcentuales también significativas: la severidad de la pobreza alimentaria disminuye 39.79%; la de capacidades 38.59% y la de patrimonio 34.74%. Estas medidas fortalecen la

<sup>10</sup> Recordamos que la *incidencia* de la pobreza muestra la proporción de individuos que se ubica por debajo y por encima de la línea de pobreza. La *intensidad* de la pobreza registra la brecha de los pobres con respecto a la LP. La *severidad* de la pobreza muestra la desigualdad existente entre los pobres.

tendencia de un impacto favorable aún dentro del grupo de los considerados como pobres, esto es, de aquellos ubicados por debajo de las tres Líneas de Pobreza estipuladas.

Las últimas dos columnas de la cuadro III.4 muestran el cálculo de los intervalos de confianza para la clasificación de la población beneficiaria en las tres LP antes y después de ingresar al programa. Estos cálculos nos permiten saber con un nivel de confianza del 95% cuánto podría variar el promedio si la muestra fuera repetida.

### 3.3.3. Impacto en el empleo indirecto y directo

Este acápite analiza la creación de empleo indirecto y directo a partir de la incorporación de empleados subordinados en las actividades económicas emprendidas por las beneficiarias. En primer lugar, cabe destacar que la creación de empleo directo o autoempleo es de 32,170 puestos de trabajo. En la muestra analizada de 1,438 beneficiarias (EISEM), el total de empleos subordinados y adicionales a los receptores del microcrédito es de 467. Extrapolado al universo de beneficiarias de FOMMUR, la creación de empleos indirectos suma un total de 84,011. Por último, para calcular el volumen total de empleos generados por el programa sumamos al total de empleos indirectos el total de beneficiarias del primer ciclo que declaran haber iniciado o ampliado negocio (empleo directo), lo cual nos da un total de 116,181 empleos generados por FOMMUR para el ciclo 2004 evaluado. En la muestra analizada los datos relacionados con empleo nos muestran lo siguiente:

**Cuadro III.5**  
**Utilización de empleados en los proyectos productivos**

<b>Utiliza empleados</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	467	32.54
No	969	67.46
<b>Total</b>	<b>1436</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Sin datos: 2 casos. Fuente: EISEM

**Tabla III.3**  
**Tipo de empleados utilizados por las beneficiarias**

	<b>Frecuencia</b>
	<b>%</b>
No tiene empleados	29.5
Solo empleados familiares	66.0
Solo empleados sin parentesco	1.9
Ambos	2.6
<b>N=156</b>	<b>100</b>

Aquí vemos que la mayoría de las mujeres encuestadas declaran no utilizar empleados en sus negocios y 32.5% de las mujeres beneficiarias de FOMMUR utilizan al menos un empleado en los emprendimientos productivos iniciados con los microcréditos. En el siguiente cuadro vemos la cantidad de empleados utilizados por estas beneficiarias.

**Cuadro III.6**  
**Cantidad de empleados utilizados por las beneficiarias**

<b>Cantidad de empleados utilizados</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
1	269	57.54
2	118	25.23
3	42	8.92
4	16	3.38
5	9	1.85
6	3	0.62
más de 6	12	2.46
<b>Total</b>	<b>467</b>	<b>100</b>

Base: Mujeres que utilizan empleados (467 casos). Fuente: EISEM

Los porcentajes más altos se encuentran en la primera y segunda opción, es decir que la mayoría de las mujeres utilizan un empleado en sus negocios (57%) y 2 empleados (25%). Sólo pequeños porcentajes de beneficiarias utilizan de 3 empleados en adelante.

### 3.3.4. Impacto en las habilidades y prácticas financieras

En este apartado se explora el impacto del programa en la creación de habilidades y destrezas, así como también los cambios y/o continuidades de las prácticas financieras de la población beneficiaria del programa, con el interés de describir las principales tendencias. En primer lugar, se les preguntó a las entrevistadas que tanto y en qué aspectos habían aprendido a partir de su ingreso al programa. Para lograr una medida sintética de este conjunto de opiniones, se construyó un índice con un escala de 0 al 10 para mostrar más claramente los resultados. El primer rubro, indaga si la experiencia de los microcréditos ha propiciado en las beneficiarias la búsqueda de mayor y mejor información sobre los problemas del país y de la comunidad. Si bien todos los puntajes son similares (y medianos), resalta la opinión de las beneficiarias de que su participación en el programa lo ha llevado a enterarse más sobre programas de apoyo al microempresario.

**Cuadro III. 7**  
**Índice de opinión sobre el impacto en la vida de las beneficiarias**

<b>El microcrédito lo ha llevado a enterarse más de...</b>	<b>Puntaje</b>
Economía del país	6.4
Los problemas de la comunidad	6.7
Los programas de apoyo al microempresario	7
Las noticias del país	6.5
<b>El microcrédito lo ha llevado a sentirse con más derecho a...</b>	
Exigir a las autoridades	6
Exigir a la comunidad	6.2
Exigirle a su familia	6.8
Exigirle a su pareja	7
<b>Impacto en habilidades</b>	
Solicitar préstamos a amigos y familiares	7
Tratar con bancos y cajas de ahorro	5.8
Prestar dinero	5
Participar en tandas	6.1
Tratar con las autoridades	6.2
Realizar los trámites	7
Buscar programas de ayuda	7.2
Manejo de dinero	6.4
Organizarse con otras personas	6.4
Distribuir su tiempo	6.4

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

En segundo lugar, evaluamos si las entrevistadas habían ganado en protagonismo a partir de la experiencia del microcrédito. Un tema interesante se deriva de los resultados ya que los puntajes más altos se obtienen en dos rubros vinculados con la vida privada de las beneficiarias: la pareja y la familia. Posiblemente esto se relacione con que el microcrédito les permite a las mujeres llevar un aporte adicional al hogar, lo cual repercute también en las relaciones al interior del hogar. En tercer lugar, se buscó conocer en qué aspectos particulares el beneficiario opina que más ha aprendido a partir de la experiencia del microcrédito. En este rubro resaltan las opciones de *buscar programas de ayuda y realizar trámites*, que son las que tienen puntajes más altos (7.2 y 7, respectivamente). Entonces, parece ser que el conocimiento acumulado durante la participación en el programa sirve también para buscar ingresar a otros programas de apoyo, así como también las mujeres perciben un aprendizaje de actividades de tipo administrativas-burocráticas.

A continuación se presentan las respuestas a una pregunta que indaga sobre las expectativas que las encuestadas tenían sobre el microcrédito y su cumplimiento posterior, que muestra la importancia que ha cobrado la inversión en capital humano entre la población de beneficiarias. Frente a tres opciones, las entrevistadas eligen mayoritariamente la opción de *estudio de los hijos* como la principal expectativa que se habían formado del impacto que podría tener el microcrédito en sus vidas. Positivamente notamos que también es la que refleja un porcentaje de cumplimiento más alto que las restantes. Le sigue la opción de *asegurar un trabajo para el futuro* en segundo lugar.

**Cuadro III. 8**  
**Índice de opinión sobre el impacto en la vida de las beneficiarias**

Opciones	Expectativas	Cumplimiento
Tener asegurada económicamente la vejez	3.6	3.2
Que sus hijos tengan estudios	7.1	6.4
Lograr más comodidades	5.3	5
Asegurar trabajo para el futuro	6.2	5.1

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

El impacto en el capital humano (entendido como el conjunto de habilidades, destrezas y prácticas que permiten a la persona estar mejor dotado para enfrentar el mundo) se logra a

través de la propia dinámica de funcionamiento del microcrédito (ingresar a un grupo solidario, llenar papeles, cumplir con las cuotas, hablar en público, etc.) pero también a partir de instancias de aprendizaje específicamente diseñadas. En este sentido, conviene llamar la atención sobre la opinión negativa que las beneficiarias tienen sobre los cursos de capacitación que han recibido a partir de su ingreso al programa. En el siguiente cuadro se puede observar que 72.5% de las beneficiarias declara no haber recibido ningún curso de capacitación y 21% declara que sólo han recibido uno.

**Cuadro III. 9**  
**Cursos de capacitación entre la población beneficiaria**

<b>¿Ha recibido cursos de capacitación?</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Un curso	312	21.7
Más de un curso	62	4.3
No ha recibido	1043	72.5
No recuerda	13	0.9
Sin datos	9	0.6
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Pasando al tema específico de las prácticas financieras, en el cuadro siguiente, se muestra el nivel de ahorro declarado por las mujeres beneficiarias de FOMMUR:

**Cuadro III.10**  
**Impacto del programa en la propensión a ahorrar de las beneficiarias**

<b>Ahorra usted...</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	602	41.9
No	833	57.9
Sin datos	3	0.2
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Como se puede observar, la mayoría de las encuestadas declara no ahorrar (57.9%) mientras que 41.9% si lo hace. Los resultados que se muestran a continuación nos permiten conocer qué hacen las beneficiarias con el dinero que ahorran.

**Cuadro III.11**  
**Impacto del programa en la propensión a ahorrar de las beneficiarias**

<b>Que hacen con el dinero que les sobra</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Lo guardan en el banco	56	3.9
Compran animales o tierra	122	8.5
Guardan el dinero en casa	339	23.6
Compran bienes duraderos	49	3.4
Lo guardan en una caja de ahorro popular	45	3.1
Prestan dinero o entran a tandas	88	6.1
Otras	43	3
Nunca nos sobra dinero	677	47.1
Sin datos	19	1.3
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Nótese el alto porcentaje de mujeres que declaran que nunca sobra dinero (47.1%) lo cual se relaciona con el anterior dato de las mujeres que no ahorran. La opción que mayor porcentaje de menciones tiene es *guardar el dinero en casa* (23.6%). Un segundo grupo lo constituyen las opciones de *comprar animales o tierra y prestar dinero o entrar a tandas* (con 8.5% y 6.1%, respectivamente). El tercer grupo de opciones tienen porcentajes muy bajos que oscilan de 3% a 3.9%. Si agrupamos estas categorías según se trate de mecanismos formales (modernos) de ahorro o mecanismos informales (tradicionales), obtenemos lo siguiente:

**Cuadro III.12**  
**Mecanismos de ahorro entre las beneficiarias**

<b>Mecanismos de ahorro</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Formales	101	14.40
Informales	598	85.60
<b>Total</b>	<b>699</b>	<b>100</b>

Base: solo las que ahorran. Sin datos 19 casos. Fuente: EISEM

Sólo un pequeño porcentaje de encuestadas declara utilizar mecanismos formales para el ahorro de su dinero (que agrupa las opciones de banco y caja de ahorro popular). En cambio, 85.6%, es decir la gran mayoría utiliza mecanismos informales. Por último, un resultado importante a la hora de evaluar las prácticas financieras se deriva de las respuestas de las beneficiarias a la pregunta de donde saca el dinero para pagar el microcrédito que vemos a continuación, ya que ilustra las modalidades de pago del servicio de la deuda.

**Cuadro III.13**  
**Pago de la deuda del microcrédito en las mujeres encuestadas**

<b>¿De donde saca el dinero para pagar el microcrédito?</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
De los beneficios de mi negocio	846	59.27
De los ahorros de mi familia	63	4.44
De los ingresos habituales de la familia	506	35.48
De dinero prestado	12	0.81
<b>Total</b>	<b>1426</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Sin datos: 12 casos. Fuente: EISEM

Un dato positivo se observa en que la mayoría declara pagar el microcrédito con los *beneficios obtenidos del negocio* (59.27%). Sólo un pequeño porcentaje de respuestas se aglutina en las opciones de los ahorros de la familia y de dinero prestado (3.11% y 0.3%, respectivamente). Sin embargo, un importante porcentaje de mujeres declaran sacar el dinero para pagar su deuda de los *ingresos habituales de la familia* (35.5%), esto se relaciona con el dato ya analizado de que el ingreso obtenido por el microcrédito no es el único ni el principal del hogar en la mayoría de los casos. Este es un dato negativo, ya que pagar la deuda del microcrédito de otros ingresos familiares es un indicador de la poca o baja rentabilidad de los emprendimientos productivos iniciados por las beneficiarias.

### **3.4. Síntesis y recomendaciones**

El primer resultado positivo se deriva del incremento del 31.5% de los ingresos mensuales de las beneficiarias, logrado en un lapso promedio de 2 años. Esto muestra un impacto positivo directo en el poder adquisitivo de las encuestadas del programa. Al nivel de las percepciones de las beneficiarias, este impacto directo no es valorado significativamente, ya que las encuestadas opinan mayoritariamente que sus ingresos no son suficientes para vivir bien.

Puede afirmarse también que la tendencia del impacto observada sobre la pobreza (no sólo alimentaria, sino de capacidades y patrimonial) es notablemente positivo tanto en lo que se refiere al impacto sobre la incidencia, la intensidad, como la severidad de la pobreza.

Con respecto al empleo, se llegó a la conclusión de que por cada 100 microcréditos se crean 70 empleos de los cuales 58 son indirectos y 12 son autoempleo o empleo directo. Estos resultados son altamente positivos a pesar del alto porcentaje de beneficiarias que no utiliza ningún empleado en sus emprendimientos productivos.

La información analizada muestra que el impacto en creación de habilidades es más importante en lo que respecta a aprendizaje de trámites y en la búsqueda de apoyos del gobierno. Una conclusión positiva se deriva de la percepción de las beneficiarias de que el ingreso al programa les ha dado más derecho a exigir a su familia y su pareja, lo cual nos muestra el impacto del FOMMUR en el cambio de las relaciones de poder al interior del hogar. En lo que refiere a prácticas financieras, si bien los datos no son muy positivos en lo que respecta a los niveles de ahorro ni a los mecanismos utilizados (formales o informales), la mayoría de las beneficiarias declaran pagar la deuda del microcrédito con los beneficios obtenidos de la actividad económica iniciada, lo cual es un indicador de la relativamente alta rentabilidad de los proyectos.

En este capítulo se explora el impacto del programa en dos aspectos relacionados con la vida social de las beneficiarias. En primer lugar, la importancia de las redes y vínculos sociales de las beneficiarias en el acceso y mantenimiento de los microcréditos y, vinculado con esto, las consecuencias positivas o negativas que el programa ha generado en el inventario de lazos sociales de las encuestadas. En tercer lugar, interesa mostrar el impacto específico que el programa ha tenido para la población de beneficiarias mujeres, indagando en las prácticas hogareñas y en la distribución de roles, posibles consecuencias positivas o negativas.

#### **4.1. El problema**

El primer tema que se evalúa aquí se relaciona con lo en la actualidad se denomina bajo el concepto de capital social, pero que tiene una larga trayectoria dentro del campo de la investigación social. El segundo tema, tiene que ver con una preocupación por el impacto que tienen los programas de superación de la pobreza en la población específicamente femenina. Si bien FOMMUR no se define como un programa especialmente destinado a las mujeres, el alto porcentaje de beneficiarias dentro de la cobertura, hace que esta preocupación sea central para esta evaluación.

Comenzando por el primer problema, los estudios sobre desarrollo económico y político han destacado que el tipo de lazos, de asociación y cooperación existente en una comunidad constituye un activo importante para la mejora del desempeño de los grupos en estas áreas (Putnam

**Recuadro IV.1.**  
**Grupos solidarios como aval social**

“Los miembros forman ‘grupos solidarios’ (GS) conformados por cinco personas; Cada grupo con otros cinco GS en su poblado o municipio, forman un ‘centro’ de 30 miembros. Cada integrante de un GS garantiza el préstamo moralmente, de manera que si una integrante no cumple debe enfrentar la tremenda presión social de sus compañeras para que pague. Por lo tanto en esencia se emplea un ‘aval social’ en lugar de garantía física y el banco no necesita gastar recursos escasos en evaluaciones a fondo...” Conde Bonfil (2000:10)

1993). Especialmente, en el caso de los micro créditos, se ha señalado la importancia que adquieren los lazos entre los individuos que conforman los grupos de base (o solidarios) a los que se destina el micro crédito, al constituir un “aval social” que funciona como garantía de pago.

Aquí observamos cómo funciona este activo, tanto como recurso para el acceso al financiamiento, en el sentido de las redes y contactos utilizadas para obtener información y asesoría oportuna, como para el mantenimiento del mismo, en el sentido de la confianza entre pares que permite el respeto a las normas establecidas por los grupos beneficiarias, resolviendo problemas de cooperación y acción colectiva. En otras palabras, nos preguntamos: ¿actuaron los lazos y contactos existentes en la comunidad como un recurso positivo para todos los integrantes de la comunidad por igual, en términos de acceso al aprovechamiento oportuno de información y de mantenimiento de las reglas grupales, o puede suponerse que este recurso es diferente para los distintos tipos de beneficiarias (por ejemplo mujeres o muy pobres)?

El impacto del microcrédito en esta dimensión puede derivar al menos de dos aspectos, como lo han señalado algunos estudios al respecto: por una parte, la pertenencia de las beneficiarias a grupos solidarios que se asocian para establecer una práctica de ahorro y préstamo, disciplina de pago y cumplimiento solidarios. Por otra parte, la mayor participación de las beneficiarias en distinto tipo de asociaciones formales e informales a partir de la experiencia del microcrédito y de los beneficios de éste. Ello puede impactar en el empoderamiento de las beneficiarias, particularmente en el caso de las mujeres, con respecto a su seguridad, capacidad de decisión, posibilidad de movimiento e individuación

Pasando al segundo problema, el impacto del programa en la población de beneficiarias, la experiencia internacional ha enfatizado que las mujeres representan un menor riesgo crediticio, porque el hecho de recibir un financiamiento representa una mayor oportunidad para ellas en contraposición a los hombres, dado el nivel inferior ocupado con relación a la pobreza. Otras voces, en cambio, señalan que la historia de sometimiento de la mujer, obstaculizará el emprendimiento de proyectos productivos en ausencia del hombre. En este

sentido, aquí nos proponemos someter a prueba ambas hipótesis mediante la exploración de la influencia del micro crédito en los roles tradicionalmente adjudicados a la mujer; del estímulo a favor de un perfil emprendedor en las mismas; y, en el caso en que esas modificaciones hayan operado, el posible traslado de la inequidad entre géneros a una desigual distribución de tareas entre hijas e hijos.

Nos preguntamos si la experiencia del microcrédito generó un cambio en los roles tradicionales adjudicados a la mujer, especialmente en lo referente a la posibilidad de trabajo remunerado fuera del hogar. Es decir si se han logrado procesos de empoderamiento que permitan a las mujeres una mejor

**Recuadro IV.2 El Grameen Bank y las mujeres**

“En 1976 se fundó el Grameen Bank como un proyecto que ofrecía préstamos de 50 a 100 dólares a mujeres pobres, lo que les permitía el acceso a capital para trabajos manuales, producción de alimentos o cría de ganado, bajo una nueva metodología de préstamo y ahorro. Los clientes del Banco Grameen son sus propietarios y la gran mayoría (94%) son mujeres del área rural en grado de pobreza extrema. (...)

El Banco Grameen se diseñó para atender a las mujeres pues son ellas las que padecen las costumbres culturales represivas y, entre los pobres, las mujeres y los niños conforman al grupo con mayor grado de indigencia. No obstante, las mujeres representan menor riesgo crediticio tal vez porque la posibilidad de participar en un programa del Banco Grameen representa una mayor oportunidad, en términos relativos, para ellas que para un hombre”  
(Conde Bonfil 2000: 10,13)

calidad de vida. Detectar estas cuestiones resulta de singular importancia para recomendar acciones que, en sinergia con otros organismos públicos, eviten estas consecuencias no intencionadas con relación a la equidad entre géneros.

#### **4.2 Metodología**

##### *Capital Social*

Se recabó información sobre los contactos utilizados tanto para acceder al micro crédito como para mantenerlo. De esta forma, las redes y los lazos se concibieron como un recurso utilizado para obtener información y asesoramiento, tanto al momento de ingresar al programa como durante el transcurso del mismo.

En cuanto al Capital Social, entendido como confianza y respeto de a las normas estipuladas por el grupo, a través del cuestionario se obtuvo una medida del grado en que los integrantes de grupos asociados a micro emprendimientos mantienen/cooperan (o por el

contrario, desertan/retiran) la confianza en que el resto respetará las normas establecidas por el colectivo.

### *Perspectiva de género*

Para evaluar el impacto del micro crédito con relación a la equidad entre género y responder a las preguntas expuestas en el apartado anterior, se describen en primer lugar las tareas desempeñadas por las mujeres a partir del ingreso al financiamiento. Se puso especial empeño en evaluar si el ingreso al micro crédito había derivado en un alivio de la carga laboral doméstica.

Por otra parte, un segundo grupo de medidas, describe las conclusiones principales con respecto a aquellas respuestas referidas a los posibles cambios en las percepciones y valores asociados a los roles tradicionales asumidos por las mujeres. En conjunto, estas medidas relacionadas con el logro de equidad entre hombres y mujeres son las siguientes: cambio en los roles asignados entre cónyuges o pareja de hecho y cambios en los valores asociados a imágenes tradicionales de los roles asignados a hombres y mujeres

## **4.3. Resultados**

### *4.3.1. Capital Social*

En primer lugar, interesa conocer los canales de acceso que han tenido las beneficiarias a la información sobre la existencia del programa. El cuadro que se muestra a continuación muestra las respuestas que las encuestadas a la siguiente pregunta: ¿a través de qué medio se enteró usted de los microcréditos?

**Cuadro IV. 1**  
**Canales de información entre las beneficiarias**

<b>¿Como se enteró de los microcréditos?</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Por un familiar, amigo o vecino	1012	70.4
Por los promotores	321	22.3
A través de las autoridades del municipio	59	4.1
Por la microfinanciera	13	0.9
A través de la propaganda del gobierno	14	1
Otros	19	1.3
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Aquí podemos observar que el medio privilegiado en la obtención de información relacionada con el programa son las relaciones interpersonales (familiares, amigos y vecinos) que representan 70.4% de las respuestas de las beneficiarias. En segundo lugar, se encuentran los promotores y, en tercer lugar, las autoridades del municipio. Las opciones restantes tienen porcentajes muy bajos de respuesta.

La segunda pregunta tiene que ver con el impacto que ha tenido el microcrédito en la creación de capital social, es decir en permitir a las beneficiarias aumentar sus redes a través de relaciones y contactos nuevos. En el siguiente cuadro se construyó un índice con la escala de 0 a 10 que muestra la puntuación obtenida por cada una de las respuestas a la pregunta si gracias al microcrédito el encuestado cuenta con más gente para distintas cosas: pedir prestado, que cuide su casa mientras no está, que le dé un consejo personal, que le haga un trámite y que le dé consejos sobre como ahorrar.

**Cuadro IV. 2**  
**Creación de capital social en la población beneficiaria**

<b>Gracias al microcrédito usted cuenta con más gente para...</b>	<b>Puntuación</b>
Pedir dinero prestado	7.1
Que cuide su casa si usted no está	6.8
Que le de un consejo personal	7.5
Que le haga un trámite	7.2
Que le de un consejo sobre como ahorrar	7

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Las opciones que mayor puntuación obtuvieron son las de contar con más gente para que le dé un consejo personal y que le haga un trámite. En el mismo sentido, se les preguntó a las beneficiarias si a partir de la experiencia de tener un negocio habían hecho amigos entre clientes, proveedores, compañeros, autoridades de la comunidad, promotores y otros beneficiarios.

**Cuadro IV. 3**  
**Creación de capital social en la población beneficiaria**

<b>A partir de su negocio, ha hecho amigos entre...</b>	<b>Porcentaje de menciones</b>
Clientes	79.7
Proveedores	59.2
Autoridades o líderes de la comunidad	43.3
Promotores	52.4
Otros beneficiarios	65.1

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Los resultados muestran que la mayor cantidad de vínculos nuevos a partir de la experiencia del microcrédito se encuentran dentro de las relaciones comerciales (la categoría de clientes que obtiene casi 80% de las menciones y proveedores con 59.2% de las menciones). Por otro lado, la importancia de la creación de nuevos vínculos entre otras beneficiarias (65.1%) es notable y seguramente muestra el impacto de la dinámica de los grupos solidarios en la vida social de las beneficiarias. El porcentaje menor de respuestas lo obtiene la categoría de autoridades o líderes de la comunidad. Para evaluar si la experiencia del microcrédito reditúa en mayor participación comunitaria, se les preguntó a las beneficiarias sobre las actividades que realizaba antes y después de su ingreso al programa.

**Cuadro IV.4 Porcentaje de actividades comunitarias realizadas por las beneficiarias antes y después de ingresar al programa**

Participación	Porcentaje de menciones	
	Antes	Después
Organización de una fiesta en su colonia o pueblo	33.7	38.9
Reuniones de comerciantes o productores	12.2	20.7
Organización de vecinos o tequio	34.1	40.2
Asambleas de beneficiarias	0	77.6

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Aquí observamos que todas las opciones crecen, siendo más notable el impacto en la participación en reuniones de comerciantes o productores que aumenta en 8.5 puntos porcentuales (no se cuenta la última opción porque no se pregunta para el momento anterior del ingreso al programa). Por último construimos nuevamente un índice con una escala de 0 al 10 para evaluar los niveles de confianza que las beneficiarias tienen en un conjunto de figuras sociales entre las que se incluyeron a los promotores del microcrédito y los miembros del grupo solidario.

**Cuadro IV. 5  
Índice de confianza**

Opciones	Puntuación
Familia	8.9
Policía	3.5
Vecinos	5.6
Pareja	8.3
Promotores de microcréditos	6.7
Compañeros de trabajo	6.6
Gobierno	4.8
Clientes	7.2
Miembros del grupo solidario	6.9

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Nótese que las figuras sociales que mayor nivel de confianza inspiran entre la población de mujeres encuestada son las vinculadas con la vida privada: la familia que obtiene una puntuación muy alta de 8.9, seguida por la pareja con 8.3. Sin embargo, figuras comerciales como los clientes están en el tercer lugar con 7.2 de puntaje. Los miembros del grupo

solidario, los promotores y los compañeros de trabajo obtienen puntajes similares. El gobierno es quien obtiene la peor puntuación de todas las opciones.

Otro tema interesante para analizar y vinculado al del capital social es el de la dinámica de los grupos solidarios, ya que también permiten conocer el bagaje de capital social creado a partir de esta experiencia. En el siguiente cuadro, se observan dos tipos de informaciones. En primer lugar, si las beneficiarias conocían a los miembros del grupo solidario desde antes de ingresar al programa. En segundo lugar, se busca captar si la experiencia grupal fue positiva preguntando a las encuestadas si volverían a organizarse con las mismas personas.

**Cuadro IV.6**  
**Pertenencia de las beneficiarias a grupos solidarios**

<b>¿Conocía las personas de antes?</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	1135	78.9
No	96	6.7
Algunas si, otras no	203	14.1
Sin datos	4	0.3
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>
<b>Si tuviera que volver a pedir microcrédito, ¿se organizaría con las mismas personas?</b>		
Si	1122	78
No	93	6.5
Con algunas	134	9.3
No se organizaría con nadie	26	1.8
Depende	20	1.4
Sin datos	43	3
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

A partir de este cuadro sabemos que la gran mayoría de las mujeres conocía desde antes a los miembros del grupo solidario, lo cual corrobora que se precisan de ciertos lazos (de amistad, vecindad o parentesco) para la conformación de los grupos. En segundo lugar, el alto porcentaje obtenido por la opción de si volvería a organizarse con las mismas personas, resulta un buen indicador para evaluar las percepciones positivas de las beneficiarias.

Para conocer con mayor detalle las percepciones de las beneficiarias de las modalidades de organización de los grupos solidarios, construimos una medida sintética que permita dar cuenta de la valoración positiva o negativa que las encuestadas realizan de un conjunto de aspectos vinculados al grupo. Tal medida consiste en un índice con la escala de 0 a 10 que expresa la variedad de opiniones al respecto. En el cuadro que sigue a continuación se muestra esta información.

**Cuadro IV.7**  
**Índice de opinión sobre los grupos solidarios**

<b>Actividades realizadas con el grupo solidarios</b>	<b>Puntaje</b>
Trabajar juntos en la misma actividad	3.8
Pagar cuotas	7.1
Poner o cobrar multas	5
Entregar las cuentas a un promotor	6.4
Llevar dinero al banco	3.7
<b>Que le gusta de las actividades del grupo</b>	
El horario de las reuniones	7.9
El ambiente dentro del grupo	7.9
Como se toman las decisiones	7.8
Las multas que pone el grupo	6.7
Que los promotores vayan a las reuniones	8.3
Los consejos que da la gente del grupo	8.3
<b>Opinión de la dinámica grupal</b>	
Las decisiones se toman por mayoría	9.1
Se hablan los problemas entre los miembros	8.9
Su opinión es tomada en cuenta	8.8
<b>Realización de otras actividades paralelas</b>	
Comidas o fiestas	5.8
Peticiones a las autoridades de su localidad	5.8
Excursión, viaje, peregrinación	5.3
Actividades comunitarias	5.8
Para enseñar a otras personas	5.6
Dar préstamos	5.8

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

En primer lugar se les preguntó a las encuestadas sobre el tipo de actividades realizaban con mayor frecuencia con el grupo. En este rubro resalta la opción de *entregar cuentas a un promotor* y *pagar cuotas*. El segundo rubro, recoge las opiniones de los entrevistados sobre lo que más les gusta y en este caso casi todas las opciones obtienen puntajes altos, es decir, que se observa una valoración positiva de dichos aspectos. En tercer lugar, se les pide a los entrevistados que digan que tan de acuerdo están con tres afirmaciones sobre la dinámica

grupal y nuevamente encontramos un alto grado de satisfacción reflejada en los altos puntajes. Por último, se indagó si además de las tareas propias del microcrédito, las beneficiarias realizaban otro tipo de actividades con los miembros del grupo. Aquí todos los puntajes son muy homogéneos y bajos.

#### 4.3.2. Perspectiva de género

En cuanto a la evaluación sobre el impacto del programa en cuestiones relacionadas con la equidad entre los géneros, en el informe anterior se señaló como principal conclusión que si bien el ingreso al programa constituía una salida laboral importante para las mujeres, no se habían dado cambios sustantivos en los rol tradicionales de género. En lo que sigue, se explora que sucede con estas afirmaciones para el ciclo evaluado en el presente informe. En primer lugar, en el siguiente cuadro se muestran los porcentajes de respuestas de las mujeres beneficiarias de FOMMUR en la pregunta referida a las tareas del hogar realizadas después de ingresar al programa.

**Cuadro IV.8 Continuidad o cambio de las tareas del hogar realizadas por la mujer a partir del ingreso al programa**

Opciones	Frecuencia	Porcentaje
Se hace cargo de las mismas tareas	1314	93.17
Se hace cargo de menos tareas	96	6.8
<b>Total</b>	1411	100

Base: 1438 casos. Sin datos: 27 casos. Fuente: EISEM

Como se puede observar más del 90% de las mujeres beneficiarias declaran seguir haciendo las mismas tareas del hogar que realizaba antes de ingresar el programa y sólo 6.8% declara lo contrario. En cuanto al traspaso de tareas domésticas al interior de la familia en los casos en que la mujer declaró dedicarse al trabajo, puede observarse que los hijos son quiénes –en mayor medida- absorben la carga de tareas domésticas que la beneficiaria deja de hacer (48.72%). Esta información se observa en el cuadro que sigue:

**Cuadro IV.9**  
**Traspaso de tareas antes realizadas por la mujer beneficiaria**

Quién las hace	Frecuencia	Porcentaje
Su esposo	171	16.67
Sus hijos	499	48.72
Otros miembros de la familia	263	25.64
Un empleado	92	8.97
<b>Total</b>	<b>1025</b>	<b>100</b>

Base: Solo mujeres que siguen haciendo las mismas tareas del hogar.  
Sin datos: 289 casos. Fuente: EISEM

El alto porcentaje de mujeres que declaran seguir realizando las mismas tareas domésticas que antes de obtener el microcrédito se ve corroborado por la importancia que sigue teniendo el ámbito familiar en la escala de jerarquías de la mujer beneficiaria. Sin embargo, en el siguiente cuadro se observa una diferencia de 1 punto porcentual entre las mujeres que consideran que es más importante dedicarle el mayor tiempo a la actividad económica iniciada que a su familia:

**Cuadro IV.10**  
**Comparación de la importancia de la familia y del negocio**

¿Qué es más importante?	Frecuencia	Porcentaje
Dedicarle más tiempo a su actividad para que prospere	649	50.50
Dedicarle más tiempo a su familia	636	49.50
<b>Total</b>	<b>1284</b>	<b>100</b>

Base: 1438. Sin datos: 154 casos. Fuente: EISEM

En cuanto al liderazgo del emprendimiento debe notarse positivamente que casi el 100% de las mujeres encuestadas declaran manejar ellas mismas el dinero del microcrédito. Esta información es la que se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro III.11**  
**Manejo del dinero del microcrédito**

Quién maneja el dinero del microcrédito	Frecuencia	Porcentaje
Yo	1419	99.10
Otra persona	13	0.90
<b>Total</b>	<b>1432</b>	<b>100</b>

Base: 1438. Sin datos: 6 casos. Fuente: EISEM

En el siguiente cuadro se observan las respuestas de las encuestadas ante la pregunta quién toma las decisiones en el negocio en cuatro rubros: la compra de insumos o materias primas, el reparto de tareas, la utilización de las ganancias y la solicitud de un préstamo.

**Cuadro III.12**  
**Toma de decisiones en el negocio de las beneficiarias**

Personas	Compra de materias primas		Reparto de tareas		Qué hacer con las ganancias		Solicitar un préstamo	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Beneficiaria	77.47	7.07	75.89	5.88	76.34	3.94	75.08	4.54
Cónyuge	12.12	3.33	14.59	3.65	16.08	3.64	17.36	3.03
Otros								
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Sin datos	14	19	16	13				

Base: 1438. Fuente: EISEM

Positivamente, puede notarse que es la beneficiaria quién mayores porcentajes tiene en todos los rubros. El cónyuge adquiere un mayor protagonismo en la compra de materias primas que en el resto de los rubros. Los porcentajes obtenidos por la opción *ambos* también resultan un dato positivo ya que suponen procesos de toma de decisión consensuados. En el cuadro que sigue a continuación se muestran las respuestas que dieron las mujeres ante la pregunta de quién se hacía cargo (antes y después de ingresar al programa) de cuatro ámbitos de tareas vinculadas con el hogar: la contribución al gasto del hogar, la toma de decisiones, responder por la familia y administrar el dinero de la familia.

**Cuadro IV.13**  
**Distribución de tareas en el hogar de las beneficiarias antes y después de ingresar al programa**

Opciones	Quien contribuía más al gasto familiar		Tomaba las decisiones en su casa		Respondía por la familia		Administraba el dinero de la familia	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Usted	22	29.3	25.1	27.7	22.9	25.2	48.8	52.9
Su esposo	58.7	39.9	40.8	31.7	51.5	42	22.6	15.1
Padres o suegros	5	4.1	5.8	5.1	5.7	5.3	5	4.6
Hijos	2.8	2.7	0.6	0.6	1	0.9	0.6	0.6
Ambos cónyuges	9.6	22.6	26.3	33.5	17.6	25.3	21.5	25.7
Otros	1.1	0.9	0.8	0.9	0.7	0.9	0.7	0.7
Sin datos	0.8	0.5	0.6	0.5	0.6	0.4	0.8	0.4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Base: 1438. Fuente: EISEM

En los resultados para el primer rubro (contribución al gasto del hogar) se puede observar la continuidad del rol masculino tradicional en la provisión de ingresos en el hogar, aunque baja muchísimo entre la situación anterior y la posterior al programa (se reduce en 18.8 puntos porcentuales. La jerarquía del esposo se mantiene sólo por 10 puntos porcentuales de diferencia con las mujeres. Otra conclusión importante que se deriva del primer rubro es el notable ascenso del porcentaje de la categoría *ambos*, lo cual claramente está mostrando el impacto del ingreso del microcrédito obtenido por la mujer en el ingreso del hogar. En el segundo rubro –la toma de decisiones- la presencia masculina del cónyuge pierde protagonismo y nuevamente se registra un notable crecimiento del porcentaje de *ambos*, así como también un pequeño ascenso del porcentaje que representa a la beneficiaria. Una tendencia similar se observa en el tercer rubro –responder por la familia- donde vuelven a aumentar los porcentajes que representan a la beneficiaria y a ambos cónyuges y disminuye levemente la del esposo.

El cuarto rubro nos muestra una información muy interesante: el protagonismo femenino en la administración del dinero del hogar antes y después de ingresar al programa. Este protagonismo femenino sin competencia en este rubro, refleja el saber de sentido común (y hoy en día aprovechado por los diseñadores de políticas públicas) que señala que a pesar de que las mujeres no aportan el principal ingreso del hogar, son las que mejor lo administran.

A continuación se presenta un índice con puntajes que van del 0 al 10, para mostrar de forma sintética lo que opinan las mujeres en relación a diversos temas. Este índice pretende captar, en primer lugar, el grado de acuerdo de las encuestadas mujeres con una batería de afirmaciones recogidas del saber popular con respecto a los roles de género y la distribución de tareas hogareñas. En segundo lugar, se busca mostrar lo que las mujeres perciben que han ganado en términos personales con la experiencia del microcrédito. En tercer lugar, las opiniones de las encuestadas con respecto al aumento de oportunidades y, por último, la ayuda familiar dada a las beneficiarias en aspectos relacionados con el microcrédito.

**Cuadro IV.14**  
**Índice de Percepciones femeninas**

<b>Grado de desacuerdo con las siguientes afirmaciones</b>	<b>Puntaje</b>
Si el sueldo del marido alcanza para vivir, la mujer no debe trabajar por pago	4.9
El hombre siempre debe ser el jefe de la familia	7.3
La mujer puede trabajar siempre y cuando no descuide la casa	8.7
Las mujeres administran mejor el dinero que los hombres	8.7
Aunque mi familia estuviera en contra, yo volvería a pedir el microcrédito	7
<b>Que ha ganado con el microcrédito...</b>	
Seguridad en sí misma	6.7
Lograr sus aspiraciones personales	5.7
Poder relacionarse mejor con las autoridades	3.4
Poder sacar adelante a su familia sin la ayuda de nadie	7
<b>Desde que tiene el microcrédito tiene más oportunidad de...</b>	
Juntarse con amigos	6.2
Gastar en artículos personales	5.7
Recurrir a gente cuando necesita ayuda	6.9
Hacer actividades en la comunidad	6.2
Ir a sitios donde antes no iba	5.3
<b>Ayuda de la familia en...</b>	
A hacer los trámites del MC	4.6
A pagar los intereses del MC	5.4

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

En el alto puntaje obtenido en la tercer afirmación (la mujer puede trabajar siempre y cuando no descuide la casa) se vuelve a mostrar la importancia que sigue teniendo el ámbito de la vida privada y sus obligaciones para las mujeres beneficiarias. En cambio con la primera afirmación que claramente muestran una visión tradicional de los roles de género, las encuestadas se muestran más críticas. Con respecto al notable protagonismo femenino en la administración del hogar que ya mencionamos en el punto anterior, aquí nuevamente lo vemos corroborado.

En el segundo rubro, observamos que las mujeres perciben que lo que más han ganado a partir de la experiencia del microcrédito es lograr sacar sus familias adelante y mayor seguridad en sí mismas. Llama la atención el bajísimo puntaje obtenido por la categoría de relacionarse mejor con las autoridades.

Con respecto a las oportunidades creadas a partir del ingreso en el programa, se observa una puntuación bastante homogénea donde lo que más resalta son los puntajes obtenidos

por las actividades colectivas. Por último, en relación a la ayuda brindada por la familia de la entrevistada con los asuntos vinculados al microcrédito, si bien ambos puntajes son bajos, el que más resalta es la ayuda en el pago de los intereses. A continuación se muestran los resultados de la pregunta sobre los pedidos de permiso de las mujeres beneficiarias.

**Cuadro IV.15**  
**Pedidos de permiso en las encuestadas**

<b>Usted acostumbra a pedir permiso a alguien para...</b>	<b>Porcentaje de menciones</b>
Gastar el dinero del MC	39.5
Ausentarse de su casa	68.3
Trabajar	57.4
Pedir un préstamo	60.9
Sin datos	0.2
<b>Total</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

En todas las opciones, los porcentajes de mujeres que declaran pedir permiso para realizar algunas cosas resultan notables. La categoría que mayor porcentaje de menciones acumula es la de ausentarse de la casa con 68.3%, seguido por la opción pedir un préstamo que tiene 60.9% de las menciones. Positivamente observamos que el porcentaje menor de todas las opciones es la de las mujeres que piden permiso para gastar el dinero del microcrédito (39.5%).

#### **4.4 Síntesis y recomendaciones.**

A pesar de que el cambio en los activos sociales (capital social o conjunto de redes que posee la gente) como el cambio en los valores y hábitos arraigados en la población suelen tener una dinámica de transformación más lenta, en este capítulo se han encontrado algunas tendencias positivas.

En primer lugar, de los datos observados se desprende que las redes sociales existentes entre las encuestadas resultan ser muy útiles a la hora de hacer llegar información pertinente a los microcréditos. A su vez, el programa muestra ser eficaz en la creación de capital social en las comunidades que opera. Sobre todo, se observa el crecimiento notable

de relaciones comerciales vinculadas con la dinámica del negocio emprendido con el microcrédito. Sin embargo, los niveles de confianza más altos siguen estando anclados en los vínculos fuertes (familiares y amigos cercanos) que en los débiles (compañero de trabajo, promotores, gobierno, etc.). Otra conclusión positiva tiene que ver con el alto grado de satisfacción de la población beneficiaria en todos los aspectos relacionados con la dinámica de los grupos solidarios.

En segundo lugar y relacionado con el impacto en la equidad de género, a pesar de que las mujeres siguen expresando valores y actitudes regidas por una visión tradicional de los roles de género, se advierten cambios notables en lo que respecta a la toma de decisiones vinculadas con el negocio. Con base en lo observado podemos decir que el programa tuvo un impacto positivo en el cambio en las actividades relacionadas con la posibilidad de obtener un trabajo remunerado; esto ha propiciado una salida de la mujer del mundo exclusivamente privado y mayor manejo de su tiempo libre. Sin embargo, la transformación de la distribución de roles tradicionalmente asignados a la mujer aún constituyen un desafío en varios de los puntos evaluados, aunque éste no sea el objetivo del FOMMUR.

### Caracterización de los proyectos productivos

---

Este capítulo tiene como objetivo dar una caracterización del tipo de proyectos emprendidos por las beneficiarias de FOMMUR. La caracterización se sustenta en la descripción de los siguientes criterios: utilización del microcrédito; actividad económica; generación de empleos; tipo de empleados utilizados; rentabilidad y vocación empresarial de las beneficiarias.

#### 5.1. El Problema

Conocer en detalle los tipos de emprendimientos productivos iniciados por parte de las beneficiarias nos permite responder a la pregunta si los microcréditos otorgados permiten la generación de cadenas productivas. La generación de cadenas productivas permite evaluar el impacto del programa en el aumento del nivel de bienestar de las beneficiarias a largo plazo y puede ser medido a través del tipo de utilización que las beneficiarias hacen del microcrédito. Relacionado con este punto, se trata de encontrar los factores determinantes que explican las diferentes utilizaciones. Entre estos factores cuentan el tipo de pobreza, el nivel

#### **Recuadro V.1. Microfinanzas y modalidades de la pobreza**

"La mayoría de las IMF tienen mucho por andar para encontrar maneras de llegar a los hogares extremadamente pobres. Con frecuencia esto se disculpa con afirmaciones como 'los muy pobres sólo pueden beneficiarse mediante la caridad' o 'la sustentabilidad de los programas es incompatible con la inclusión de los muy pobres. Esto posiblemente enmascara una falta de conocimiento de las dinámicas de la pobreza y las oportunidades que existen para proporcionar servicios financieros a la gente extremadamente pobre. Hasta la fecha ha ocurrido una exploración inadecuada de los productos financieros y mecanismos de entrega de servicios de bajo costo que permitirían a las IMF incluir a los hogares extremadamente pobres sin comprometer sus objetivos de sustentabilidad." Hickson, (2001: 67)

educativo, el conjunto de disposiciones y actitudes hacia los negocios, etc. Es decir, debemos tomar en cuenta una diversidad de factores económicos, sociales y culturales.

La hipótesis que guía este apartado es que los usos diferenciales del microcrédito permiten observar también las diferencias en los ingresos, las capacidades y el patrimonio de las beneficiarias al momento de ingreso al programa y que estos usos diferenciales, a su vez, permiten explicar los éxitos y fracasos del mismo. Teniendo en cuenta el uso diferenciado de los microcréditos por parte de las beneficiarias: ¿sería posible hablar de dos mercados de microcrédito diferenciados, uno caracterizado por la utilización en prácticas de autoconsumo y otro caracterizado por el inicio de emprendimientos productivos?

## ***5.2. Metodología***

En este apartado se caracteriza a los emprendimientos productivos iniciados por las beneficiarias en virtud de un conjunto de elementos, a saber:

- a) Utilización de los microcréditos
- b) Clasificación de proyectos por rama de actividad
- c) Local propio y equipamiento.
- d) El empleo en los proyectos productivos
- e) Rentabilidad y continuidad de los proyectos.
- f) Inversión de las ganancias
- g) Vocación empresarial

Por último, recabamos información sobre las actitudes y prácticas empresariales de las beneficiarias que nos permita entender mejor el tipo de emprendimientos productivos.

## ***5.3. Resultados***

### *5.3.1. Utilización de los microcréditos*

En primer lugar se presenta una descripción del tipo de utilización dada al microcrédito, prestando especial atención a la distinción entre un uso productivo y un uso no productivo. El primer rubro agrupa aquellas respuestas de las beneficiarias que declaran haber iniciado

o ampliado un negocio (y, por lo tanto, todo lo que tenga que ver con la compra de insumos, mejoras del local, etc.). El segundo rubro agrupa aquellas respuestas no relacionadas directamente con el emprendimiento productivo como son las mejoras en la vivienda (cuando la vivienda no es de uso comercial) y actividades vinculadas con el autoconsumo (alimentación, vestimenta, etc.). En el cuadro que sigue a continuación, se muestran los resultados obtenidos a la pregunta directa sobre el uso dado al dinero obtenido en el microcrédito:

**Cuadro V.1**  
**Utilización declarada del microcrédito (en porcentajes)**

<b>Uso del microcrédito</b>	<b>Primer microcrédito</b>	<b>Último microcrédito</b>
Uso productivo	63.9	68.7
Uso no productivo	35.9	30.7
Sin datos	0.2	0.6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Positivamente, se puede observar que la mayoría de las respuestas se agrupan en un uso productivo de los microcréditos, siendo superior para el caso del último crédito. En el cuadro siguiente se muestran de manera separada el porcentaje de beneficiarias que declaran iniciar negocio, por un lado, y los que responden que utilizaron el dinero para ampliar un negocio que ya tenían, por el otro.

**Cuadro V.2**  
**Porcentaje de beneficiarias que inician o amplían negocio**

<b>Rubros</b>	<b>Primer microcrédito</b>	<b>Último microcrédito</b>
Iniciar negocio	36.7	7.1
Ampliar negocio	27.1	61.5
Otros	36.0	31.1
Sin datos	0.2	0.3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Como era de esperar, aquí si observamos significativas diferencias entre el uso dado al dinero del primero y del último crédito, ya que es mayor el porcentaje de beneficiarias que inician negocio con el dinero obtenido del primer crédito que en el segundo. En cambio, un porcentaje mayor de beneficiarias amplían negocios con el dinero del último microcrédito. Nótese además, que existe un gran cantidad de beneficiarias que ingresan al programa teniendo ya un negocio (27.1%).

### 5.3.2. Rama de actividad

Con respecto al giro o rama de actividad en la cual se sitúan los emprendimientos productivos de las beneficiarias, nótese que la mayoría se encuentran en el sector comercio que agrupo 73.1% de las respuestas, seguido por el sector manufacturero, en tercer lugar y el sector agropecuario en el cuarto. Por último, y con un porcentaje muy bajo, el sector servicio.

**Cuadro V.3**  
**Rama de actividad económica de los proyectos productivos**

Ramas de actividad económica	Porcentaje	Porcentaje
Manufactura	234	16.7
Comercio	1025	73.1
Servicio	39	2.8
Agropecuario	105	7.5
<b>Total</b>	<b>1403</b>	<b>100</b>

Base: 1438. Sin datos: 35 casos. Fuente: EISEM

Es preciso mencionar que las actividades económicas realizadas por las mujeres con el dinero del microcrédito son, por lo general, comercio al por menor. Es decir, que la acumulación de mujeres en el sector comercio está indicando los bajos niveles de inversión que este tipo de actividades requiere.

### 5.3.3. Local propio

En el cuadro que vemos a continuación se observa que la mayoría de las encuestadas realizan su actividad comercial en un local dentro de su casa (utilizada con fines comerciales), sólo el 5.1% declara tener un local rentado y un porcentaje similar declara tener local propio. Pero este cuadro nos agrega una información adicional: 20.3% de las beneficiarias declaran desarrollar su actividad económica en el domicilio de sus clientes.

**Cuadro V.4**  
**Lugar donde se desarrolla el negocio del beneficiario**

<b>¿Dónde desarrolla la actividad económica?</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
En su vivienda	800	55.6
En un local rentado	73	5.1
En un puesto fijo	68	4.7
En un local o taller propio	37	2.6
En el domicilio de sus clientes	292	20.3
En un puesto ambulante	104	7.2
Otros	50	3.5
Sin datos	14	1
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

#### 5.3.4. Autoempleo y empleo subordinado en los proyectos productivos

En este apartado se vuelve a reiterar la información sobre empleo que se describió en el capítulo 3. En primer lugar, se debe hacer notar que la mayoría de los emprendimientos productivos no utilizan ningún empleado, esto quiere decir que los negocios o actividades económicas son desarrollados, en su mayoría, a través del trabajo de la beneficiaria.

**Cuadro V.5**  
**Empleo subordinado en los proyectos productivos**

<b>Empleados</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Si	467	32.54
No	969	67.46
<b>Total</b>	<b>1436</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Sin datos: 2 casos. Fuente: EISEM

<b>Cantidad de empleados utilizados</b>		
1	269	57.54
2	118	25.23
3	42	8.92
4	16	3.38
5	9	1.85
6	3	0.62
más de 6	12	2.46
<b>Total</b>	<b>467</b>	<b>100</b>

Base: Solo las que utilizan empleados (467 casos). Fuente: EISEM

A su vez, las mujeres que utilizan empleados en sus proyectos productivos (32.5%) tienen un promedio de 1.8 trabajadores por emprendimiento iniciado.

### 5.3.5. Continuidad y rentabilidad de los proyectos productivos

Para conocer que tan rentables son los microemprendimientos productivos iniciados por las beneficiarias, a continuación se presenta la información al respecto. En el cuadro que se muestra a continuación se presentan los porcentajes de respuestas ante la pregunta: ¿continúa usted con el negocio que tenía al pedir el microcrédito? realizada a las beneficiarias del programa.

**Cuadro V.6**  
**Continuidad de los negocios emprendidos**

¿Continúa usted con el negocio?	Frecuencia	Porcentaje
Si	1109	77.1
No	318	22.1
Sin datos	12	0.8
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Nótese que 77% de las mujeres declaran continuar con el negocio emprendido con el primer crédito otorgado, lo cual es un dato positivo. A las mujeres que respondieron no haber continuado con el proyecto productivo (22.1%) se les preguntó, a su vez, cuáles eran las razones por las que no fue posible continuar. Esta información es la que se muestra en el cuadro siguiente, donde podemos observar que la razón más mencionada por las beneficiarias es la *falta de apoyo* seguida por el porcentaje de mujeres que declaran que no continuaron con el negocio porque *no daba dinero*. Llama la atención que en tercer lugar se nombra como causa de la no continuidad de los negocios emprendidos por las mujeres, el embarazo y enfermedades. Un dato positivo de este cuadro se deriva del bajo porcentaje de mujeres que considera que la razón por la cual no siguió con el negocio es porque el dinero del crédito no alcanzaba.

**Cuadro V.7**  
**Causas de la no continuidad de los proyectos productivos**

<b>Razones por las que no continuó el negocio</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Había mucha competencia	29	9.2
No daba dinero	59	18.9
Falta de clientes	20	6.5
Por las deudas	27	8.6
Por falta de apoyo	70	22.2
Estaba embarazada, enfermedad	54	17.3
No alcanza el crédito	12	3.8
Otras	42	13.5
<b>Total</b>	<b>314</b>	<b>100</b>

Base: solo las que no continúan con negocio (314 casos). Fuente: EISEM

También relacionado con la continuidad de los emprendimientos productivos, se les preguntó a las encuestadas sobre los planes del negocio a futuro. En el siguiente cuadro observamos otro dato muy positivo: la gran mayoría de las mujeres declaran que continuarán con el negocio emprendido (80.7%).

**Cuadro V.7**  
**Continuidad de los negocios emprendidos en el futuro**

<b>Cuales son sus planes hacia el futuro</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Continuar con el negocio	1160	80.7
Cambiar de negocio	92	6.4
Abandonar el negocio	93	6.5
Buscar un trabajo asalariado	23	1.6
Otros	20	1.4
Sin datos	49	3.4
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Los resultados observados en todos estos cuadros, reflejan una muy alta continuidad de los emprendimientos productivos, lo cual posiblemente está relacionada con los niveles de rentabilidad obtenidos. Por esta razón, por último se calculó la rentabilidad de los proyectos productivos que se obtiene de dividir el incremento en el ingreso mensual de las beneficiarias (\$549.51) por el monto promedio del microcrédito en el período (\$1,770.87). Esto da como resultado que los proyectos productivos tienen una rentabilidad de 31% sobre el monto del crédito.

Una información similar se observa en el siguiente cuadro, donde la pregunta realizada fue: ¿en qué ayudó el dinero del microcrédito? Se construyó un índice con escala de 0 a 10 que nos permite posicionar las opiniones de las beneficiarias ante la pregunta de en qué aspectos de la economía familiar ayudó específicamente el dinero del microcrédito. Aquí vemos que el puntaje más alto se agrupa en la primera categoría *alimentación de su familia* (8), seguida por la opción de los *gastos escolares para sus hijos* (6.2) y los *gastos en medicamentos* (5.9). Nótese el bajo puntaje obtenido por la opción *ahorro familiar* (2.9).

**Cuadro V.13**  
**Índice de percepciones con respecto a la ayuda del microcrédito en la economía familiar**

¿En qué ayudó el microcrédito?	Puntaje
La alimentación de su familia	8
Gastos escolares para sus hijos	6.2
Gastos en medicamentos	5.9
Gastos en la vivienda	5.3
Gastos en ropa	4
Gastos en enseres para el campo	2.2
Ahorro familiar	2.9
Prestar dinero a otras personas	2.4

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

### 5.3.6. Vocación empresarial de las beneficiarias

Para conocer las actitudes y prácticas de las beneficiarias en relación al ámbito empresarial, contamos con un conjunto de preguntas que permiten una descripción. En el siguiente cuadro se recogen las respuestas dadas a una pregunta de auto-percepción: ¿se considera usted microempresaria?

**Cuadro V.14**  
**Percepción de las microempresarias**

¿Usted se considera microempresaria?	Frecuencia	Porcentaje
Si	677	47.1
No	651	45.3
Si, en parte	37	2.6
No, en parte	0	0
Sin datos	72	5
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Los porcentajes son muy similares para las opciones positivas y negativas, sin embargo, si sumamos al porcentaje de mujeres que se sienten identificadas con la condición de microempresarias a las que responden que lo sienten pero en parte, obtenemos que casi el 50% de las mujeres se sienten microempresarias.

Otra forma de acercarse a la descripción de la actitud empresarial de las beneficiarias es midiendo sus percepciones en relación al riesgo. En la pregunta que se muestra en el siguiente cuadro, se les pide a las encuestadas que jerarquicen entre dos polos: estabilidad y progreso.

**Cuadro V.15**  
**Percepciones del trabajo en los beneficiarios**

<b>Que situación prefiere</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Tener trabajo seguro, aunque no se progrese	808	56.2
Tener trabajo en donde se progrese, aunque no sea seguro	523	36.4
Depende	39	2.7
Sin datos	68	4.7
<b>Total</b>	<b>1438</b>	<b>100</b>

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Según se observa, las beneficiarias parecen preferir en mayor medida la primera opción, que jerarquiza la estabilidad de un trabajo seguro frente al progreso y el riesgo. A continuación se muestran los puntajes obtenidos en un índice con escala de 0 al 10, donde se recogen las preferencias de las encuestadas con respecto a lo que consideran más importante tener en la vida.

**Cuadro V.16**  
**Jerarquía de respuestas**

<b>¿Qué es más importante...?</b>	<b>Puntaje</b>
Ganar dinero	6.4
Tener un negocio propio	7.9
Tener ahorros	5.8
Tener un trabajo asalariado	4.8
Tener estudios	4.8

Base: 1438 casos. Fuente: EISEM

Como se puede ver, la opción de tener un negocio propio es la que mayor puntaje logra entre la población encuestada. Lo sigue la opción ganar dinero y tener ahorro, en tercer lugar.

#### ***5.4. Síntesis y recomendaciones***

De los datos arrojados en este capítulo se derivan las siguientes conclusiones: en primer lugar el porcentaje de uso productivo de los microcréditos es alto. Sin embargo, se trata de emprendimientos productivos desarrollados principalmente en el hogar y con baja intensidad de mano de obra. La mayoría de los proyectos productivos pertenece al sector comercial que, dado el carácter poco intensivo de los emprendimientos, requiere niveles menores de inversión. La capacitación y la asistencia técnica resultaría un aporte imprescindible para enfatizar las tendencias hacia un aumento en la intensidad de los proyectos.

Sin embargo, resalta la alta continuidad de los emprendimientos de las beneficiarias lo cual estaría indicando que éstos tienen cierto nivel de rentabilidad. A su vez, la gran mayoría de las encuestadas declara que planea continuar con su negocio en el futuro.

Si bien los emprendimientos productivos son de baja intensidad, las beneficiarias se auto-perciben como microempresarias principalmente. Sumado a esto, jerarquizan el hecho de tener un negocio propio como lo más importante en la vida en comparación a otras opciones como tener trabajo asalariado o estudiar. Por otro lado, las mujeres prefieren la estabilidad de un trabajo seguro a asumir riesgos.

Este capítulo se orienta a estimar el costo-beneficio del FOMMUR y a exponer los resultados de la verificación en campo de las metas físicas y financieras. La primera parte se dedica al tema del costo-beneficio; la segunda, a los resultados de la verificación.

### *A. Análisis Costo-Beneficio.*

El análisis costo-beneficio de cualquier programa gubernamental está destinado a evaluar el grado de eficiencia con el que opera. Sin embargo, el concepto de eficiencia no se restringe a la rentabilidad económico-financiera, sino que debe incluir una valoración adecuada de los costos y de los beneficios sociales. Los ejercicios que componen este capítulo apuntan hacia esa dirección. De esta forma, a los criterios convencionales se suma el contraste entre los costos y beneficios sociales, en los que incurre el FOMMUR.

Desde esta perspectiva, el análisis del costo-beneficio se divide en dos partes: el análisis del beneficio y costo social del programa, por un lado, y el examen de los costos de operación del mismo. Con relación a la primera, se evalúa la relación costo-beneficio con la que el FOMMUR contribuye con tres objetivos de la política económica y social de la administración pública: la generación de empleos, el aumento del ingreso de la población y la creación de microempresas. La segunda, en cambio, se centra en el gasto en que incurre el programa, comparado contra otras fuentes de financiamiento; en la proporción de créditos a gasto corriente; la proporción de ingresos por intereses a gasto corriente, y la proporción de ingresos totales a egresos totales.

## *1. El análisis costo-beneficio del FOMMUR: la dimensión social*

Esta parte se ocupa de la comparación entre los beneficios y costos sociales asociados a la generación de empleo, de ingresos y a la creación de microempresas que provoca la gestión crediticia del FOMMUR, por un lado, y los que para los mismos rubros produce la economía nacional.

El método utilizado consiste en estimar la cantidad de recursos que implica generar un empleo, una unidad de ingreso y una microempresa en ambas dimensiones, a efecto de calcular el diferencial de costos entre los empleos, los ingresos y las microempresas generados por el FOMMUR y los que cabría esperar de un volumen equivalente en la economía nacional. La equivalencia, sin embargo, es incompleta si no se toma en cuenta, de forma explícita el tamaño de la empresa. Por tal razón, la comparación se centra en lo que ocurre en el seno de la microempresa. La clasificación se realizó tomando como base la información de censos económicos 1999, Micro, Pequeña, Mediana y Gran Empresa, Estratificación de los Negocios; pero los datos fueron indexados a salarios mínimos, a fin de que sean comparables con los datos de 2004, también expresados como salarios mínimos de este año. De esta forma, se incorpora un factor de actualización de la información censal. En la primera sección se examina el empleo; en la segunda, el ingreso; en la tercera, la creación de microempresas, y en la cuarta, la reducción de la pobreza.

### *1.1. El costo-beneficio de generar empleo*

La insuficiencia de crecimiento que durante los últimos años ha mostrado la economía mexicana se ha traducido en una débil creación de fuentes de trabajo, especialmente si se la compara con la expansión que anualmente experimenta la población económicamente activa. La generación de empleos, entonces, se ha vuelto un imperativo de orden social y político, que demanda explorar vías alternativas a las tradicionales. La estrategia asociada al enfoque de microfinanzas representa una de ellas, en la medida en que busca deliberadamente generar oportunidades de autoempleo y que provoca, sin ser su propósito

explícito, la emergencia de fuentes de trabajo indirecto y subordinado. Es en este sentido, y frente a la debilidad de la demanda de trabajo, la generación de empleos se ha vuelto un importante beneficio social. Estimar el costo del mismo, mediante la comparación con el correspondiente a las vías tradicionales en las que transcurre la economía nacional, es el objetivo fundamental de este apartado.

Es decir, se pretende evaluar el costo de generar un empleo mediante uso de los microcréditos que suministra el FOMMUR, a efecto de compararlo con el costo equivalente en el que incurre la economía nacional, es decir, la sociedad en su conjunto.

El procedimiento consta de cuatro partes fundamentales:

- estimación de los costos de generar un empleo en el FOMMUR;
- cálculo del mismo rubro para la economía nacional;
- estimación de los diferenciales unitarios entre ambos;
- y estimación del beneficio social, entendido como el ahorro que la sociedad genera por dedicar una cantidad de recursos a una actividad (la crediticia del FOMMUR) y no a la otra (el resto de la economía nacional).

La estimación del costo de generar un empleo en el FOMMUR se expone en el recuadro siguiente.

#### **Recuadro VI.1. El cálculo de generar un empleo en el FOMMUR**

El costo de generar un empleo no es más que la relación entre empleos generados por el FOMMUR y el costo total del programa, que incluye la transferencia de recursos a la población, en forma de microcréditos. Sin embargo, el uso del costo total tiene dos inconvenientes: por un lado supone que la única actividad del Programa es el suministro de estos empréstitos, cuando en realidad incorpora otro tipo de actividades como los apoyos para capacitación, la asistencia técnica e infraestructura asociados a otro objetivo del FOMMUR: la conformación de una oferta de microfinanciamiento a favor de la mujer rural; por el otro, incluye los gastos de operación, que se asocian no sólo al suministro de créditos, sino al tipo de actividades mencionadas, pero que dificultan la comparación de los costos de generar empleos en la economía nacional, porque este cálculo — como se verá más adelante— no los contempla. En este sentido, en lugar de utilizar el costo total del Programa, el costo más representativo es el monto total de los créditos otorgados.

De esta forma, el costo de generar un empleo puede ser representado por la siguiente expresión.

$$CG1EF = \frac{Cr}{E}$$

Donde:

CG1EF: Costo de generar 1 empleo por el FOMMUR

Cr: Monto total de los créditos otorgados en el periodo.

E: empleos directos e indirectos generados durante el período.

La determinación de los empleos generados (E) se basa en las siguientes consideraciones.

- a) De las personas beneficiarias, sólo aquellas que emprenden un negocio con su primer crédito pueden ser consideradas como autoempleos o empleos directos generados por el microcrédito, porque las que reciben un crédito subsecuente (segundo, tercero o cuarto ciclo.) o aquellas que utilizan el primero en otra actividad, aun cuando ésta sea la ampliación de su empresa, ya se encuentran empleadas en su emprendimiento inicial. Por eso no representan *generación* de autoempleos. De acuerdo a la encuesta levantada por la UNAM, que se menciona en el capítulo 3, sólo 36.7% de las beneficiarias usan su primer microcrédito para iniciar un negocio. Por tal razón, la generación de empleos directos o autoempleo (AUE) puede expresarse como

$$AUE = 0.367B_1$$

Donde  $B_1$  son las beneficiarias de primer ciclo

- b) De conformidad con la metodología expuesta en capítulo 3, 32.5% de los beneficiarios son empleadores y, en promedio, generan 1.78 empleos subordinados. Esto significa que el número de empleos indirectos (EI) es igual a:

$$EI = 0.325 * 1.78B$$

De esta forma el número de empleos generados por los microcréditos (E) es la suma de empleos directos (autoempleo) e indirectos:

$$E = AUE + EI$$

Los valores están expresados en salarios mínimos generales, elevados al año del periodo.

Por su parte, la estimación del costo de generar un empleo en la economía o en alguna de sus sectores, se estima como se expresa en el recuadro siguiente:

#### Recuadro VI.2 El cálculo de generación de un empleo en la economía

El costo de generar un empleo en la economía es calculado de la siguiente manera:

$$CG1EE = \frac{\sum AFTS}{\sum PO}$$

Donde para cada sector y para el total nacional:

CG1EE: Costo de generar un empleo en la economía o en el sector económico correspondiente

AFTS: Activos fijos totales

PO: Personal Ocupado

Los valores están expresados en veces salario mínimo general promedio del periodo.

Los resultados se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro VI.1 Costo de generar un empleo en FOMMUR y en la Economía Nacional**

	COSTO DE GENERAR UN EMPLEO		
	Economía Nacional* SMGA**	FOMMUR SMGA***	Diferencia en costos unitarios
Tamaño de empresa	(A)	(B)	(A-B)
Micro	7.66	0.17	7.49
Pequeña	11.73		11.55
Mediana	21.21		21.04
Grande	25.16		24.99
<b>Total</b>	<b>14.81</b>	<b>0.17</b>	<b>14.64</b>

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Censos Económicos, 1999 y cuadros I.5 y I.6

\*Promedio de la suma de comercio, servicios y manufacturas

\*\*Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 1999, a precios de 2004; 360 días

\*\*\*Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 2004; 360 días

La comparación entre ambos nos revela que mientras en la economía nacional generar un empleo cuesta, en promedio, 14.81 salarios mínimos elevados al año, el FOMMUR genera un empleo, a través de su política de microcréditos, con sólo 0.17 salarios mínimos anuales. A todas luces, el costo es sustancialmente menor; por tal razón, el Programa se revela como una forma extremadamente barata de generar empleo, aún si la comparación se hace con el tamaño de empresa equivalente a las que operan en el FOMMUR: la microempresa. En este caso, el costo de generación de un empleo es, en promedio, de 7.66 salarios mínimos elevados al año.

El beneficio social generado por los microcréditos otorgados durante 2004, no es otro que el diferencial entre el costo total de generar un volumen de empleo determinado, que en este caso es el número de empleos (autoempleos o empleos directos y empleos subordinados) que provocó durante ese período la política de suministro de microcréditos del Programa, en los dos usos alternativos de los recursos: los microcréditos o en las microempresas de la economía nacional, Ese beneficio social se obtiene siguiendo el procedimiento seguido en el siguiente recuadro.

**Recuadro VI.3 El cálculo del beneficio social total del FOMMUR**

El Beneficio total del programa consiste en estimar ahorro total en el que incurre la economía al generar empleos por la vía de los microcréditos otorgados por el FOMMUR. Este puede expresarse de la siguiente manera:

$$BSTP = (CG1EE - CG1EF) * E$$

Donde para cada sector, rama y corte:

BSTP: el Beneficio Social Total del Programa  
 CG1EF: Costo de generar 1 empleo por el FOMMUR  
 CG1EE: Costo de generar 1 empleo por la Economía  
 E: empleos generados por el FOMMUR

Los valores están expresados en veces salario mínimo general promedio del periodo.

Los resultados se presentan en el cuadro siguiente:

**Cuadro VI.2 FOMMUR: beneficio social de generar empleos**

Empleos Generados por FOMMUR	COSTO DE GENERAR 116,181 EMPLEOS		Beneficio Social	
	Microempresas de Economía Nacional	FOMMUR	SMGA*	SMGA*
116,181	889,682.75	19,948.32	SMGA*	<b>869,734.43</b>

Fuente: elaboración propia con datos de cuadros VI.1, I.5 y I.6

\*/ Salario mínimo general, elevado al año, precios de 2004; 360 días al año

Como se puede apreciar, el costo utilizado para la economía nacional es el que corresponde a la microempresa, ya que la comparación entre el costo de generar un empleo en el Programa y en la economía es injusta, en la medida en que el contraste relevante debe hacerse entre el FOMMUR y los costos que prevalecen en este tamaño de empresa, porque esa dimensión que representa mejor el tipo de emprendimientos del Programa. El beneficio social del programa equivale más de 869 mil salarios mínimos anuales, lo que en principio anuncia su alta rentabilidad social. Para estimar y aquilatar estos rendimientos sociales es conveniente estimar la razón costo/beneficio, o mejor, la razón beneficio/ costo. Esta está dada por la siguiente expresión.

#### Recuadro VI.4 La relación beneficio-costo del generar empleo

La relación entre el beneficio y el costo sociales del FOMMUR da cuenta de la rentabilidad social del programa. Esta relación se obtiene mediante la siguiente expresión:

$$RBCS = \frac{BSTP}{CTP}$$

Donde RBCS es la relación beneficio-costo social y CTP, el costo total del programa, constituido por los créditos otorgados y los gastos de operación

Los resultados se presentan a continuación

#### Cuadro VI.3. Relación costo- beneficio social del PRONAFIM

Costo total del Programa SMGA*	Relación Beneficio-Costo %	Relación Costo-beneficio	Relación costo-beneficio por cada 1,000 SMGA* de beneficio
22,715.39	3828.83	0.0261176	26.1176

Fuente: elaboración propia con datos de cuadro VI.2 y FoMMUR,

"Evaluación presupuestal 2004, subcuenta específica"

\*Salario mínimo general, elevado al año, de 2004, 360 días

La relación beneficio/costo es sorprendente: equivale a más de 3,828%. Es decir, la inversión en el Programa representa una parte insignificante si se le compara con los beneficios que este aporta. Otra forma de observarla es a través de la relación costo/beneficio, que es el inverso de la anterior, y que muestra un resultado de 0.026. Ello quiere decir que por cada 1000 salarios mínimos anuales de beneficios sociales, el FOMMUR incurre en un costo equivalente a 26.1 salarios mínimos generales, elevados al año.

El significado práctico de ambas relaciones es que por cada peso invertido en FOMMUR, se producen beneficios sociales por 38.28 pesos, porque el costo de generar un empleo es sustancialmente menor que en las microempresas de la economía nacional, que representan el tamaño de unidad productiva más barato en materia de generación de fuentes de trabajo.

Por otro lado, la diferencia entre los costos unitarios del empleo que registra el FOMMUR con relación a economía nacional (sector microempresas) revela que por cada peso

invertido en el Programa se generan 44 veces más empleos que invirtiendo esa cantidad en ese sector de la economía mexicana. Este es el dato duro con el que debe quedarse el lector.

### 1.2. Análisis del costo beneficio de generar ingresos.

La expectativa de obtener un ingreso suficiente es la principal causa para emprender una microempresa. Lo que la economía en su operación no ofrece o no lo hace suficientemente, es buscado por el autoempleo en proyectos productivos. En esta sección se persigue estimar la relación beneficio- costo de la generación de ingresos que ha suscitado el FOMMUR. El procedimiento, en esencia, es igual al seguido en el caso del empleo. Por esta razón, omitimos las explicaciones y nos constreñimos a explicar las diferencias, cuando estas se presentan.

El siguiente recuadro muestra la expresión matemática del cálculo del indicador:

**Recuadro VI.5. Cálculo de la generación de ingresos en FOMMUR**

El ingreso generado por el Programa es el incremento en el ingreso que ha provocado en sus beneficiarios; es decir, corresponde al aumento entre el ingreso que los beneficiarios tenían antes y después de ingresar al FOMMUR. Sin embargo, otra forma de estimar el impacto en ingreso consiste en observar cuánta es la diferencia entre quienes han recibido el beneficio del Programa y quienes no lo han hecho, partiendo de condiciones iniciales. A esta variación le llamamos I. Como se explica en el capítulo 3, ese impacto corresponde a la diferencia entre los ingresos detectados en la ENIGH de 2002 de la población rural no beneficiaria y los beneficiarios encuestados que, en promedio, iniciaron relaciones con el FOMMUR en la misma fecha en que fue levantada la ENIGH. Por tal razón, el costo de generar un monto de ingreso I se expresa de manera:

$$CG1SMF = \frac{\sum_{i=2002}^{06-2004} Cr_i}{I}$$

Donde: CG1SMF es el costo de generar ese ingreso; en la medida en que I está expresado en salarios mínimos anuales, esa relación indica cuánto cuesta generar un salario mínimo anual en el FOMMUR; por su parte, Cr, representa los montos crediticios, que abarcan las líneas crediticias que ha otorgado desde 2002 hasta junio de 2004, fecha en la que se levantó la encuesta mencionada en el capítulo 3. Son éstas las que han generado el impacto total en el ingreso, en la medida en que el impacto es medido con relación a un grupo de control (la población no beneficiaria), que se conoce su ingreso de 2002, aún cuando sea actualizado a precios de 2004

De la información del capítulo 3, sabemos que el impacto que el FOMMUR ha provocado en el ingreso es de 594.51 pesos mensuales por beneficiario, que equivalen a 0.453 salarios mínimos anuales. De esta forma, el costo de generar un salario mínimo es

$$CG1SMF = \frac{\sum_{i=2002}^{06-2004} Cr_i}{0.453 * \sum_{i=2002}^{06-2004} B_i}$$

Donde SMGA el salario mínimo general elevado al año y B, los beneficiarios desde 2002 hasta el levantamiento de la encuesta  
 Pero también CG1SMF puede ser expresado en salarios mínimos anuales, si se le divide entre SMGA

Por otro lado, para estimar el equivalente en la economía nacional, se calculó el costo de generar un salario mínimo. Esta estimación, se presenta a continuación.

**Recuadro VI.6 Cálculo de generar un salario mínimo en la economía**

El costo que significa para las empresas de la economía nacional generar un salario mínimo general, elevado al año es:

$$CG1SME = \frac{\sum AFT}{\sum RT}$$

Donde:

CG1SME: Costo por generar un salario mínimo por la economía

AFT: Activos fijos totales.

RT: Remuneraciones totales, expresadas en salarios mínimos generales, elevados al año.

A su vez, CG1SME puede ser expresado en salarios mínimos anuales, para permitir una comparación actualizada con los datos censales.

Los resultados se muestran en el siguiente cuadro

**Cuadro VI.4 Costo de generar un salario mínimo**

COSTO DE GENERAR UN SMGA*		
Economía Nacional	FOMMUR	
SMGA*	SMGA*	Diferencia
5.1	0.11	4.99

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Censos Económicos, 1999 y FOMMUR, "Estadística mensual"

\*Promedio de la suma de comercio, servicios y manufacturas

\*\*Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 1999, a precios de 2004; 360 días

\*\*\*Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 2004; 360 días

Como se puede observar, mientras la economía nacional necesita gastar 5.1 salarios mínimos anuales, para producir un ingreso equivalente a un salario mínimo, en el FOMMUR, ese costo es sólo de 0.11 salarios mínimos, elevados al año. Es decir, por cada peso invertido en el FOMMUR, se generan 47.5 veces más ingresos (equivalentes a un salario mínimo) que en la economía nacional. Esta diferencia en costos, revela que en materia de ingresos, el Programa es socialmente eficiente, en la medida en que un mismo objetivo — generación de un salario mínimo — se realiza con mucho menos recursos que en la economía nacional.

Por último, el beneficio social y la relación costo-beneficios se obtiene como muestra el recuadro siguiente.

**Recuadro VI.7. El cálculo del beneficio total de generar un salario mínimo**

El beneficio social total de generar un salario mínimo por el FOMMUR comparado con la economía es calculado de la siguiente manera:

$$BGSM = (CG1SMF - CG1SME) * \left(\frac{I}{SMGA}\right)B$$

Donde B es el número de beneficiarias en el período .En este sentido, el beneficio social puede ser expresado de la siguiente manera:

$$BGSM = (CG1SME - CG1SMF) * 0.453B$$

Donde:

- BSGM: el beneficio social total que genera el FOMMUR al generar ingresos
- CG1SMF: Costo de generar 1 salario mínimo por el FOMMUR
- CG1SME: Costo de generar 1 salario mínimo por la Economía
- B: beneficiarios por el FOMMUR durante el período de estudio

Los valores están expresados en veces salario mínimo general promedio del periodo.

La relación costo-beneficio y su inverso, se expresan así:

$$RCB = \frac{CT}{BSGM}$$

$$RBC = \frac{BSGM}{CT}$$

Los resultados se muestran en el siguiente cuadro

**Cuadro VI.5 Beneficio social y relación costo-beneficio de generar un salario mínimo**

Beneficio Social enero-diciembre de 2004 SMGA*	Costo del Programa SMGA*	Relación beneficio-costo (%)	Relación costo-beneficio	Relación costo-beneficio por 1000 SMGA de beneficio social
328,458	22,715.39	1,445.97	0.0692	69.16

Fuente: elaboración propia con datos de cuadro I.1 y VI.4 y FOMMUR,

"Evaluación presupuestal 2004, subcuenta específica"

\*Salario mínimo general, elevado al año, de 2004, 360 días

Como se puede observar, el beneficio social del FOMMUR equivale a más de 328 mil salarios mínimos anuales, en términos del ahorro en el que incurriría la sociedad si generara la cantidad de ingresos que durante 2004 ha generado el FOMMUR. Si relacionamos este beneficio con el costo total del programa, obtenemos un indicador de rentabilidad social (relación beneficio-costo) equivalente a 1,446%. Es decir, por cada 1000 salarios mínimos de beneficio social que provoca, el Programa incurre en un costo de 69 salarios mínimos anuales.

*1.3. El costo-beneficio de generar microempresas*

La forma en que el FOMMUR contribuye al bienestar de la población es suscitando tanto emprendimientos nuevos como ampliando los existentes. La generación de microempresas representa el primer caso y significa una alternativa laboral ante la insuficiencia de empleos en la economía. Por tal razón, el tercer objetivo de esta primera parte del capítulo es estimar el costo-beneficio de la generación de empresas; para ello se sigue el procedimiento general antes descrito: comparar los costos entre la economía nacional y el FOMMUR. Los detalles se exponen en el recuadro siguiente.

**Recuadro VI.8 El cálculo de generar una unidad microeconómica en el FOMMUR**

El costo de generar una unidad económica en el FOMMUR está representado por la relación entre monto total de créditos que se usa para nuevos emprendimientos y el número de nuevos emprendimientos que se inician con un préstamo del Programa.

$$CGIUEF = \frac{CrNE}{NE}$$

Donde: CGIUEF, costo de generar 1 unidad económica en el FOMMUR; CrNE: monto crediticio total usado en nuevos emprendimientos; NE: nuevas empresas o emprendimientos. Por los datos de la encuesta de la UNAM citada (EISEM), sabemos que 36.7% de los beneficiarios utilizan su primer crédito para iniciar un negocio. De tal forma que el número nuevas empresas es igual a:

$$NE = 0.367 B_1$$

Donde  $B_1$  son las mujeres de primer ciclo crediticio

El monto crediticio total dedicado a nuevos emprendimientos se obtuvo con base en los montos individuales de primer ciclo crediticio y el número de beneficiarias de ese ciclo. De esta forma, las cantidades que son utilizadas para iniciar un negocio se obtiene de la siguiente manera:

$$CrNE = NE * 1000$$

De esta forma el costo de generar una nueva microempresa es igual a

$$CGIUF = \frac{0.367 B_1 * 1000}{0.367 B_1} = 1000$$

Que corresponde al monto de los créditos de primer ciclo. Expresado en salarios mínimos anuales es  $1000/SMGA = 0.064$  SMGA.

Por su parte, para la economía nacional el costo de generar una unidad económica está representado por los activos fijos totales que, en promedio, registran las microempresas. Esta representa la inversión que se debe realizar para tener un negocio de esa dimensión.

**Recuadro VI.9 Costo de generar una microempresa en la economía nacional**

El costo de generar una unidad económica en la economía:

$$CGIUEE = \frac{\sum AFT}{\sum UE}$$

Donde: CGIUE: costo de generar 1 microempresa en la economía, AFT: activos fijos totales; UE: unidades económicas. Los valores están expresados en veces salario mínimo general promedio del periodo, elevado al año

Los datos de ambos tipos de costos unitarios se presentan en los siguientes cuadros:

**Cuadro VI.6. Costo de generar una microempresa en el FOMMUR y en la economía nacional**

Sector	COSTO DE GENERAR UNA MICROEMPRESA		Diferencia en costos unitarios
	Economía Nacional* SMGA**	FOMMUR SMGA***	
	(A)	(B)	(A-B)
Manufacturas	23.24	0.064	23.24
Servicios	29.17		29.17
Comercio	5.64		5.64
Total*	16.12	0.064	16.12

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Censos Económicos, 1999 y FOMMUR, "Estadística mensual"

\*Promedio de la suma de comercio, servicios y manufacturas

\*\*Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 1999, a precios de 2004; 360 días

\*\*\*Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 2004; 360 días

Como se puede observar, establecer una unidad económica en la economía nacional cuesta 16.12 salarios mínimos anuales. En el caso de las manufacturas, 23.4; en de servicios, 29.17; y en el comercio, 5.64 salarios mínimos generales, elevados al año. En cualquiera de estos sectores, así como en la economía nacional, el costo de generar una microempresa es sustancialmente mayor que en el FOMMUR, donde ese costo es sólo de 0.064 salarios mínimos anuales. De nuevo, el Programa resulta una forma mucho más eficiente para la generación de microempresas que la opera en la economía nacional: por cada peso invertido en él, se generan 365 veces más empresas que en la manufactura; 458 veces más que en los servicios; y 88 veces más que en el comercio. En resumen, por cada peso invertido en microcréditos se generan 253 veces más microempresas que en la economía nacional

El beneficio social y la relación costo-beneficio social de generar microempresas se obtiene como muestra el recuadro siguiente:

**Recuadro VI.10.**

**Beneficio social total de generar unidades económicas y la relación costo-beneficio**

El Beneficio social de generar una unidad económica por el FOMMUR (BGU) comparado con la economía es calculado como el ahorro total que la sociedad genera al crear el número total de microempresas con el FOMMUR y no en la economía nacional. Es decir, corresponde al diferencial de costos unitarios por el número de nuevos emprendimientos

$$BGU = (CGIUP - CGIUE) * NE$$

Como se ha expresado antes, la cantidad de nuevos emprendimientos, NE, es igual a

$$NE = 0.367 B_1$$

Por otro lado, la relación beneficio-costo social se obtiene generar microempresas se obtiene de la siguiente manera:

$$\frac{BS}{C} = \frac{BGU}{CT}$$

Donde, como antes, CT, es el costo total del programa

Los valores están expresados en veces salario mínimo general promedio del periodo

Los resultados se entregan en el siguiente cuadro:

**Cuadro VI.7 FOMMUR: Beneficio social y relación costo-beneficio de generar microempresas**

Costo total del Programa	Sector Económico	Beneficio Social	Relación Beneficio-Costo	Relación Costo-beneficio	Relación costo-beneficio por cada 1000 SMGA
SMGA*		SMGA*	(%)		
22,715.39	Manufacturas	747,564	3,291	0.03	30.39
	Servicios	938,504	4,132	0.02	24.20
	Comercio	181,564	799	0.13	125.11
	Total	518,692	2,283	0.04	43.79

Fuente: elaboración propia con datos y FOMMUR e INEGI, op.cit

\*Salario mínimo general, elevado al año, de 2004, 360 días

Como se puede observar, el beneficio social es considerable: corresponde casi 518 mil salarios mínimos anuales, lo que arroja una relación beneficio/costo de 2,283%. Es decir, la relación inversa, la de costo/beneficio nos dice que por cada 1000 salarios mínimos generales elevados al año que se obtiene por los beneficios sociales al generar el número de empresas que crea el FOMMUR, se incurre en un costo 43 SMGA, si se le compara con la economía nacional; de 30, en las manufacturas; de 24, en los servicios, y de 125 en el comercio. Aun este caso, que es el sector en el que la generación de microempresas es la

más barata de la economía, la sociedad ahorra una cantidad considerable si invierte un salario mínimo anual en el FOMMUR, en lugar de hacerlo en el sector comercio.

## 2. Análisis de los gastos de operación

El objetivo de esta sección es analizar los gastos operación, a fin de detectar la eficiencia operativa del Programa. Los temas que se cubren son los siguientes: la comparación con otras fuentes de financiamiento; la proporción de gastos de operación a gasto total, a créditos y la eficiencia combinada, así como la rentabilidad del programa

En 2004, los gastos de operación representaron 3.8% de los gastos totales en los que ha incurrido el Programa. Sin embargo, la relación más importante es la que da cuenta de cuánto cuesta cumplir con la función esencial de programa: el suministro de microcréditos y apoyos a las IMF. Esta relación se calcula como

$$RGOCr = \frac{GO}{Cr.}$$

Donde GO es el gasto operativo y Cr, los créditos y apoyos otorgados a las IMF. El resultado de esta relación es de 4.3%. Es decir, supone que por cada peso colocado en créditos y apoyos, FOMMUR gasta 4 centavos en operar el programa. En este sentido, sólo ha experimentado ligero deterioro notable con relación a 2003, cuando esta relación fue de 3%. Sin embargo, representa una operación eficiente del programa.

Otra relación que importa para determinar el grado de eficiencia del Programa es la relación entre gasto operativo y dedicado al personal permanente del mismo, ya que cuando se combina esta la relación con el costo de otorgar microcrédito arroja el grado de eficiencia combinada, o productividad de la nómina. De esta forma, definimos esta relación como:

$$RGOP = \frac{GO}{GP}$$

Donde RGOP es la relación de gasto operativo al gasto del personal, que llamamos GP. El resultado es 1.45. Ello significa que por cada peso que se gasta en nómina, la operación demanda 45 centavos adicionales para funcionar. Sin embargo, la verdadera utilidad de este indicador es cuando se usa para examinar la productividad de las remuneraciones al personal, a la cual llamamos efecto combinado EC:

$$EC = \frac{RGOP}{RGOCr}$$

La relación es 33.7 e indica que por cada peso gastado en nómina se colocan 33.7 pesos en microcréditos y apoyos a las IMF. A todas luces esta relación es muy alta especialmente si se le compara con otras instituciones crediticias que cumplen las funciones de banca de desarrollo. El cuadro siguiente compara estas instituciones.

**Cuadro VI.8. Efecto combinado de eficiencia (EC) en instituciones crediticias**

	Banca Multiple	Banca de desarrollo	Instituciones de ahorro y préstamo	Total de Instituciones crediticias	FOMMUR
EC	14.3	10.8	8.7	13.2	33.7

Fuente: elaboración propia con datos de FOMMUR y de INEGI, XI Censo de servicios: servicios financieros, 1994  
Cifras actualizadas a junio de 2004 por índice de precios al consumidor

Además, el FOMMUR muestra un excelente desempeño en otros rubros claves de su actividad financiera. Por un lado, su recuperación de cartera en período ascendió a 96%, mientras que otras instituciones difícilmente podrían arrojar un resultado similar. Por el otro, los intereses cobrados, tanto por los créditos que suministra como por las disponibilidades, cubren 113% de los gastos de operación. Los primeros representan 37.5% de este rubro.

Para determinar la rentabilidad financiera del programa se siguió un procedimiento muy simple: deducir de los ingresos del FOMMUR los siguientes rubros: aportaciones de las

Secretaría de Economía, las recuperaciones de los créditos y los donativos que el Programa recibe de otras instituciones. Por el otro lado, los egresos son disminuidos por el 96% de los créditos otorgados, en virtud de que históricamente ese es porcentaje de recuperación de los mismos. El resultado es una pérdida de 38 millones 938 mil pesos, que representa 71% de los egresos modificados. Esto significa que el FOMMUR necesita de las aportaciones de la Secretaría de Economía para operar.

### ***B. El resultado de la verificación en campo de las metas físicas y financieras***

Mediante un examen exhaustivo de los documentos oficiales y mediante consulta directa a las mujeres beneficiadas, plasmada en la encuesta que sobre Impacto Social realizó la UNAM, los evaluadores pudieron verificar que:

1. Las líneas crediticias han sido entregadas de conformidad con las declaraciones que trimestralmente hace el FOMMUR al congreso
2. El número de microcréditos y sus montos que declara el FOMMUR corresponden a lo que mensualmente reportan las IMF. Sin embargo, existen diferencias entre los montos y el número de créditos autorizados y los que efectivamente se entregan a los OI, que obedecen a rezagos en la ministración de los recursos, y que por ello no representan ningún problema.
3. Los montos crediticios individuales no siempre se otorgan de conformidad con las reglas de operación. Específicamente, durante 2004 se otorgaron 5,519 de primero, segundo y tercer ciclo con montos inferiores a lo que establecen las Reglas de Operación, a pesar de que fueron autorizados después de la publicación de esas normas. La diferencia equivale a 2 millones 605 mil pesos
4. Los estados financieros relevantes muestran con fidelidad lo reportado
5. La encuesta que levantó la UNAM revela que los microcréditos efectivamente llegan a las beneficiarias y que, en su gran mayoría, son adjudicados a mujeres de bajos recursos y utilizados para fines productivos

Por tal razón, los evaluadores reportan que la verificación en campo de las metas físicas y financieras arroja resultados similares a los reportados al H Congreso de la Unión, pero que estos reportes deberían acompañar notas de los recursos efectivamente ministrados a los OI, porque éstos ayudarían a reflejar los avances efectivos.

### Presentación del escenario prospectivo y opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del programa.

---

En este capítulo se presenta una breve visión prospectiva del FOMMUR, así como el dictamen sobre su funcionamiento, a fin de que sirva al H. Congreso de la Unión en la tarea de avalar o suspender los apoyos presupuestarios que recibe.

#### *1. Escenario prospectivo*

- i) El FOMMUR es un programa que tiene cuatro objetivos generales, que en el fondo pueden ser agrupados en dos: la capitalización del medio rural y la generación de oportunidades de empleo e ingreso a favor de las mujeres rurales. Ambos responden a dos procesos: el deterioro de la capacidad de la economía mexicana para generar suficientes empleos y al hecho de que la pobreza extrema, que aqueja a millones de personas, asuma un perfil fundamentalmente femenino y rural: dos condiciones que definen a su población objetivo.

La combinación de estos dos procesos tienden a reducir una de las soluciones tradicionales que encontraba la población rural: la emigración a las ciudades para buscar los puestos de trabajo que una economía en pleno crecimiento estaba en condiciones de ofrecer.

Este parece ser el panorama tenderá a agravarse en el futuro, por dos razones: primero, la economía seguirá mostrando bajos niveles de crecimiento frente a una Población Económicamente Activa — es decir, población en edad de trabajar, que tiene o busca empleo — que crece aceleradamente; segundo, las condiciones de pobreza para quienes sigan habitando en el medio rural tendrán a agravarse, en virtud de varios factores, entre los que destaca la apertura comercial del sector agropecuario. Esta última tendencia no contradice los

avances que ha registrado el combate a la pobreza extrema, porque éste se finca en la formación de capital humano para jóvenes estudiantes, que sólo podrán desarrollar sus habilidades en un medio donde las oportunidades de empleo y o de inversión estén dadas. La incapacidad para crecer que ha mostrado la economía nacional conduce a un escenario en el que la falta creciente de empleos será una característica de los mercados laborales. Por un lado, como muestra el siguiente cuadro, el crecimiento de la población económicamente activa tiende a generar una fuerte presión en la creación de puestos de trabajo de los nuevos contingentes que anualmente se incorporan a esos mercados

**Cuadro VII.1 Población Económicamente Activa: dos pronósticos de CONAPO**

	Proyección 2000 Personas	Proyección 1998 Personas
1995	36,637,162	36,291,095
1998	nd	39,409,395
2000	43,298,646	41,482,317
2005	49,149,251	nd
2010	54,605,828	51,395,622
2015	59,471,837	nd
2020	63,529,362	59,536,971

Fuente: CONAPO, *Proyecciones de la población económicamente activa, de la matrícula educativa, de los hogares y las viviendas y de la población por tamaño de localidad, 2000*; y *La situación demográfica en México, 1998*

Esa creación de fuentes laborales demanda tasas de crecimiento económico, que fueron estimadas mediante la siguiente ecuación de regresión:

$$LnE = \Gamma + \lambda \ln PIB$$

Donde E, es empleo;  $\lambda$  es la elasticidad producto del empleo y  $\Gamma$  la constante de la regresión. Los resultados de la regresión se reportan en el siguiente cuadro

**Cuadro VII.2. Regresores entre Empleo y PIB (1985-2000)**

	$\Gamma$	$\lambda$	R <sup>2</sup>	F
	-4.39	1.45	0.927	179.6
Estadístico t	-2.85	13.39		

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Presidencia de la República, Informes de Gobierno

Transformando esta ecuación, el PIB real que se necesita para absorber un volumen de empleo está expresado por la siguiente ecuación:

$$E = 0.0124 PIB^{1.45}$$

$$PIB = \left[ \frac{E}{0.0124} \right]^{1/1.45}$$

Al aplicarla al crecimiento de la PEA, se obtienen los siguientes requerimientos de crecimiento económico:

<b>Cuadro VII.3 Requerimientos de crecimiento del PIB para dinámicas alternativas de la PEA</b>			
	<b>Proyección Conapo 2000-2010</b>	<b>Persistencia de tasa proyectada 2000-2005</b>	<b>Persistencia histórica 1995-2000</b>
<b>TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB</b>			
<b>Año</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
2001	5.59	5.59	7.38
2002	5.31	5.31	5.22
2003	5.05	5.05	4.98
2004	4.83	4.83	4.76
2005	4.63	4.63	4.57
2006	3.69	4.44	4.39
2007	3.58	3.55	3.51
2008	3.47	3.45	3.41
2009	3.38	3.36	3.32
2010	3.29	3.27	3.24
<b>TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO DEL PIB</b>			
<b>Absorción de nueva PEA</b>			
	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
2000-2005	5.08	5.08	5.38
2005-2010	3.48	3.61	3.48
2000-2010	4.28	4.34	4.47
<b>Pleno Empleo</b>			
2000-2005	5.53	5.53	5.82
2005-2010	3.72	3.85	3.81
2000-2010	4.62	4.69	4.81

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales; Conapo. La población mexicana en Cifras, página Web, dirección [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Como se puede observar, esos requerimientos son superiores a los que ha mostrado en los últimos años la economía nacional, incluso que el 2004, que se anuncia como el más alto que registrará la administración del presidente Vicente Fox. Sin embargo, más allá de la experiencia histórica existen obstáculos de índole estructural, que impide que la economía crezca más allá de ciertos límites que imponen los equilibrios macroeconómicos. Dos de ellos son los más importantes: la restricción externa, en la cual la dinámica económica se ve restringida por la disponibilidad de divisas y la restricción ahorro. Esta determina el volumen de ahorro que permite financiar el crecimiento; la segunda cobra relevancia en un contexto donde una economía — como la mexicana — necesita convertir ese ahorro en divisas para poder importar los bienes de capital para producir.

El siguiente cuadro arroja las estimaciones de ambas restricciones

<b>TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO DEL PIB</b>			
<b>Absorción de nueva PEA</b>			
	%	%	%
2000-2005	5.08	5.08	5.38
2005-2010	3.48	3.61	3.48
2000-2010	4.28	4.34	4.47
<b>Pleno Empleo</b>			
2000-2005	5.53	5.53	5.82
2005-2010	3.72	3.85	3.81
2000-2010	4.62	4.69	4.81
<b>Restricciones al crecimiento</b>			
	<b>Ahorro</b>		<b>Externa</b>
1985-1999	2.54		2.18
1988-1994	3.15		1.28
1996-1999	5.79		3.19

Fuente: Henio Millán, La Pieza Faltante, El Colegio Mexiquense, en Pr

Como se puede apreciar las tasas de crecimiento que imponen estas dos restricciones, especialmente la externa, son muy inferiores a los requerimientos que impone el crecimiento de la PEA. Es decir, el escenario prospectivo arroja un déficit creciente de fuente de trabajo, como muestra el siguiente cuadro:

Año	Personas
1998	1,609,183
1999	1,747,900
2000	1,156,438
2001	1,691,393
2002	2,228,022
2003	2,765,808
2004	3,304,191
2005	3,842,573
2006	4,164,395
2007	4,474,742
2008	4,772,518
2009	5,056,562
2010	5,325,645
2011	5,356,771
2012	5,361,735
2013	5,338,844
2014	5,286,315
2015	5,202,276
2016	4,850,937
2017	4,456,918
2018	4,017,881
2019	3,531,376
2020	2,994,830

Fuente: *ibidem* cuadros II.1.2 y II.5

Es en este contexto donde el FOMMUR cobra su verdadera importancia. Como se ha expuesto en el capítulo 3, resulta una vía eficaz y eficiente de generar empleos, en virtud de que el costo social asociado a su operación es sustancialmente menor al que prevalece en la economía, aún cuando se le compare con los empleos generados por las microempresas nacionales.

- ii) Por otro lado, la apertura comercial a la competencia externa de las actividades agropecuarias seguirá siendo un reto, con pocas probabilidades ser sorteado exitosamente, en virtud de la escasa competitividad de esas actividades y la insuficiencia de los apoyos gubernamentales, determinada — a su vez — por la

penuria de las finanzas públicas y las restricciones que, con el afán de no distorsionar los precios relativos, imponen a los subsidios los acuerdos comerciales internacionales. Estas limitaciones anuncian un desplazamiento creciente de la producción rural por bienes de origen foráneo, especialmente en rubros que tradicionalmente conforman los cultivos de los campesinos más pobres, que es el conglomerado en el que se inscriben las mujeres beneficiadas por el FOMMUR. El cuadro siguiente muestra la evolución que ha tenido la participación de las importaciones de maíz en la demanda interna y las proyecciones que, de conformidad con sus tasas de crecimiento desde 1994, registrará esa participación.

Como se puede apreciar, el desplazamiento de la producción nacional por las importaciones ha sido muy grande, y esta tendencia tiende acentuarse con el tiempo: mientras en 1993, antes de entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las compras al exterior sólo cubrían 1.2% de la demanda interna; para 2000, esa cobertura había alcanzado a ser 40%

Las proyecciones nos dicen que la producción nacional tiende a cubrir menos la demanda interna, hasta que en 2008 ésta es prácticamente desplazada por las importaciones de maíz.

Este es el escenario en que deberán las mujeres rurales, cuyo bienestar todavía está ligado al cultivo tradicional.

Por tal razón se vuelve un imperativo encontrar fuentes alternas de empleo y de ingresos. El FOMMUR cumple esa función.

**Cuadro VII.6 Participación de las importaciones y la producción de maíz en la demanda interna**

HISTÓRICAS						
ANO	Producción (P)	Importaciones (M)	Exportaciones (X)	Demanda Interna (DI)	M/DI (%)	P/DI (%)
	Toneladas	Toneladas	Toneladas			
1	2	3	4	5	6	7
1993	18,000,125	210,643	67,568	18,143,200	1.2	99.2
1994	18,230,000	2,103,714	33,794	20,299,920	10.4	89.8
1995	18,236,000	2,686,921	82,627	20,840,294	12.9	87.5
1996	18,024,000	5,869,469	3,733	23,889,736	24.6	75.4
1997	17,656,000	2,518,915	131,937	20,042,978	12.6	88
1998	18,455,000	5,331,796	5,782	23,781,014	22.4	77.6
1999	18,314,000	5,548,974	17,749	23,845,225	23.3	76.8
2000	16,282,000	5,347,618	5,989	21,623,629	24.7	75.2
2,001	16,296,977	6,492,405	5,265	22,331,094	29	73
2,002	16,311,968	7,882,260	4,629	23,061,705	34	71
2,003	16,326,973	9,569,648	4,070	23,816,220	40	69
PROYECCIONES						
2,004	16,341,991.6	11,618,262.1	3,577.8	24,595,421.0	47.2	52.8
2,005	16,357,024.0	14,105,431.3	3,145.5	25,400,114.8	55.5	44.5
2,006	16,372,070.3	17,125,038.9	2,765.4	26,231,136.0	65.3	34.7
2,007	16,387,130.3	20,791,066.4	2,431.2	27,089,345.9	76.7	23.3
2,008	16,402,204.3	25,241,895.5	2,137.4	27,975,634.1	90.2	9.8

Fuente: Cálculos propios con datos del Anuario Estadístico del Comercio Exterior de México 2000 (INEGI), [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)

El FOMMUR ha mostrado ser un instrumento muy eficaz y barato para ofrecer alternativas de ingreso a mujeres, que agregan a su condición de género las consecuencias que sobre el bienestar acarrea vivir en el medio rural mexicano. Su capacidad para incorporar a un número muy grande de socias a los beneficios de su sistema crediticio resulta en una alta rentabilidad social, que significa una vía más eficiente para crear fuentes de empleo que las que ofrece la economía nacional.

- iii) El FOMMUR es un programa con una alta rentabilidad social, en términos de generación de empleo, ingresos y microempresas, cuando el beneficio social es calculado por la diferencia entre el costo asociado a la consecución de estos objetivos por la vía de la asignación de microcréditos y otros usos alternativos que ofrece la economía nacional, en lo general, y el medio rural, en lo particular. En este sentido, una expansión en el tiempo de la cobertura del programa tiende a extender el considerable beneficio social del programa

Por otro, lado el Programa exhibe una alta rentabilidad financiera, si ésta se juzga como una relación entre los intereses cobrados y gastos de operación, después de descontar los subsidios que, por concepto de capacitación, asistencia técnica y equipamiento informático, reciben los Organismos Intermediarios.

Ello conduce a un escenario prospectivo que anuncia la sustentabilidad del Programa por medios propios y sin que demande, en el futuro, mayores recursos fiscales.

- iv) De continuar operando, las tendencias observadas anuncian que FOMMUR proseguirá generando más autoempleos, reducción de la pobreza; y elevación del ingreso de las beneficiarias

## ***2. El dictamen: opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del FOMMUR***

De conformidad con la evaluación realizada, la opinión de los evaluadores es que el FOMMUR *debe permanecer*. Las razones que avalan esta opinión son:

- i) La operación del FOMMUR ha cumplido durante el período de estudio con sus objetivos, tanto si se le juzga por la ampliación del número de créditos como por el crecimiento de los montos crediticios, las acciones de capacitación y las tendentes a consolidar una oferta de microfinanciamiento, a favor de la mujer rural.
- ii) El programa es operado con honestidad, eficiencia y transparencia, que se traduce en un razonable apego a las Reglas de Operación.
- iii) Produce efectos económicos y sociales significativos a favor del bienestar de la población: aumento de sus ingresos; disminución de la pobreza y creación de empleos en un contexto en que será mayor la dificultad para insertarse en el mercado laboral será mayor y las condiciones de vida en medio rural tenderán a deteriorarse.
- iv) Socialmente es muy rentable, en la medida en que es una de las formas más baratas de generar empleos, ingresos y microempresas. El ahorro generado en la consecución de esos objetivos, representa un considerable beneficio social, tanto en términos absolutos como en relación al costo que significa para el erario público.

Las conclusiones y recomendaciones más importantes que emergen de la evaluación, son las siguientes:

1. La cobertura del FOMMUR ha crecido en forma considerable durante enero-junio de 2004, tanto si evalúa por el aumento de los créditos otorgados como por el monto de los mismos. La ampliación de la cobertura ha sido mayor a la meta propuesta, al registrar una proporción de cumplimiento de 118% en el rubro de mujeres beneficiadas por créditos autorizados, y de 110%, en el socios que efectivamente recibieron un empréstito. Sin embargo, estos índices ocultan dos procesos que tienden a ser habituales: el sobrecumplimiento de las metas en los créditos y beneficiarias de los primeros y segundos ciclos y el subcumplimiento en los de tercer y cuarto, que fueron de 89 y 82% en las autorizaciones, y de 75 y 77%, en la cobertura efectiva.

Las deficiencias deben ser imputadas a tres razones: a la desalineación de los incentivos que se otorgan a los OI; al abandono temprano del programa, en virtud de la carga financiera que para las mujeres representa la redención de las deudas y de un consumo reprimido durante mucho tiempo; y a un “entrampamiento” en los ejercicios de programación de metas, que fuerza a sobreestimar los últimos créditos para contar con recursos disponibles, en caso de que el escalonamiento de créditos funcione como se ha planeado. El ajuste es difícil porque, de no disponer de esos recursos, se pone en riesgo la credibilidad y la imagen institucional del FOMMUR. La recomendación de los evaluadores consiste en revisar la estructura de incentivos que reciben los Organismos Intermediarios y el diseño de un esquema en el que, a pesar de los mayores montos crediticios, asociados a los créditos posteriores, el servicio de la deuda disminuya como proporción de los ingresos corrientes de las beneficiarias. Por otro lado, el ajuste de la programación de metas debería hacerse

con base en las probabilidades de que las beneficiarias continúen en los terceros y cuartos ciclos. Para evitar el menoscabo institucional, FOMMUR debería contar con un “monto de reserva”, que cubriera los excesos sobre la demanda programada de esos ciclos; así podría “cubrirse” de los errores implícitos en los cálculos probabilísticos.

2. La cobertura regional se ha ampliado a 21 estados de la república, aunque la asignación de recursos sigue fuertemente concentrando los microcréditos en dos entidades federativas: Chiapas y Veracruz. Adicionalmente, la distribución de los créditos sigue el patrón de la estructura geográfica de la pobreza, aunque tiende a mostrar un sesgo exagerado y desproporcionado en aquellas dos entidades federativas. La recomendación consiste en ajustar la asignación de los microcréditos al de la pobreza rural; incluir nuevos estados de la república a la atención del programa y disminuir el apoyo a otros que tienen un grado relativamente menor de pobreza.
3. La estrategia orientada a coadyuvar a la conformación de una oferta de microcréditos ha consistido en concentrar la asignación de líneas crediticias en un grupo reducido de OI, que muestran una gran capacidad organizativa, y en menor medida en la expansión del número de OI. Esta última línea de acción representa una novedad en el Programa, en virtud de que durante 2003 no incorporaron nuevos OI. Con las nuevas incorporaciones, el número de OI fue de 51, que contrasta con los 48 que operaban hasta diciembre; sin embargo este resultado es un proceso de incorporación de nuevos OI y de exclusión de algunos organismos, que obedece a un proceso de depuración.

La ventaja de aumentar los OI reside en que tiende a reducir la excesiva concentración de créditos en unos cuantos OI: once de ellos, absorben más de la mitad de los créditos. Pero puede acarrear dos consecuencias: acentuar la sobredemanda de primeros créditos y vulnerar la capacidad del Programa para incorporar a nuevas beneficiarias, en la medida en que esos once OI operan con un número de grupos solidarios que es sustancialmente mayor al promedio, en un contexto que la expansión de esos grupos es el mecanismo clave para la ampliación

de la cobertura. La recomendación es, en este sentido, adoptar una política equilibrada de desconcentración de los créditos y de incorporación de nuevos OI

4. La población beneficiaria se encuentra “satisfecha” con el FOMMUR. En esa calificación intervienen dos factores: la utilidad que le brinda el programa para construir un proyecto de vida y la operación administrativa del mismo. El primer aspecto es el mejor evaluado, con una calificación que puede ser ubicada en “más que satisfactoria”; en cambio, el segundo, obtuvo una calificación que es un poco menor que el de “satisfactoria”. En esta apreciación influyeron de forma decisiva las calificaciones que se otorgaron a los intereses cobrados, los plazos y los montos de los créditos.

El FOMMUR funciona con apego suficiente a las Reglas de Operación que le rigen y ha mostrado avances notables con relación a las observaciones consignadas en la evaluación de 2003. No obstante, durante 2004 se otorgaron 5,519 créditos con montos individuales inferiores a los establecidos en las Reglas de Operación. La diferencia entre lo que éstas consignan y lo efectivamente entregado equivale a 2 millones 605 mil pesos

5. Los beneficios económicos y sociales del programa han sido la generación de autoempleos, el aumento del ingreso de las beneficiarias, la reducción de la pobreza entre sus socias y una tendencia favorable a cambiar las prácticas financieras hacia esquemas más modernos. En materia de ingreso, resalta el incremento de 31.5% con relación a los ingresos que registran antes de programa; con relación a la pobreza se observa un claro impacto favorable en las tres versiones de la pobreza: alimentaria, capacidades y patrimonial. El empleo generado fue de 116,181 de los cuales 32,170 son autoempleos y el resto (84,011) son empleos indirectos.

Por otro lado, si bien los niveles de ahorro no han aumentado y se continúa utilizando mecanismos de tipo informal para guardar el dinero, resalta el aspecto positivo que la redención de las deudas asociadas a los microcréditos se realiza mediante las utilidades de los proyectos productivos. Lo que es un indicador de la rentabilidad de los proyectos.

El FOMMUR ha sabido sacar provecho de las redes y mecanismos de confianza que conforman el capital social original de las comunidades, pero también ha logrado ampliar este capital, extendiéndolo a relaciones comerciales con clientes y proveedores vinculados con el emprendimiento productivo. Por otro lado, la pertenencia al Programa ha aumentado los niveles de participación comunitaria de las beneficiarias; sin embargo, los niveles de confianza más alto se constriñen más al ámbito de la vida privada (familia y pareja) que a la esfera pública. Es decir, los lazos fuertes predominan sobre los débiles, que son los que más contribuyen al desarrollo personal. Otra conclusión vinculada con la creación de capital social es la evaluación positiva que realizan positiva que las beneficiarias realizan a favor de los grupos solidarios, al enfatizar la toma de decisiones consensuada y el ambiente de amistad dentro de ese núcleo social.

En la perspectiva de género se observan cambios sustantivos en las relaciones de poder al interior del hogar y en la tomas de decisiones relacionadas con el negocio. Sin embargo, se mantienen los roles tradicionales entre los géneros: el hombre como principal proveedor del hogar y la responsabilidad femenil en las tareas domésticas.

6. La evaluación revela que la mayoría de las socias entrevistadas declararon que utilizaron los créditos hacia proyectos productivos; sin embargo, cuando el cuestionamiento se controla mediante la contratación de empleo, los resultados apuntan hacia un uso real del microcrédito que privilegia los emprendimientos de baja intensidad; es decir, con un alto porcentaje de negocios sin empleo subordinado. Sin embargo, los emprendimientos son suficientemente rentables, según lo muestran la alta proporción de casos en los que se continúa el negocio inicial, así como la disposición declarada de continuar con el mismo. Por último, las socias del Programa exhiben un alto grado de identificación con la condición microempresarial, al tiempo que le otorgan más importancia a tener un negocio que a contar con estudios o ocupar un puesto asalariado.
7. El análisis costo-beneficio concluyó que el FOMMUR es socialmente muy rentable en la generación de empleo, de ingresos y de microempresas, en la medida de que los costos de generar una unidad de cada uno de esos objetivos sociales es sustancialmente menor al que el que prevalece en la economía nacional y en el

medio rural. Cuando se contrasta el beneficio social con el costo del programa, la rentabilidad — como suele suceder con programas similares en otros países — es sorprendentemente alta.

Otro tanto puede decirse de la rentabilidad financiera: los intereses cobrados cubren 113%% de los gastos de operación, pero esa rentabilidad tiene dos limitaciones importantes: por un lado, las ganancias se convierte en una pérdida cuando se agregan los subsidios irrecuperables que son transmitidos a los OI, en rubros de capacitación, asistencia técnica, promoción y equipamiento. Adicionalmente, no se debe exagerar esa rentabilidad, porque en buena parte obedeció a inversiones de los activos líquidos en actividades financieras distintas a la colocación de los créditos, que representan más de 63%.

Por último, el análisis costo beneficio revela que el FOMMUR dedica 4 centavos a la operación por cada peso de microcrédito colocado. Esta relación da cuenta de la eficiencia del Programa. A ella se agrega el alto grado de recuperación que muestra la cartera crediticia, que equivale al 96%.

8. El escenario prospectivo llega a dos conclusiones: en primer lugar, que el FOMMUR es un instrumento valioso, porque representa una alternativa eficaz y eficiente para generar empleo de cara a un panorama futuro de creciente dificultad para crear puestos de trabajo, en virtud de las limitaciones de índole estructural que enfrentará la economía nacional en materia de crecimiento; en segundo, que esas dificultades agravarán las condiciones de vida de la población rural más pobre, porque ya no encuentra en la emigración a las urbes una salida al deterioro de sus niveles de bienestar, en un contexto donde éstos tenderán a debilitarse porque la apertura comercial de la agricultura conducirá — como lo ha venido haciendo en los últimos años — a un desplazamiento de la producción doméstica a favor de las importaciones

9. *Por último, la opinión de los evaluadores concluyó que el FOMMUR es un programa que debe continuar, por los altos grados de cumplimiento de sus objetivos, sus beneficios sociales y económicos y por su alta rentabilidad social.*