

Evaluación de Resultados del
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (*FOMMUR*)

Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2006

Evaluación Parcial: Enero - Agosto de 2006

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.



Equipo:

David Arellano Gault

Victor G. Carreón Rodríguez (Responsable)

Gustavo A. Del Angel Mobarak

Fausto Hernández Trillo

G. Alfredo Ramirez

México, D. F., Septiembre 2006

Índice General

1. Introducción	3
2. Cumplimiento de Metas y Objetivos, Cobertura del Programa	5
3. Marco Teórico para el Diagnóstico Organizacional del FOMMUR.	20
4. Metodología para estimar el Impacto Social del Programa	41
5. Anexo 1: Propuesta Metodológica para el Diagnóstico organizacional del <i>FOMMUR</i>	57
6. Anexo 2: Cambios registrado en las Reglas de Operación 2006 respecto de las Reglas de Operación 2005 del <i>FOMMUR</i>	64
7. Anexo 3: Propuesta de cuestionario para Organismos Intermediarios	71

1. Introducción.

Como programa de gobierno, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (*FOMMUR*) tiene la misión de establecer mecanismos accesibles y oportunos de microfinanciamiento, por medio de organismos intermediarios (OIs), en beneficio de las mujeres del medio rural organizadas en grupos solidarios, para impulsar en este sector el autoempleo y las actividades productivas, así como la cultura del ahorro y la adquisición de habilidades empresariales básicas.

Esta intervención gubernamental, que debe ser interpretada como un intento por paliar condiciones irregulares de mercado, aspira a consolidar y expandir las labores crediticias de las microfinancieras y los intermediarios, a que establezcan vínculos con otras instituciones y programas de microfinanzas, a robustecer su marco normativo, así como a optimizar su desarrollo organizacional.

Así, La H. Cámara de Diputados, en atención a sus responsabilidades como parte fiscalizadora del gasto público, dispuso la evaluación del *FOMMUR* con base en criterios objetivos e imparciales. Este año la evaluación la realiza el *Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)* y se desarrollará con el objetivo de cumplir con lo solicitado por la Cámara. Esta evaluación sigue los lineamientos generales presentados en los términos de referencia, en cumplimiento con el artículo 54, fracción IV, inciso (b) del PEF, que exige evaluar todos los programas a cargo del Ejecutivo Federal que involucren transferencias de recursos públicos a grupos focalizados de la población mexicana. El objetivo final de esta evaluación es suministrar información suficiente que contribuya a un proceso de mejora continua en la gestión y operación del *FOMMUR*.

El análisis propuesto por el *CIDE* incluye, entre otras cosas, un análisis del nivel de cumplimiento de los objetivos planteado para el periodo Enero-Agosto de 2006, el

grado de cobertura y la no discriminación en la asignación de créditos. Además, se estimará la congruencia entre lo que se establece como objetivo del programa y lo que se hace, se logra, se mide y se difunde. Finalmente, se analizará el impacto en el bienestar social de las beneficiarias del programa, el nivel de satisfacción de éstas con respecto de los servicios y atención recibida de los OIs, así como el desarrollo de un diagnóstico organizativo.

El presente documento se divide en 5 capítulos. El siguiente capítulo revisa el grado de cumplimiento de objetivos y metas propuestas para el primer semestre de 2006. Asimismo, se hace un análisis de la cobertura a nivel nacional, desagregando a nivel regional (Norte, Centro y Sur) y por estado. Esto nos permitirá discutir el cumplimiento y el grado de variación con respecto a 2005. También, se presenta un análisis descriptivo de los créditos que se han otorgado en este año. Se presenta una discusión por estado, comparando montos otorgados, totales y promedio. El capítulo tres discute la propuesta metodológica para el Diagnóstico Organizacional del *FOMMUR*. Para esto se realiza un análisis detallado de las reglas de operación y de los procedimientos del *FOMMUR* para ejecutar el programa. El capítulo cuatro presenta la metodología que se seguirá para realizar el estudio de impacto social.

2. Cumplimiento de metas, objetivos y cobertura del programa.

2.1. Introducción

Este capítulo evalúa el desempeño del programa en materia de cumplimiento de los objetivos y cobertura alcanzada para el primer semestre del año fiscal 2006. Para ello se utiliza la información provista por el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (*FOMMUR*), la cual contiene datos acerca del número de créditos y montos otorgados durante este periodo.¹ Además, ésta se presenta desagregada a nivel estado, por Ciclo del crédito, incluyendo información acerca de los organismos intermediarios (OIs), sucursales y líneas de crédito.

Para este capítulo tomaremos como punto de referencia las estrategias aprobadas en la planeación 2006 para el sector de las microfinanzas, las cuales fueron diseñadas con el objetivo de establecer mecanismos accesibles y oportunos de microfinanciamiento, por medio de organismos intermediarios, en beneficio de las mujeres del medio rural organizadas en grupos solidarios, para impulsar en este sector el autoempleo y las actividades productivas, así como la cultura del ahorro y la adquisición de habilidades empresariales básicas.

Para lograr lo anterior. El programa buscará consolidar y expandir el grupo de OIs acreditados ante el programa. Igualmente, este programa reforzará las líneas de crédito de aquellos organismos que están actualmente acreditados y fortalecerá aquellos que muestran un potencial de crecimiento. Finalmente, y no menos importante, el programa intentará apoyar la mayor cantidad posible de proyectos productivos de

¹ Se analiza la información solamente hasta el mes de junio, ya que el *FOMMUR* es un programa de intermediación, por lo que el flujo de información entre los agentes ejecutores, en este caso las OIs, y el *FOMMUR* se desarrolla de forma desfasada.

mujeres que viven en zonas rurales y perciben bajos ingresos. En ese punto se buscará que estos proyectos sean viables y tengan la capacidad de continuidad en el futuro.

Así, este capítulo se compone de seis secciones. En la segunda analizamos el número de organismos intermediarios para determinar la tasa de expansión en este primer semestre, comparándolos con las metas trazadas y los logros obtenidos para el mismo periodo en 2005. En la tercera, se discuten las líneas de crédito, el número de microcréditos otorgados y el número de mujeres acreditadas, haciendo la misma comparación que la sección anterior. En la cuarta, se presenta la discusión sobre la cobertura del programa, en términos geográficos. El nivel de cumplimiento en materia de capacitación y promoción se presenta en la sección cinco. Finalmente, se presentan las conclusiones de este capítulo.

2.2. Organismos Intermediarios

Uno de los objetivos para 2006 es consolidar y expandir el grupo de intermediarios que participan en el programa. Para lograr una expansión se tienen dos alternativas: incorporar nuevas instituciones al programa o abrir más sucursales de los organismos intermediarios ya adscritos. Actualmente, *FOMMUR* solo se enfoca en la expansión a través de nuevos OIs, dejando la expansión vía la apertura de nuevas sucursales a la decisión individual de cada intermediario. La meta para este primer semestre fue incorporar 3 nuevos OIs. En la Tabla 2.1, tenemos que, a Junio de 2006, el *FOMMUR* autorizó la incorporación de cuatro nuevos intermediarios, lo que permitió fortalecer la presencia del programa en los estados de Oaxaca, Veracruz y Puebla. Esto representa un cumplimiento de 133.33%, lo cual rebasa con creces la meta planteada.

Por otra parte, comparando el comportamiento en este rubro con el tenido el primer semestre de 2005, se observa un mejor desempeño en este año.

Tabla 2.1. Incorporación de Organismos Intermediarios

		<i>Organismo intermediarios</i>
<i>Primer Semestre 2005</i>	<i>Programadas</i>	3
	<i>Realizadas</i>	3
	% Cumplimiento	100%
<i>Primer Semestre 2006</i>	<i>Programadas</i>	3
	<i>Realizadas</i>	4
	% Cumplimiento	133.33%

Este incremento en el número de OIs significa un aumento del 8.70% con respecto al total de intermediarios activos en el programa al cierre de 2005. En la Tabla 2.2, vemos el crecimiento de OIs que participan en el *FOMMUR* desde que éste inició sus operaciones.

Tabla 2.2. Número de OIs por año

Año	Organismo Intermediarios activos	Tasa anual de crecimiento
2000	17	
2001	43	152.94
2002	44	2.33
2003	40	-9.09
2004	52	30.00
2005	46	-11.54

En 2001 sólo se contaba con 17 OIs, teniendo 46 intermediarios a Diciembre de 2005. Como podemos observar, las tasas de crecimiento han ido disminuyendo de un

153% en 2001 a un -11.5% en 2005. Los resultados de 2003 y 2005 parecen corresponder a años anormal, dado que en los demás se tuvieron tasas de crecimiento estrictamente positivas.

Una posible explicación a este comportamiento se encuentra en las mismas reglas de operación del *FOMMUR*. De acuerdo con éstas, el Fondo proporciona a los OIs que operan el programa apoyos económicos para actividades de promoción, asistencia técnica, capacitación y equipamiento informático, con el propósito de que atiendan de manera eficaz las necesidades de microfinanciamiento de las mujeres rurales de su zona de influencia. Es importante señalar que los recursos asignados por este concepto deben ser comprobados por cada intermediario, con el fin de que el destino de los mismos sea canalizado a alguno de los conceptos arriba señalados y así cumplir con los lineamientos que marcan las reglas de operación. Este apoyo opera bajo un esquema de disminución gradual (ver Tabla 2.3) de acuerdo a la antigüedad de cada uno de los organismos en la operación del programa.

Tabla 2.3. Esquema de apoyos del *FOMMUR*

<i>Año</i>	<i>Apoyo como % del Techo Financiero</i>
Primero	20
Segundo	17
Tercero	15
Cuarto	10 (solo primeros Ciclos)

Como se puede observar, el porcentaje de apoyo económico disminuye progresivamente en la medida de que los organismos cumplen un año adicional con la

operación del programa, lo que implica que, para algunos de ellos, deje de ser atractiva la operación, debido a que parte de sus ingresos disminuyen considerablemente. Por Adicionalmente, la comprobación de gastos a que están sujetos los intermediarios genera en ellos cierta incomodidad y costos adicionales, toda vez que la asignación de estos recursos es restringida y sólo debe destinarse a actividades específicas y previamente señaladas. Así, considerando esta disminución de recursos y un posible aumento de sus costos para mantenerse en el programa, se generan incentivos a que algunos de ellos lo abandonen después del cuarto año.

Por lo tanto, en materia de expansión y consolidación podemos afirmar que se tiene un cumplimiento bastante satisfactorio, pues se cumplieron con creces los objetivos de incorporación de nuevas OIs para el primer semestre del 2006, con lo cual se logra revertir los resultados negativos de 2005.

3. *Líneas de Crédito*

Antes de analizar los logros alcanzados durante el primer semestre de 2006, revisaremos brevemente los avances desde los inicios del programa.

Tabla 2.4. Principales Indicadores, Año 2000

<i>Ciclo</i>	<i>Número de Grupos</i>	<i>Número de Créditos</i>	<i>Monto de Créditos</i>	<i>Monto Promedio de Crédito</i>	<i>Subsidio</i>
Ciclo 1	652	10,729	5'363,500	499.91	1'336,125

La Tabla 2.4 nos muestra para el año 2000, (recordemos que el fondo comenzó funciones en Julio, por lo que sólo existen beneficiarias del primer Ciclo) el número de

grupos, número de créditos, monto total de créditos, monto promedio del crédito y subsidio otorgado.

La Tabla 2.5 nos reporta los mismos indicadores para 2001. Como se puede observar, el número de créditos otorgados durante el Ciclo 1 se incrementó 4.5 veces, lo que representa un avance sustancial temprano. Asimismo, se aprecia que un gran número de grupos solicitaron por segunda vez crédito con el fondo.

Tabla 2.5. Principales Indicadores, Año 2001

<i>Ciclo</i>	<i>Número de Grupos</i>	<i>Número de Créditos</i>	<i>Monto de Créditos</i>	<i>Monto Promedio de Crédito</i>	<i>Subsidio</i>
Ciclo 1	3,032	59,164	2.97E+07	502.81	7.38E+06
Ciclo 2	2,155	36,587	3.69E+07	1,009.91	8.67E+06
Ciclo 3	380	4,887	7545100	1,543.91	1367758

Durante 2002 el número de grupos que solicitaron crédito por primera vez se redujo 44% respecto al año previo. No obstante, los grupos que recibieron un segundo o tercer crédito se elevaron sustancialmente. Ello indica un alto grado de satisfacción de las beneficiarias del Fondo. La Tabla 2.6 muestra esta información.

Tabla 2.6. Principales Indicadores, Año 2002.

<i>Ciclo</i>	<i>Número de Grupos</i>	<i>Número de Créditos</i>	<i>Monto de Créditos</i>	<i>Monto Promedio de Crédito</i>	<i>Subsidio</i>
Ciclo 1	1,880	33,163	1.66E+07	500.00	3.02E+06
Ciclo 2	1,879	37,088	3.71E+07	1,000.00	6.04E+06
Ciclo 3	1,718	35,391	53'100,000	1,499.66	7'501,338
Ciclo 4	385	6,343	19'000,000	2,990.86	2'202,360

Para el 2003, el número de nuevos beneficiarios se incrementó ligeramente. De nuevo apreciamos un alto número de créditos otorgados por segunda y tercera vez. Durante el cuarto Ciclo se otorgaron 29,623 créditos, indicando que de los 33,935 grupos que habían recibido hasta un tercer crédito en el tiempo que llevaba funcionando el fondo, sólo el 87% decidió solicitar crédito por cuarta vez. La Tabla 2.7 muestra esta información.

Tabla 2.7. Principales Indicadores, Año 2003

<i>Ciclo</i>	<i>Número de Grupos</i>	<i>Número de Créditos</i>	<i>Monto de Créditos</i>	<i>Monto Promedio de Crédito</i>	<i>Subsidio</i>
Ciclo 1	2,531	38,497	2.38E+07	617.76	3.09E+06
Ciclo 2	1,952	30,487	3.05E+07	1,000.00	3.36E+06
Ciclo 3	1,578	28,694	43'000,000	1500.00	5'088,927
Ciclo 4	1,603	29,623	88'900,000	2,999.87	8'809,633

En la Tabla 2.8 se muestra la información para 2004. Se observa que el número de grupos que recibieron crédito por primera vez se incrementó radicalmente respecto al año anterior (131%), lo que representa una gran mejora en cuanto a beneficiarias que participan en el programa por primera vez. Asimismo, en el año de análisis el número de grupos que solicitaron crédito por segunda vez se elevó 92%.

Tabla 2.8. Principales Indicadores, Año 2004

<i>Ciclo</i>	<i>Número de Grupos</i>	<i>Número de Créditos</i>	<i>Monto de Créditos</i>	<i>Monto Promedio de Crédito</i>	<i>Subsidio</i>
Ciclo 1	5,153	89,082	8.87E+07	995.98	1.15E+07
Ciclo 2	4,003	58,337	8.64E+07	1,481.73	7.13E+06
Ciclo 3	2,178	31,771	62'300,000	1,959.48	3'312,960
Ciclo 4	2,012	31,730	95'200,000	3000.00	6'388,958

Finalmente, la Tabla 2.9 muestra la información para 2005. Observamos una consolidación del Fondo, pues se encuentra una buena conformación del portafolio de créditos en términos de la distribución por Ciclo y por montos.

Tabla 2.9. Principales Indicadores, Año 2005

<i>Ciclo</i>	<i>Número de Grupos</i>	<i>Número de Créditos</i>	<i>Monto de Créditos</i>	<i>Monto Promedio de Crédito</i>	<i>Subsidio</i>
Ciclo 1	4,656	66,439	6.64E+07	999.42	6.43E+06
Ciclo 2	5,235	64,340	9.65E+07	1500.00	5.51E+06
Ciclo 3	3,838	54,955	110'000,000	2000.00	5'373,140
Ciclo 4	1,205	17,466	52'400,000	3000.00	745,200

Con estos resultados en mente, analizamos los logros parciales del *FOMMUR* para 2006. La Tabla 2.10 nos reporta los principales indicadores de los organismos intermediarios en cuanto a beneficiarios se refiere, según ciclo. Asimismo, se incluye el total del subsidio otorgado a los OI's. Se observa que durante el Ciclo 1, 22,049 mujeres se beneficiaron del fondo de microfinanciamiento, colocándose como el Ciclo con mayor número de beneficiarias. En cuanto a número de créditos, el Ciclo 2 se encuentra en primera posición, con 24,941 créditos otorgados. Salta a la vista el Ciclo 4 en lo referente al monto total de los créditos concedidos, ya que éste suma la cantidad de \$76'868,000, representando el mayor porcentaje de todo el período. Debido a que el Ciclo 4 no se encuentra entre los ciclos que otorgaron el mayor número de créditos, podemos deducir que el monto promedio del crédito durante tal Ciclo fue relativamente alto, con respecto al resto. Ello se confirma con los datos sobre monto promedio también mostrados en la tabla. Por último, a pesar de presentar el mayor monto total de créditos, el Ciclo 4 aparece como aquél que recibió el menor subsidio en los meses de análisis.

Tabla 2.10. Principales Indicadores, Primer Semestre 2006

<i>Ciclo</i>	<i>Mujeres Beneficiadas</i>	<i>Número de Grupos</i>	<i>Número de Créditos</i>	<i>Monto de Créditos</i>	<i>Monto Promedio de Crédito</i>	<i>Subsidio</i>
Ciclo 1	22,049	2,379	24,517	34'625,500	1,412.31	1'675,532
Ciclo 2	17,240	1,936	24,941	47'577,500	1,907.60	2'336,959
Ciclo 3	14,274	1,722	20,933	57'470,000	2,745.43	2'337,552
Ciclo 4	15,956	1,640	22,105	76'868,000	3,477.40	1'296,000

Por otra parte, la Tabla 2.11 muestra la información sobre el número de acreditadas y microcréditos planeados y alcanzados durante el primer semestre de 2006. Se observa un cumplimiento bastante bueno con respecto al número de beneficiarias, pues se alcanzó el 128%. Con respecto al número de créditos se tiene un cumplimiento del 86.7%, con 110,577 créditos otorgados. La meta del número de créditos no fue cubierta, en virtud de que algunos organismos no cumplieron con los tiempos establecidos por el *FOMMUR* para la solicitud de créditos de primero y segundo Ciclo. Sin embargo, el global entre acreditadas y créditos es positivo.

Tabla 2.11. Número de Créditos

		<i>Acreditadas</i>	<i>Microcréditos</i>
<i>Primer Semestre 2005</i>	<i>Programadas</i>	118,531	88,775
	<i>Realizadas</i>	121,183	122,383
	% Cumplimiento	102.2	137.9
<i>Primer Semestre 2006</i>	<i>Programadas</i>	93,620	127,580
	<i>Realizadas</i>	105,636	110,577
	% Cumplimiento	112.8	86.7

La distribución de acreditadas por Ciclo se muestra en la Tabla 2.12. Como podemos ver, el nivel de cumplimiento se dio en prácticamente todos los Ciclos, con un desempeño sobresaliente en los Ciclo 3 y 4 (los de montos mayores). Esto explica el resultado de no haber cumplido con el número de microcréditos planeados para este periodo.

Tabla 2.12 Beneficiarias por Ciclo, Primer Semestre 2006

	<i>Ciclo 1</i>	<i>Ciclo 2</i>	<i>Ciclo 3</i>	<i>Ciclo 4</i>
<i>Programadas</i>	32,000	24,952	22,641	14,027
<i>Realizadas</i>	31,832	23,182	30,263	20,359
<i>% Cumplimiento</i>	99.5	92.9	133.7	145.1

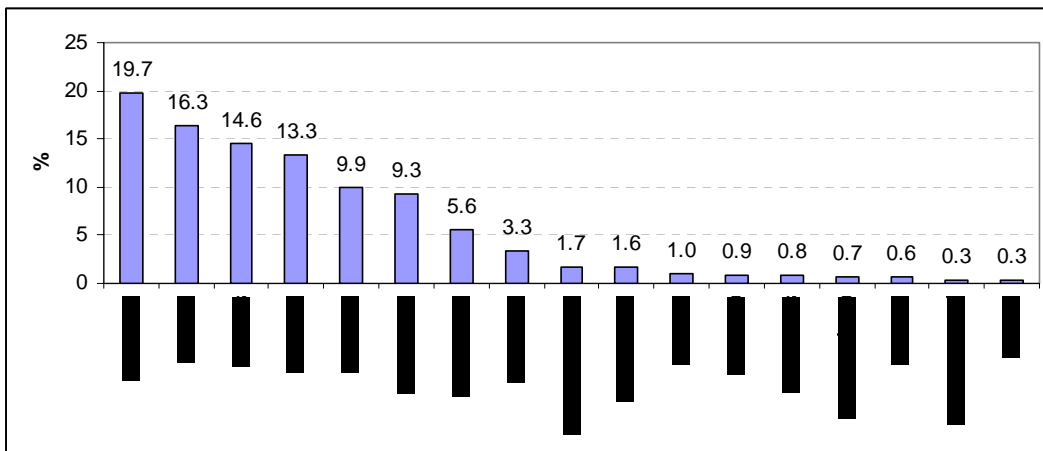
4. Cobertura del Programa

A continuación analizaremos los créditos otorgados durante el primer semestre de 2006 para caracterizar la cobertura del programa en términos geográficos. Para esto, realizaremos un análisis por estado del país para determinar los lugares donde se concentran estos créditos. Igualmente, realizaremos una clasificación por montos y Ciclos.

La Gráfica 2.1 muestra la proporción de créditos por entidad federativa. Como podemos observar, el estado con mayor número de créditos otorgados es Veracruz (19.7%), seguido de Oaxaca (16.3%) y Chiapas (14.6%). Por su parte, las entidades con

menor porcentaje de créditos otorgados, entre aquellas que participan en el programa, son Puebla, San Luis Potosí y Nayarit. Esto nos da una alta concentración de los créditos, donde varios estados tienen una participación nula (los que no se presentan en la gráfica).

Gráfica 2.1. Proporción de Créditos por Entidad Federativa, Primer Semestre 2006

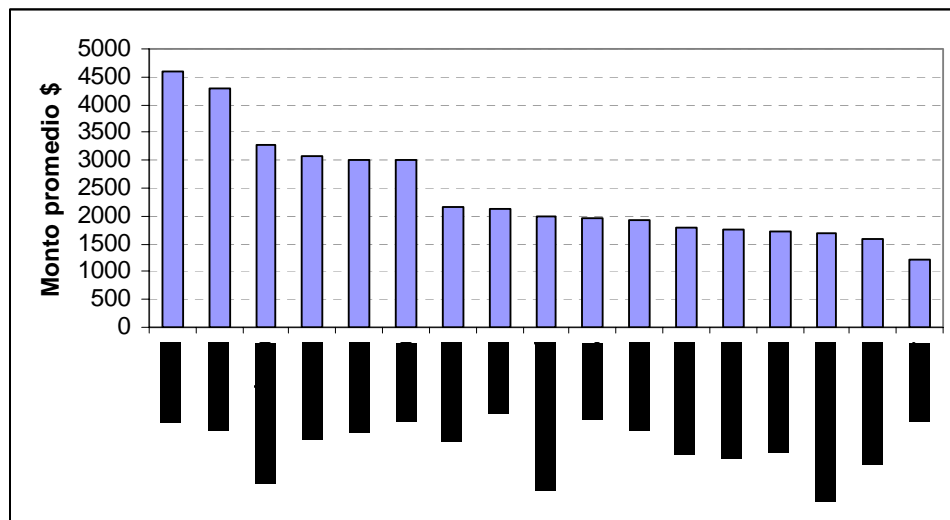


Calculando Índices de Concentración para las entidades federativas se encuentra que $C_2=36.03$ y $C_5=73.77$, lo que indica que sólo Veracruz y Oaxaca poseen el 36.03% de participación en el fondo, mientras que ambos estados más Chiapas, Morelos y Tabasco representan el 73.77% del total.

Si realizamos los mismos cálculos para los organismos intermediarios, se reporta $C_2=20.22$ y $C_5=43.5$, lo que indica que *Fundación García y Consultoría y Capacitación para el Desarrollo Productivo* otorgaron 20.22% del total de créditos. Ambos organismos junto con *Sistemas Integrales y Servicios de Manejo Agropecuario, Fondo Abelardo L. Rodríguez y Desarrollo Regional Purépecha* tienen el 42.5% de participación en el total de microcréditos.

La Gráfica 2.2 registra el monto promedio del crédito otorgado, según entidad federativa. Encontramos que Chiapas es el estado que otorga créditos con el mayor monto promedio con \$4,593.56. El último lugar lo ocupa Nayarit, otorgando un crédito promedio de \$1,211.82.

Gráfica 2.2. Monto Promedio del Crédito por Estado, Primer Semestre de 2006



Si se realiza el ejercicio por regiones (ver Tabla 2.13) se encuentra que la zona Sur del país otorga el mayor monto promedio de crédito con \$2,887.44. Le sigue la zona Norte con \$2,383.33 y, finalmente, el Centro con \$2,258.51. Como puede observarse, la diferencia entre el Norte y Centro del país no es muy amplia. Sin embargo, la diferencia entre estas dos zonas con el Sur es significativa, lo cual refleja los objetivos del programa de proporcionar microfinanciamientos accesibles y oportunos a las mujeres rurales que habitan en zonas de alta marginación con el apoyo de organismos intermediarios que tengan arraigo en estas comunidades. A través de este mecanismo, el *FOMMUR* impulsa el autoempleo y las actividades productivas, así como la adquisición de habilidades empresariales básicas, fomentando la práctica del ahorro entre las

mujeres de escasos recursos del medio rural. Por ello, una de las prioridades del *FOMMUR* es atender a aquellas entidades que registran una mayor cantidad de municipios de alta marginación donde la pobreza se vive en grado extremo.

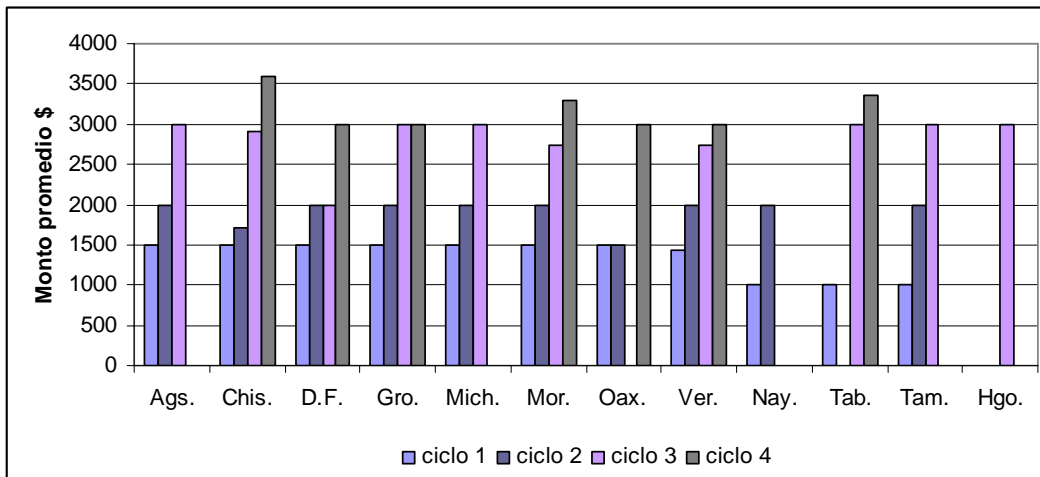
Bajo este contexto, durante el año 2005 (al igual que en el periodo bajo análisis), las entidades que recibieron la mayor cantidad de recursos fueron Chiapas con el 26.0%, seguido de Veracruz, Morelos y Oaxaca con el 17.5%, 13.9% y 11.5%, respectivamente, lo que indica que los recursos del programa se canalizaron a aquellas entidades que cuentan con la mayor cantidad de comunidades marginadas.

Tabla 2.13. Monto del Crédito Promedio por Región, Primer Semestre de 2006

	<i>Media</i>	<i>Desviación</i>	<i>Mediana</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>
<i>Norte</i>	2,383.33	872.10	2,383.33	3000.00	1,766.67
<i>Centro</i>	2,258.51	901.01	2000.00	4,279.15	1,211.82
<i>Sur</i>	2,887.44	1,254.26	2,508.86	4,593.57	1,938.47

La Gráfica 2.3 nos reporta el monto promedio por estado por Ciclo. Los datos se encuentran ordenados en forma decreciente con respecto al primer Ciclo. En el Ciclo 1 existen diferencias apreciables entre estados: Nayarit, Tabasco y Tamaulipas en promedio otorgaron créditos de \$1,000.00 (los más entre todos los estados). Para el segundo Ciclo, los montos promedios no varían mucho entre estados, lo mismo sucede para el tercero y cuarto.

Gráfica 2.3. Monto Promedio por Estado por Ciclo, Primer Semestre de 2006



5. Capacitación

Un elemento crucial para lograr el éxito del programa es la supervisión y capacitación que realiza el fondo. La Tabla 2.14 muestra los resultados en este rubro. Como podemos observar el cumplimiento en ambos rubros es sobresaliente, tendiendo un desempeño ligeramente menor al reportado en el mismo periodo del año pasado.

Tabla 2.14. Capacitación y Supervisión, Primer Semestre de 2006

	% Cumplimiento	
	<i>primer semestre 2005</i>	<i>primer semestre 2006</i>
Supervisión	90.3%	118.2%
Capacitación (No. de cursos)	166.7%	100.0%

6. Conclusiones

En este capítulo se realiza el análisis del cumplimiento de metas y objetivos para el primer semestre de 2006. Los resultados encontrados los podemos resumir como sigue.

Primero, en materia de expansión y consolidación podemos afirmar que se tiene un cumplimiento bastante satisfactorio, pues se cumplieron con creces los objetivos de incorporación de nuevas OIs para el primer semestre del 2006, con lo cual se logra revertir los resultados negativos de 2005.

Segundo, con respecto al número de acreditadas y número de créditos se tienen resultados excelentes en cuanto al número de beneficiarias, sobre todo en el tercer y cuarto Ciclos. Sin embargo el fondo se quedó corto en cuanto el número total de créditos que se había planeado otorgar en este primer semestre.

Tercero, se encuentran niveles altos de concentración, tanto a nivel estatal como a nivel organismos intermediarios. Si bien la concentración estatal refleja los objetivos del programa de concentrarse en los estados con altos niveles de marginación y población rural.

Cuarto, los niveles de cumplimiento en materia de capacitación y supervisión son satisfactorios con resultados similares a los del primer semestre de 2005.

3. Marco Teórico para el Diagnóstico Organizacional del *FOMMUR*

3.1. Introducción

El análisis organizacional del *FOMMUR* realiza una evaluación de congruencia de los elementos formales de acción organizacional del programa, en su aspecto operativo que como fideicomiso realiza para ejecutar las instrucciones de su Comité Técnico. Esto es, primero se lleva a cabo un análisis de la congruencia de las Reglas de Operación, con base en los cambios realizados en 2006. Se analiza tanto su congruencia en términos de requerimientos formales, como en su sentido más global de sistematización y operativización de los objetivos del programa. Se asume que una definición precisa y operativa de estos elementos es clave para realizar una evaluación de impacto preciso y objetivo.

En un segundo momento se realiza este mismo análisis formal ahora respecto de los procedimientos principales del programa. Se busca, con base en la información documental principalmente, otorgar un juicio sobre la congruencia de los procedimientos entre sí y con los objetivos generales y específicos, así como con otros lineamientos relevantes planteados en las Reglas de Operación (entre ellos, la misión y visión del programa). Con base en el estudio de las cadenas lógicas entre los objetivos y los procedimientos, se realiza una evaluación de su congruencia, tanto entre los procedimientos como entre éstos y los objetivos, con el fin de comprender los límites de la alineación entre las acciones organizacionales y los propósitos de impacto de la institución.

Para ello, la presente sección inicia con una reflexión sobre los conceptos principales, en términos de marco lógico, que componen la misión del programa. Esto

es, se construye un argumento, con base en los documentos oficiales y de la literatura en el tema de microfinanciamiento, que permita comprender de manera más clara y sistemática, la función y el impacto esperado de la acción del programa. Partiendo del hecho de que el programa busca un impacto importante en las oportunidades productivas de la población objetivo, este marco conceptual permitirá establecer el punto de partida de la evaluación. Sin un punto de partida, una evaluación de cualquier tipo es imposible de realizar, pues evaluar es, al final de cuentas, realizar un juicio respecto del estado y las acciones desarrolladas por una organización para alcanzar un determinado propósito, en un contexto particular y ante una naturaleza específica de su objetivo. Esta base conceptual con la que se inicia, plantea las hipótesis básicas sobre estos elementos, con el fin de establecer las bases para el juicio respecto de las reglas y los procedimientos que le siguen. Cabe aclarar que si bien esta base conceptual es en muchos sentidos hipotética (pues en ningún documento oficial o formal estas interrelaciones aparecen por lo general, en forma tan explícita), se plantea que la integración de estos conceptos genera un orden analítico plausible respecto de las intenciones finales del programa, que se plasman también en la propia estructuración y organización de programa mismo.

3.1. Base Conceptual de la Evaluación Organizacional

El *FOMMUR* es una organización gubernamental con una finalidad de impacto sumamente importante: auxiliar a sujetos grupales femeninos de bajo ingreso, en espacios rurales quienes podrían acceder a créditos para iniciar o impulsar actividades productivas y, con ello, fortalecer su ingreso y su ahorro. El sentido de la cadena causal

que está implícita es relativamente claro: sujetos femeninos rurales en condiciones de pobreza, quienes tienen la capacidad y el apoyo económico para iniciar actividades productivas, pueden estar generando las circunstancias y actividades que les permitan justamente salir del círculo de la pobreza.

Esta cadena de causalidades debe enfrentarse al hecho de que una actividad productiva exitosa no necesariamente se logra sólo con voluntad y apoyo financiero, sino que existirán otro sinnúmero de eventos posibles que, como en cualquier mercado, implique la viabilidad de un negocio determinado. En otras palabras, el éxito de una actividad productiva no sólo requiere de financiamiento, voluntad y capacidad por parte de los emprendedores, sino que también es impactado por todos aquellos factores que, en un mercado y ante la posibilidad de una competencia significativa, intervengan en el proceso. El FOMMUR busca impactar en uno de varios factores que afectan el éxito de una propuesta productiva determinada.

La cadena de causalidades complejas en las que el *FOMMUR* se encuentra, como parte de una política pública, no se detiene aquí. El *FOMMUR* tiene como primera población objetivo a estas mujeres rurales organizadas en grupos, en situaciones de pobreza, pero tiene como su objeto principal de afectación a lo que denomina un “sistema sólido de Micro-financiamiento” (SSM). Este sistema, que podríamos suponer compuesto principalmente por una diversidad de instituciones intermediarias micro-financieras, es el objeto inicial de apoyo y sostenimiento por parte de *FOMMUR*. En este caso, la cadena causal podría ser descrita de la siguiente forma: creando un SSM, las fallas de mercado que hoy día existen en el sistema crediticio nacional (por lo que mujeres rurales no tienen canales suficientes para acceder al crédito), se verán disminuidas/resueltas, ya que se establecerá una oferta permanente de financiamiento,

de tal manera que la población objetivo principal pueda acceder continuamente y con base en sus propios méritos y esfuerzos, al crédito necesario para llevar a cabo su actividad.

Esta cadena es mucho más compleja y existe a través de una serie de supuestos importantes que es necesario precisar. El primero es el de la consolidación de un SSM. Un sistema, hace pensar, es más que la simple suma de sus partes. De esta manera, se está hablando básicamente de un integrado de relaciones entre diversas organizaciones y sus usuarios o clientes, que generan una dinámica estable y viable en el tiempo. Se puede suponer, por lo tanto, que la política que da vida al *FOMMUR* no desea apoyar a micro-financieras por que sí o en forma aislada, sino con la idea de crear un sistema, un cúmulo de organismos, redes, relaciones, reglas y recursos que adquieran su propia dinámica, en beneficio de todos los involucrados. En corto, un SSM implica una relación de beneficio mutuo y estable (es decir, donde el crédito fluye y se constituye un negocio de microfinanciamiento viable y sano). El segundo supuesto parece encontrarse en la idea de que este sistema es necesario dadas determinadas condiciones desventajosas para ciertas personas. Esto es, el sistema o mercado de crédito para actividades productivas, no se encuentra suficientemente desarrollado como para ofrecer apoyo a los diversos segmentos del mercado, incluyendo por supuesto a las mujeres rurales de bajos ingresos, en condiciones de riesgo y viabilidad aceptables. En efecto, si el mercado de crédito funcionara adecuadamente (en sentido de la teoría económica de mercado de competencia), estas mujeres deberían tener suficientes oportunidades para, de acuerdo a su mérito y al cálculo del riesgo por parte de la institución financiera, obtener apoyo por los canales comunes del sistema financiero. Sin embargo, parece asumirse, no existen las condiciones para que tales instituciones financieras existan (nos referimos a aquellas que puedan calcular la obtención de beneficio a riesgo moderado

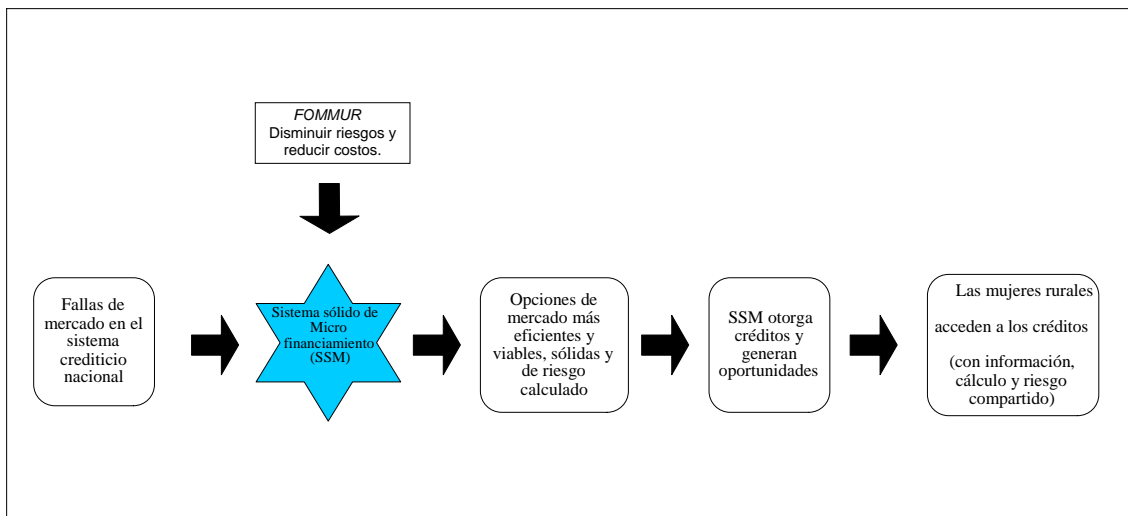
apoyando a personas en condiciones de pobreza), ni para que las mujeres rurales puedan mostrar su mérito para obtener tal apoyo en los “canales normales” del mercado financiero. ¿El resultado? Una falla de mercado que evita que la información fluya con mayor eficiencia para hacer encontrar las dos necesidades: la de las instituciones financieras y las de la persona que busca el crédito. Seguramente un diagnóstico del mercado financiero normal o tradicional encontraría que existen diversos problemas de información que generan espacios de riesgo moral (*moral hazard*) y de selección adversa (*adverse selection*) que hacen difícil que mujeres rurales, aun con cierto mérito y riesgo moderado en sus propuestas de proyectos, no alcancen a obtener apoyo de tales organizaciones financieras “tradicionales”.

Dado que el riesgo es una variable fundamental en esta ecuación (tanto por el lado de las posibilidades de éxito del negocio, como de las condiciones de competencia, como del mérito de la propuesta de negocio), el SSM tendría que ser un mecanismo exitoso para ya sea reducir o paliar, e incluso resolver, tales fallas de mercado (asimetrías de información y altos costos de transacción para las partes involucradas). Así se podría explicar la lógica del *FOMMUR*, en una cadena causal que tiene cuatro pasos críticos para alcanzar el impacto buscado:

1. Al alcanzar a los microfinanciadores o grupos intermediarios, busca disminuir el riesgo que enfrentan, generar mejor información (vía capacidades) y reducir los costos de transacción (al compartir el riesgo),
2. se construye con ello un SISTEMA que entra en relación positiva y en círculos virtuosos con los clientes actuales y potenciales, al cimentar un espacio de consolidación de
3. opciones de mercado más eficientes y viables, sólidos y de riesgo calculado para

4. otorgar créditos y generar oportunidades sistemáticamente para que las mujeres rurales de bajos ingresos tengan (o potencialmente puedan tener) proyectos productivos viables y puedan acceder a las ventajas del sistema (que no es sólo crédito, sino información, cálculo y riesgo compartido, así como ventanas de oportunidad de negocios).

El siguiente diagrama resume la cadena causal descrita:



Probablemente se tendría que añadir un elemento importante en la cadena causal: la cuestión de género y de situación socio-geográfica. En efecto, la falla de mercado en este caso no sólo se debe a la dificultad del sistema actual de crédito para calcular e informar de los riesgos. Además, se suman los problemas sociales y de género que culturalmente puedan hacer más difícil a una mujer convertirse en sujeto creíble de responsabilidad. Si a esto sumamos los costos de transacción sumamente altos que implica vivir en zonas rurales y las dificultades que esto genera para acceder a información viable y certera, es entonces que se comprende la necesidad de construir esta cadena causal a través de organismos intermediarios, organizaciones sociales y la

conformación de grupos solidarios. *FOMMUR*, en la búsqueda de un sistema sólido de micro-financiamiento busca construir una cadena de impactos y responsabilidades compartidas, todas ellas reforzando el acceso de las mujeres rurales al sistema, el cual puede ser uno de los principales obstáculos en sí mismos para el éxito de programa. En corto, la construcción del SSM pasa no sólo por la constitución de organismos intermediarios sólidos en términos financieros, sino por la integración de esfuerzos suficientes para paliar las limitaciones sociológicas (de género) y socio-geográficas (del ámbito rural) que la población objetivo sufre.

Entender la cadena causal de la política pública y del accionar organizacional del *FOMMUR*, de esta manera, implica comprender qué tan alineados están los instrumentos organizativos y normativos en este respecto. No sólo para vislumbrar su congruencia simple (es decir, de congruencia formal entre objetivos e instrumentos organizativos), sino de su congruencia lógica, que tiene que ver con la manera en que la organización es capaz de lograr el impacto final de la política a través de la realización de acciones congruentes a lo largo de la cadena.

Es claro que ésta es una política de intermediación, es decir, su población objetivo se alcanza por intermedio de afectar directamente a otros actores. En este caso, impactar en la condiciones de pobreza, está intermediado por la idea de salir de esta situación mediante el apoyo para actividades productivas, que a su vez está intermediado por el apoyo que se les pueda dar en término de créditos, que al mismo tiempo está intermediado por el éxito de las micro-financieras y de su sistema, al solucionar o paliar fallas de mercado y enfrentar las limitaciones sociales de género y socio-geográficas del ámbito rural. El marco lógico organizacional podría guiarse entonces de esta cadena de causalidades y de intermediaciones, para comprender los pasos de acción y los cambios comportamentales y efectivos que en cada parte de la

cadena se pueden alcanzar (y el análisis de las capacidades y limitaciones del *FOMMUR* en cada parte de la cadena).

Es claro entonces que el *FOMMUR* busca mucho más que impulsar, crear y apoyar micro-financieras o grupos intermediarios: pretende crear las oportunidades estructurales o sistémicas de mercado para que más mujeres rurales de bajos ingresos, tengan las oportunidades sistemáticas para incrementar su ingreso y generar ahorro a través de obtener apoyo crediticio y técnico para sus proyectos productivos. Lograr esto, no puede medirse solamente en términos de impacto directo, pues esta es una política de intermediación. Claro que la medición directa de la reducción de la pobreza (o el incremento del ingreso de mujeres rurales) forma parte de la batería de indicadores de este organismo. Pero debe ir mucho más allá, pues entre su lógica de acción organizacional está la creación de un sistema sólido de micro-financiamiento que sea estable y sea capaz de paliar las limitaciones que el género y la condición rural imponen en su población objetivo. Esto requiere que el sistema sea capaz de crear las oportunidades (a través de crédito, fomento de capacidades, y compartiendo el riesgo) sistemáticamente (es decir, de manera continuada y generando aprendizaje y reglas cada vez más claras del juego) para tal población objetivo. Un SSM implica justamente no sólo la existencia de los créditos, sino del entramado sistémico que implica que esos créditos lleguen en condiciones adecuadas, se informen de manera completa, en condiciones de riesgo compartido y viable y reduciendo las asimetrías de información y los costos de transacción que el género y la situación socio-geográfica imponen en el camino. Esto podría entenderse operativamente, desde este marco lógico, como la consolidación del SSM.

Además, un sistema sólido de microfinanciamiento implica alcanzar a comprender los puntos críticos de la ruta, donde el riesgo existe de manera continuada y

múltiple, como se explicó más arriba, desde el momento de la gestación de los proyectos, hasta la definición de la viabilidad de sus resultados y de la tasa de riesgo aceptable en la relación financiera que se encuentra en la base. En otras palabras, no todas las estrategias funcionan, no todos los proyectos, por más viables que sean, resultarán exitosos, no todos los cálculos de riesgo serán adecuados: esta es una política que busca afectar en un mercado, donde viabilidad, competencia, riesgo, capacidades y habilidades se combinan para, a veces incluso con un poco de suerte, definir el éxito de un negocio. Sin entender la ruta crítica que sigue el SSM y sus componentes, será difícil comprender el riesgo o más claramente, las posibilidades de fallo aceptable que esta política tendría que tener en su diagnóstico y previendo entonces sus respuestas organizativas ante esto. Más aún, esta política requiere comprender cómo reducir las asimetrías de información de tal manera que permita equilibrar el apoyo a proyectos innovadores, pero potencialmente riesgosos, sin caer en la trampa de un sistema que, por bajar el riesgo ante un cálculo de viabilidad estricto, termine apoyando solamente proyectos viables, simples y tradicionales, probablemente de poco impacto en la población objetivo. En otras palabras, puede existir una correlación entre proyectos productivos de alto impacto pero a la vez de mayor riesgo, comparativamente hablando, con proyectos de menor impacto en la población objetivo como un todo. El SSM y la política del *FOMMUR* tendrían que tener en cuenta esta situación y crear los mecanismos para enfrentarla.

En esta misma línea, es parte de la cadena de consolidación de un SSM lograr un balance que implique apoyar proyectos propuestos por la población de más alta marginación, que, sin embargo, muchas veces pueden ser proyectos con problemas de diseño técnico o débiles en términos generales. Sin embargo, si dichos proyectos son apoyados y logran ser exitosos, podrían tener un impacto relativo enorme en la

población objetivo final, aunque no necesariamente en el agregado total de impacto, entendido como la consolidación de un sistema auto sustentable de micro financieras u organismos intermediarios que generen oportunidades de autoempleo y de mejores ingresos.

Por último, pero no por ello menos importante, hay que prestar atención a la especificidad de la población objetivo: mujeres rurales. Las condiciones de género son de por si importantes a considerar, pues es evidente y comprobable que en diversas sociedades como la mexicana, el factor género es de un impacto muy grande, sobre todo cuando hablamos, en ciertos espacios y regiones de nuestro país, en convertirse en sujeto económico, propietario, responsable económicamente. Tal vez es por ello que el *FOMMUR* incorpora variables como ahorro e ingreso y la potenciación de la capacidad productiva de la mujer. Estos son objetivos que requieren de una mayor operativización para comprender, en la práctica organizacional cómo el “éxito” del programa puede ser expresado con diferentes raseros: como impacto global, en la reducción de las condiciones de pobreza y marginación de las mujeres afectadas y del sector en su conjunto; pero también como impacto específico, en la evolución de ciertos círculos de grupos solidarios en etapas de desarrollo consecutivas; y operativamente en la consolidación de grupos intermediarios (con el apoyo de organizaciones sociales) que van construyendo el sistema y sus reglas con el apoyo de *FOMMUR*.

Este es el marco teórico del que se parte en este estudio, con el fin de avanzar en un diagnóstico de congruencia que tome en consideración de estas ideas, con el fin no sólo de analizar y vislumbrar la alineación formal entre documentos y acciones, sino con el fin de avanzar en la comprensión de las cadenas causales que el éxito del impacto de esta política implican.

3.2. Modificaciones a las Reglas de Operación 2006 del FOMMUR

Para el año 2006 se realizaron cambios formales en las Reglas de Operación del FOMMUR, producto de las adecuaciones en cuanto a fechas y artículos correspondientes al Presupuesto de Egresos en curso. Asimismo, se llevaron a cabo cambios importantes que tienen que ver principalmente con el establecimiento de reglas y normas contables, así como con el control de los organismos beneficiarios del programa que otorgan los micro créditos a la población objetivo. Tal es el caso de la obligación de integrar un Padrón de Organismos Intermediarios y de cumplir con una regulación prudencial.

A continuación, se enumeran los cambios más relevantes llevados a cabo en las Reglas de Operación 2006 y se presenta un cuadro comparativo donde se registran el total de las modificaciones y el sentido de dicha modificación:

- Se incorpora la obligación de integración y actualización de un padrón de organismos intermediarios inscritos al FOMMUR. En las Reglas 2006 este padrón viene a sumarse a los listados de beneficiados que el programa está obligado a mantener en los cuales se les pide en la medida de lo posible la CURP. En el padrón se deberán registrar datos como la dirección del organismo, el RFC, el nombre del representante legal, figura legal de la empresa, número de sucursales y estados donde se ubican, número de socios, patrimonio actual, así como apoyos gubernamentales que ayuda a canalizar. Además, los cambios al padrón deberán ser integrados a los informes trimestrales que por obligación tienen que ser enviados a la Secretaría de la Función Pública.
- A estos mismos informes trimestrales se le incluirá la situación que guarde la aplicación de los criterios y normas regulatorios y de contabilidad por parte de

los intermediarios, que están obligados a observar lo señalado en los Anexos 1 y A, correspondientes a las reglas prudenciales y normas de contabilidad.

- En el 2005 se agregó el numeral 4.5.2.1 en el que se obliga a los organismos intermediarios a aplicar criterios y normas de regulación básica y de contabilidad que posibiliten la evaluación de su desempeño. Se hace mención del Anexo A como forzoso su cumplimiento para los intermediarios financieros que no están regulados por la Comisión Nacional Bancaria. La observancia de su aplicación correrá a cargo de la Secretaría Técnica del *FOMMUR*.
- En ambos años, 2005 y 2006, las Reglas de Operación advierten que deberá existir el cuidado de que los apoyos del *FOMMUR* no se dupliquen en relación con otros programas del Gobierno Federal. No obstante, en las Reglas de Operación 2006 se menciona que corresponderá al *FOMMUR* establecer los mecanismos de coordinación necesarios para “garantizar que no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal”.
- Con el fin de potenciar el impacto de los recursos, se estipula que el programa podrá establecer acciones coordinadas con los gobiernos de los estados y ayuntamiento
- En las Reglas 2006 se publicaron tres Anexos que no figuraban en las 2005. En el primero de ellos se estipula la regulación prudencial para las sociedades que participan en la ejecución de programas gubernamentales. Entre otras cosas se determina que los intermediarios deberán calificar y constituir reservas preventivas a su cartera crediticia, así como contar con un Manual de Crédito en el que se incluyan las políticas y procedimientos de crédito. De igual manera se les marca la diversificación de activos en las operaciones.

- En cuanto al Anexo A, se definen los lineamientos contables y las bases para la formulación y presentación de los estados financieros de los organismos intermediarios. En este anexo, a las sociedades se les pide llevar su contabilidad sujetándose a los lineamientos contables para Sociedades Populares. De igual manera se les indica cómo deben publicar sus estados financieros, sus balances generales, estados de resultados, etc.
- Por último, el Anexo A-1, que estipula el esquema básico del conjunto de lineamientos contables aplicables a sociedades. En él se habla de las cuentas por cobrar, de los pasivos, del proceso de supletoriedad, y del traspaso de cartera vencida.

3.3. Cumplimiento y Congruencia de los Procesos del FOMMUR

3.3.1. Introducción

El análisis de la congruencia formal entre las Reglas de Operación (RO) y los principales procesos que rigen la operación, seguimiento y control, así como la evaluación del *FOMMUR*, se desarrollará con base en las siguientes líneas de análisis:

1. Clasificación de los procesos según éstos sean de Identidad, Prioridad o Apoyo (las diferencias entre estas categorías se explican posteriormente).
2. A partir de la clasificación previa, se analiza desde el plano procedimental las posibilidades de cumplimiento de la misión y la visión plasmadas en las RO.
3. En función de los procesos más relevantes del *FOMMUR*, verificar el cumplimiento de las obligaciones, derechos, requisitos, criterios y demás aspectos relevantes establecidos en las RO.

4. Verificar desde el aspecto procedimental el cumplimiento de los objetivos generales y específicos establecidos en las RO.

De acuerdo a estas líneas de análisis, pretendemos abarcar los aspectos más relevantes que establecen las RO y su relación con los procesos que rigen el funcionamiento del *FOMMUR*.

Antes de comenzar, sin embargo, cabe mencionar que el análisis que aquí se realiza consiste en un diagnóstico circunscrito al ámbito formal, o puesto en otros términos, a la evidencia documental de la que se dispone: Reglas de Operación, Manual de Procedimientos, formatos y reportes correspondientes a cada procedimiento, y demás sustentos documentales que genera el funcionamiento del *FOMMUR*. Dicha revisión formal y documental se complementa con una serie de entrevistas semi-estructuradas que sirven de apoyo secundario para complementar el análisis formal.

3.3.2. Clasificación de los Procesos

El primer paso del diagnóstico que realizamos consiste en clasificar los procesos del *FOMMUR* de acuerdo al papel que desempeñan en el funcionamiento del programa. En este sentido, se clasifican los procesos de acuerdo a las siguientes categorías:²

- **Procesos de Identidad**, aquellos que definen al programa y su relación con sus beneficiarios y población objetivo. Son los procesos que diferencian a un programa de sus competidores y están en el centro del éxito de la organización.

Estos procesos son la fuente principal de valor del programa.

² Clasificación tomada de los trabajos de Davenport (1993), *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*, Boston., Harvard Business School Press; y de Porter (1991), *Ventaja Competitiva. Creación y Sostenimiento de un Desempeño Superior*, México, Compañía Editorial Continental.

- **Procesos de Prioridad**, aquellos que constituyen el motor de la eficacia de la organización. Estos procesos influyen fuertemente en la forma en que se llevan a cabo los procesos de identidad y de qué manera está posicionada la organización con relación al contexto.
- **Procesos de Apoyo**, aquellos necesarios para respaldar la operación diaria. Estos procesos se identifican con las actividades de apoyo, generalmente funciones de tipo administrativas. Con frecuencia, los procesos de apoyo son el núcleo de la operación diaria de las organizaciones y son los que tienen mayor visibilidad.³

A partir de esta clasificación, se seleccionarán los procedimientos de identidad y prioridad más relevantes para el funcionamiento del programa, los cuales serán utilizados como base para el desarrollo de las líneas de análisis ya mencionadas. Los procesos de apoyo, por otra parte, no serán analizados a detalle dado que la evaluación organizacional no se enfoca en la operación diaria del programa, sino más bien en el funcionamiento en grandes agregados del mismo. El formato modelo de la matriz que se presenta a continuación sintetiza el análisis que realizaremos para los procesos de identidad y prioridad más relevantes. Dicha matriz constituye la base para el desarrollo de las líneas de análisis mencionadas, por lo que creemos conveniente detenernos brevemente para explicarla y facilitar al lector su entendimiento.

³ Las actividades de apoyo pueden agruparse en las siguientes categorías: abastecimiento, desarrollo de tecnologías, administración de recursos humanos, infraestructura de la organización.

Formato modelo de la matriz de análisis

Etapa	Proceso	Clasificación	Actores	Modelo Lógico (Kellogs)				Reglas de Operación 2006	
				Recursos	Actividades	Productos	Resultados esperados	Objetivos	Operativas
Operación									
Control y Seguimiento									
Evaluación									

En primer lugar, se establecen las etapas a las que pertenecen los respectivos procesos. En este sentido, se han dividido los procesos según correspondan a la etapa de Operación, Control y Seguimiento, o Evaluación. Luego se incluye el nombre del proceso de acuerdo a las claves que los identifican en el manual de procedimiento, y se los clasifica según sean de identidad, prioridad o de apoyo.

Posteriormente, se describe el proceso según actores, recursos, actividades, productos y resultados esperados. Las últimas cuatro categorías han sido seleccionadas de acuerdo al Modelo Lógico Kellogg que consiste en una forma sistemática y visual de presentar y comprender las relaciones entre los recursos que dispone una organización

para operar su programa, las actividades que planea realizar, y los cambios o resultados que espera obtener.⁴

Las dos últimas columnas de la matriz, por otra parte, sintetizan la relación entre los procesos analizados y las RO: en la primera se incluye la congruencia de los procesos con los objetivos generales y particulares planteados en las RO, mientras que en la última columna se establece la relación directa entre los procesos (y sus pasos procedimentales) y las reglas de operación precisas.

A continuación se presenta el “universo” de procesos más relevantes que hemos seleccionado preliminarmente para realizar el análisis de congruencia descrito.⁵ Cabe mencionar, que esta selección de procesos puede verse modificada de acuerdo a recomendaciones realizadas por el *FOMMUR* o por el desarrollo mismo de las líneas de análisis.

Etapa	Procesos Seleccionados
Operación	3.1. Autorización de Nuevos Organismos
	3.2. Autorización a Organismos de 1° Ciclo
	3.3. Autorización de Ciclos Subsecuentes
	4.1. Planeación
	4.2. Integración y Difusión de Información
	4.4. Operación Crediticia
	5.1. Formación y Desarrollo
	5.2. Asistencia Técnica
	8.1. Manual de Políticas de Op. Crediticia
	10.1. Autorización de Crédito
Control y Seguimiento	3.5. Seguimiento y Control
	3.4. Supervisión
	9.1. Manual de Políticas de Asignación, Aplicación del Apoyo no Recuperable
Evaluación	3.5. Seguimiento y Control
	3.4. Supervisión

⁴ Este modelo fue tomado de la Guía de Desarrollo de Modelos Lógicos, publicada por la W.K. Kellogg Foundation (2001).

⁵ En Control y Seguimiento, y Evaluación se repiten los procesos 3.4 y 3.5, dado que contienen pasos procedimentales que se refieren a ambas etapas del programa.

3.3.3. Análisis Procedimental para verificar cumplimiento de la misión y visión del FOMMUR

En esta sección se analizará la dotación de procedimientos con los que cuenta el FOMMUR para cumplir sus tareas, con relación a la Visión y la Misión del programa, que se establecen en las Reglas de Operación.

Este análisis parte del entendimiento de que la visión de una organización, en este caso el FOMMUR, tiene las funciones de orientar la acción organizacional e individual respecto a la posición que se desea para la organización a futuro. Asimismo, debe cumplir con la tarea de ordenar la acción de los actores organizacionales ante distintas formas de actuar y de considerar el aspecto valorativo de tales acciones. En pocas palabras, la visión establece una imagen deseada de la organización. La misión de una organización, por otra parte, debe dirigir las acciones e intereses de los actores tomando como referencia el propósito fundamental de la organización. En este sentido, la misión debe estar orientada por el propósito que le da origen a la organización, por la actividad o servicio que presta y que la distingue del resto de las organizaciones. Un aspecto fundamental de la misión es que debe considerarse en su formulación las condiciones y restricciones formales e informales del ambiente económico, político, social y legal, que podrían estar socavando su alcance.

De acuerdo a las Reglas de Operación del *FOMMUR* la visión y misión del programa son las siguientes:

Visión

Una institución que opera un sistema sólido de microfinanciamiento, con el apoyo de organismos intermediarios, que potencia la capacidad productiva de la mujer rural y logra su incorporación a la vida productiva del país.

Misión

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.

De acuerdo a lo anterior, el análisis que se realizará en esta sección pretende vislumbrar si el diseño y la estructura de los procesos con los que cuenta el programa están dirigidos al logro de su visión y misión. En particular, nos referimos a las posibilidades de alcanzar un “sistema sólido de microfinanciamiento” y “una oferta permanente de microfinanciamiento en favor de las mujeres rurales [...] para aprovechar oportunidades de autoempleo y generación de ingresos”.

3.3.4. Análisis Procedimental para Verificar cumplimiento de las Reglas de Operación del FOMMUR

Esta sección estará dedicada al análisis de la correspondencia formal entre las disposiciones precisas que se establecen en las RO para el funcionamiento del FOMMUR y el diseño procedimental del Fideicomiso encargado del mismo. De acuerdo a la estructura de las RO, nos enfocaremos únicamente en aquellas reglas que tienen un respaldo procedimental vinculado a las tres etapas del programa: operación, control y seguimiento, y evaluación. Nos limitaremos al siguiente conjunto reglas operativas:

4. Lineamientos generales;
5. Lineamientos específicos;
6. Mecanismo de operación;

8. Evaluación.⁶

La base de este análisis lo constituye la matriz de análisis, cuyo formato modelo se ha presentado anteriormente; en particular, se comparará la columna de resultados esperados con aquella que establece la relación de los procedimientos con las RO.

3.3.5. Análisis Procedimental para verificar cumplimiento de los objetivos generales y específicos del FOMMUR

La última sección está enfocada en el análisis de la congruencia formal entre los objetivos generales y particulares plasmados en las Reglas de Operación y el propósito de cada uno de los procesos que se han incluido en la matriz de análisis.

Los objetivos del *FOMMUR* planteados en sus Reglas de Operación son los siguientes:

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.

⁶ Las reglas de operación que no analizaremos en esta sección son las siguientes: 1. Presentación; 2. Antecedentes; 3. Objetivos (se analizarán en la sección IV); 7. Informes programático-presupuestarios; 9. Indicadores de Resultados; 10. Seguimiento, control y auditoría; 11. Quejas y denuncias.

Objetivos específicos:

- a) Establecer un mecanismo de microfinanciamiento a favor de las mujeres rurales organizadas en Grupos Solidarios, o cualquier otra metodología de micro crédito, 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.

El análisis a realizar en esta sección está dirigido a vislumbrar la congruencia en términos generales (y desde el ámbito formal) entre el diseño y estructura de los procesos con los que cuenta el fideicomiso para operar, vigilar y evaluar el *FOMMUR*, y los objetivos generales y específicos que se han planteado normativamente. En particular, nos enfocaremos a relacionar uno o más procedimientos con cada uno de los objetivos mencionados, y determinar el grado de cumplimiento que permite la dotación de procesos con los que cuenta el programa.

4. Metodología para el Análisis de Impacto Social

4.1. Introducción

El acceso al mercado de crédito puede ayudar a los agentes económicos (consumidores, empresas) a alcanzar niveles de bienestar (utilidad, beneficios, bienestar social) mayores al tener la posibilidad de trasladar ingreso de un periodo a otro dependiendo de los precios relativos que enfrenten en la economía. Existen varias razones por la que los agentes deciden pedir crédito: i) choques negativos en el ingreso, ii) acceso a bienes durables como muebles, aparatos electrodomésticos y electrónicos, vehículos, bienes raíces, educación y salud, entre otros. El solicitar o no crédito es una decisión macroeconómica de los agentes. Sin embargo, el tener acceso a él tiene repercusiones macroeconómicas. Un aumento de liquidez, puede provocar un incremento en la inversión en capital humano. Esto implica un aumento de la productividad, lo cual reditúa en mayor crecimiento económico y finalmente un mayor desarrollo de la economía.

El crédito es un medio que permite el aumento de la liquidez de los agentes en la economía. Sin embargo, las imperfecciones en el mercado de crédito provocan que no todos los hogares tengan acceso a estos mercados y, por lo tanto, no gocen de sus beneficios potenciales. Entre las fallas más importantes están los problemas de información (selección adversa y riesgo moral), problemas del marco legal, la situación económica general del país, etc.

La literatura tiene muy bien estudiando el impacto de programas de crédito en el bienestar de los agentes. Sin embargo, se ha estudiado poco sobre la incidencia en el

bienestar, atribuidas al acceso a mercados de crédito, formal e informal. La pregunta relevante es cómo en presencia de servicios de crédito el individuo reasigna los recursos de tal forma que su bienestar aumente.

Una manera de garantizar el bienestar de manera sostenida es por el consumo de bienes duraderos, específicamente los relacionados con los de capital humano, porque estos garantizan retornos, los cuales implican mayor bienestar. Medir el impacto del crédito en aquellos bienes que se gasta hoy, pero que pueden influir en el bienestar del futuro, tales como gasto en salud y educación de los individuos del hogar nos permitirá saber las consecuencias que tiene el crédito en bienestar. También se quiere conocer, como a medida que los individuos presentan menos restricciones de liquidez cambian sus patrones de consumo, en otras palabras, en qué gastan los agentes cuando tiene más recursos.

4.2. Revisión de la Literatura.

4.2.1. Crédito y Bienestar.

El crédito es un medio que permite el aumento de liquidez de los agentes en la economía. Sin embargo, las imperfecciones en el mercado de crédito provocan que no todos los agentes tengan acceso a estos mercados y, por lo tanto, no gocen de sus beneficios potenciales. Entre las fallas más importantes están los problemas de información (selección adversa y riesgo moral), problemas del marco legal (proceso para recuperar garantías, colateral, etc. de los deudores incumplidos), la situación macroeconómica general del país (estabilidad, inflación, tipos de cambio, etc.), etc. En

este sentido Banerjee (2001) explica como estas fallas de mercado afectan el bienestar de los consumidores, sobre todo el de los de bajos ingresos.

En el ámbito de la economía aplicada, existe una vasta literatura que analiza el impacto que tienen los programas de crédito en el bienestar, sobre todo en países en desarrollo. Se puede decir que el caso de Bangladesh constituye un experimento natural. Este país tiene varios programas de crédito, los cuales permiten la realización de estudios económicos para analizar los posibles efectos que tienen sobre el comportamiento de los individuos. Pitt y Khandker (1998) estudian el impacto que tienen los programas de crédito sobre el bienestar del hogar. Específicamente analizan el efecto del crédito en la educación de los niños, el consumo y la oferta laboral de las mujeres. Pitt, Khandker, Mckernan y Latif (1999) estudian la posible relación que existe entre la salud reproductiva y la participación de hogares de bajos ingresos en programas de crédito. Amim, Li y Ahmed (1996) analizan el efecto de pertenecer a un programa de crédito sobre el uso de anticonceptivos en zonas rurales. Por otra parte, también se ha estudiado cómo los programas de crédito a la producción afectan el consumo de los individuos. Khandker y Faruqee (2001) investigan cuál es el impacto del crédito a la agricultura de Pakistán, en el gasto total de la familia. En este sentido estos trabajos se han aproximado a estudiar el impacto que tienen los programas de crédito en las decisiones tomadas por el hogar.

Sin embargo, se ha estudiado poco sobre la incidencia en el bienestar, la cual puede atribuirse al acceso al mercado de crédito, formal o informal. Realizar una diferenciación del crédito en formal e informal es importante si se quiere estudiar el bienestar del consumidor.. Banerjee (2001) menciona que “cuando existen costos fijos de monitoreo, los prestatarios más ricos pagarán una tasa de interés menor y están más apalancados y el prestatario pobre realmente prefería no pedir prestado” Es decir, que si

los prestatarios más ricos son los que acuden al mercado formal de crédito, a estos el pedir prestado le es más barato, que aquellos con menos riqueza

Heckman (2002) estudia el impacto de programas de crédito en la inversión del capital humano, específicamente en la educación. Cuando se estudia el impacto del crédito en el bienestar, existe un problema: la variable crédito es endógena. Pitt y Khandker (1998) explican las principales razones de tal endogeneidad: i) atributos difíciles de medir de la localidad y del hogar que afectan tanto la demanda de crédito como el ingreso del hogar y ii) es difícil determinar cuál es la causalidad entre crédito y gasto, es decir si mayor gasto influye en mayor crédito o el crédito provoca mayor gasto.

4.2.2. Modelos de crédito racionado.

Stiglitz y Weiss (1981) analizan las imperfecciones en el mercado de crédito, específicamente para los bancos. Explican que en este mercado existe un desequilibrio entre oferta y demanda, tanto en el corto plazo, por choques externos (como aumento en los precios relativos), como en el largo plazo, por restricciones gubernamentales (como las leyes de usura). Además, explican por qué la tasa de interés no es un mecanismo para que el mercado esté en equilibrio. El modelo que desarrollan los autores concluye que existe una tasa de interés a la que el banco le presta a los que tienen más probabilidades de pagar, maximizando el rendimiento esperado del banco. El análisis tradicional argumentaría que en presencia de exceso de demanda, los prestatarios insatisfechos podrían negociar una tasa de interés más alta, al punto que se igualen oferta y demanda. Sin embargo, aunque la oferta no sea igual a la demanda a la tasa de interés que maximiza el rendimiento esperado del banco, ésta es la tasa de equilibrio.

Ghosh, Mookherjee y Ray (1999) analizan el mismo problema para países en desarrollo. Mencionan que las principales fuentes del crédito en estas regiones son las informales, en las cuales las garantías de contratos escritos son menores, pero las tasas de interés son significativamente más altas. Este argumento implica que las personas de bajos ingresos son las grandes perdedoras ante la presencia de fallas de mercado, ya que al tener menores posibilidades de una garantía, recurren a las fuentes más “caras” del crédito.

Los estudios de Stiglitz y Weiss (1981) y de Ghosh, Mookherjee y Ray (1999) son una contribución a la teoría del “credit rationing”, desarrollada desde los años cincuenta. Esta teoría estudia las distintas implicaciones del desequilibrio entre la demanda y la oferta de crédito.

En 1994, Baydas, Meyer y Aguilera-Alfred señalaron que mientras algunos no aplicantes de crédito verdaderamente no tienen demanda de crédito a la tasa percibida por el contrato, otros que podrían demandar un préstamo no lo pidieron porque los costos de transacción hacen al crédito sumamente caro o porque ellos creen que los bancos lo van a rechazar por tener insuficiente colateral.

El modelo de Kochar (1997) toma las aplicaciones del crédito como un signo de la demanda y estima el acceso al crédito a diferentes niveles de riqueza. Los hogares que no apliquen se asumen como no interesados o sin restricciones. Para la estimación empírica se divide la muestra en prestatarios del sector formal informal. La principal dificultad que tiene este modelo, es que entre los no aplicantes pueden existir agentes ricos, con suficientes recursos propios, mientras que los rechazados son los que presentan una gran restricción de liquidez.

Por otra parte, Barham, Boucher y Carter en 1996 realizan toda una caracterización de las distintas formas en las que el crédito puede ser racionado. Definen como crédito racionado completamente a aquellos hogares que aplicaron al préstamo y fueron rechazados o aquellos que no aplicaron debido a insuficiencia de colateral, altos costos de transacción y la aversión al riesgo. Los hogares que presentan crédito racionado parcialmente son aquellos que reciben el préstamo, pero menos de la cantidad demandada y deseada. Por último define a los hogares que reciben el préstamo completo o que no lo necesitan como aquellos que no presentan racionamiento en el crédito.

Otros modelos como el de Mushinski (1999) y Boucher (2002) analizan la diferencia entre precio racionado y cantidad racionada. Generalizando, podemos decir que existen dos tipos de “crédito racionado”: i) precio racionado y ii) cantidad racionada. Se entiende por precio racionado cuando el mecanismo que utiliza el mercado para vaciarse es a través de la tasa de interés o a través de términos que no dependen de la tasa de interés, sino de los términos del contrato. Por otro lado, se dice que el crédito está racionado vía cantidad cuando los cambios en el monto del crédito varían para vaciar el mercado (González-Vega, 1984).

4.3. Estimación del Impacto del Crédito en el Bienestar.

En cálculo del impacto del crédito en el bienestar puede hacerse tanto a nivel individual como a nivel hogar.

4.3.1. Estimación del Impacto del Crédito en el Bienestar del Hogar (nivel hogar).

Se tomará la demanda de crédito como dada para analizar el impacto del crédito en el bienestar. El primer modelo econométrico a seguir es el siguiente:

$$Y = \beta_1 X_1 + X_2 \beta_2 + X_3 \beta_3 + \varepsilon \text{ con } i = 1,2,3,4$$

donde X_1 es una variable dicotómica que señala en que ciclo del programa de crédito se encuentra el hogar. También es necesario realizar este análisis con el monto de crédito que se tiene por ciclo. Con esta especificación se podrá diferenciar entre el impacto en bienestar que tienen los hogares que se encuentran en diferentes ciclos. X_2 es un vector de características del jefe del hogar tales como su educación y edad y género. La variable género es dicotómica, 1 si es hombre y 0 si es mujer. X_3 es un vector de características del hogar, tales como el valor de los activos del hogar (en logaritmos), el gasto total del hogar (en spline), el número de individuos en el hogar y su género, medido por contadores que agrupan por sexo y rango de edad dentro del hogar. Y es una variable de proporción, entre el gasto total de hogar y el gasto en educación, consumo de alimentos, consumo de bienes durables, tales como electrodomésticos, gasto en ropa de niños/adultos, educación y salud.

Para medir el bienestar del hogar, se utiliza el gasto en una canasta de bienes, de alimentos, por ejemplo, como proporción del gasto total. Se espera que a medida que aumente la liquidez del hogar, disminuya el gasto en la canasta de alimentos como proporción del gasto total, ya que el hogar puede trasladar ese ingreso extra y gastar en bienes normales con respecto al ingreso.

Las variables dependientes se organizan por grandes canastas de consumo en alimentos, salud, educación de los niños, ropa de todos los individuos y gasto en bienes

tales como cigarrillos, muebles, electrodomésticos, transporte no escolar y mantenimiento de coches. Este tipo de caracterización de canastas permite no solo analizar el impacto del crédito en el bienestar del hogar, sino también cómo impacta la tenencia de crédito en la reasignación de los recursos al interior del hogar.

Según Diagne A. y Zeller M. (2001) es muy importante controlar por las características del jefe del hogar porque estas representan el comportamiento de esta identidad, es por eso que se controla por la edad, educación y género de este miembro de la familia. Controlar por características del hogar tales como su riqueza impide los resultados espurios, evitando la relación de a mayor riqueza mayor crédito. Aunque se sabe que los activos del hogar dependen tanto de decisiones del pasado como del presente dentro del hogar, tomamos en cuenta el valor de los activos del hogar para controlar la riqueza del mismo.. Al valor de los activos del hogar se le hace una transformación logarítmica, ya que esto permite la distribución de la variable.

También, controlar por el gasto total del hogar en forma de spline, evita sobreestimar el efecto de tener crédito en el gasto, es decir, se quiere evitar que el coeficiente de crédito solo capte que mayor ingreso y por ende, mayor crédito, el cual permite mayor gasto. El gasto total se introduce de manera spline porque aunque sabemos que el efecto del gasto total en el bienestar no es igual, depende del grado de riqueza del hogar, pensamos, que el efecto es suave. Como el gasto de un hogar está determinado por el nivel de riqueza que este tenga, el efecto de la riqueza en el bienestar a medida que va cambiando el nivel de riqueza, no es brusco, es decir, bienestar va creciendo a medida que el hogar tiene menos restricciones de liquidez.

Además se controla por el número de hombres y mujeres dentro del hogar, porque de esta manera se elimina el efecto que puede tener individuos de cierta edad o

género en el comportamiento del gasto dentro del hogar. Es decir, controlar por el género permite eliminar la sobreestimación de un gasto que solo se produce porque está midiendo las características de las mujeres o los hombres dentro del hogar.

Como la variable crédito es endógena, y para solucionar este problema se utilizan variables instrumentales. Las variables instrumentales deben satisfacer dos condiciones: i) deben afectar la decisión de tener crédito o no, es decir $E(Y^T X_1) \neq 0$ y ii) no deben estar correlacionadas con el término de error, $E(\varepsilon^T X_1) = 0$.

Pitt, Khandker, Mckernan y Latif (1999) exponen que una variable instrumental ideal es la tasa de interés, se puede construir la tasa de interés por comunidad como el promedio de las tasas de interés individuales por hogar. Pitt y Khandker (1998) proponen utilizar un vector de precios a nivel localidad, como variable instrumental, pero para nuestro estudio este tipo de variable no nos sirve, ya que nuestra variable dependiente es una canasta de consumo (gasto). de variables instrumentales $Z = (w_1, w_2, w_3, w_4)$ donde w_1 es la infraestructura crediticia a nivel localidad; w_2 es la tasa de interés y w_3 es la deuda del hogar.

Si este vector cumple con las condiciones de las variables instrumentales⁷, además de que resuelve el problema de endogeneidad, también controla por características urbano-rurales y características a nivel comunidad, por lo que no es necesario controlar por efectos fijos a nivel comunidad.

Si no se cuentan con las variables instrumentales adecuadas se piensa que realizar el análisis, sin utilizar las variables instrumentales, puede dar la idea de cómo

⁷ Para esto es necesario realizar las pruebas de Bassman y Hausman.

afecta el crédito al bienestar del hogar, y una vez que se tengan las variables instrumentales, comprobar la robustez del estudio.

Otra variable de interés es la cantidad prestada de dinero que se pide. Sería interesante estudiar cómo la cantidad de dinero que se pide prestado afecta el bienestar del hogar y por lo tanto la reasignación de los recursos dentro del mismo. Intuitivamente, el monto del crédito puede afectar de manera diferente la reasignación de los recursos ya que provee al hogar de mayor liquidez y por lo tanto a aumentar el gasto en bienes superiores respecto al ingreso. Es por esto que se propone una segunda estimación empírica: $Y = \beta_1 X_1 + X_2 \beta_2 + X_3 \beta_3 + \varepsilon$, donde ahora, X_1 es una variable que representa la cantidad de dinero que pide prestado el hogar. En la regresión esta variable se introducirá de manera logarítmica para suavizar su comportamiento.

4.3.2. Estimación del Impacto del Crédito en el Bienestar Individual

Una vez obtenido el gasto total per capita, se calculan las proporciones de gasto en distintos rubros. Como la literatura todavía no señala un componente del gasto que capte el bienestar del hogar, se propone utilizar dos metodologías: i) identificar los primeros 10 bienes en los que más gasta el hogar y ii) utilizar las variables que la literatura propone.

Se utiliza la primera especificación porque en este caso, el gasto en las primeras 10 canastas representa casi el 90% del gasto total del individuo⁸. Si el agente decide gastar esta proporción de su gasto en estos bienes, es presumible que estos bienes son los que mayor bienestar le brindan.

⁸ Este resultado es calcula con la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de los Hogares (2001)

Para la segunda identificación, Ruvalcaba, Teruel y Thomas (2004) explican por qué variables tales como gasto en educación y salud de los niños, así como el gasto en ropa de los individuos del hogar son buenas variables que manifiestan el bienestar. Estas dos metodologías son útiles no solo porque muestran el impacto del crédito en el bienestar sino porque pueden revelar como los individuos reasigna sus recursos escasos en presencia de crédito permitiendo los subsidios cruzados.

Se organizan las variables dependientes en función del bienestar en salud, en educación, alimentación, entre otros. Vale señalar que la canasta que más gasto representa del gasto total es la que se refiere a alimentos.

Las variables independientes las dividimos en tres grandes grupos: las variables explicativas “puras”, es decir a las que cuales no les hacemos ninguna transformación; las variables que le hacemos transformaciones, ya sea logarítmicas o *spline*; y las variables que utilizamos para instrumentalizar.

Pensamos que un individuo que acaba de migrar, tiene menos acceso al crédito informal, ya que la red social con la que cuenta es mayor mientras mayor es el tiempo de la estadía en un lugar. Al incluir este tipo de variables al análisis podemos estar resolviendo de alguna manera el sesgo de la variable crédito.

También incluimos como variables independientes las transferencias, diferenciando tener remesas del monto de remesas. Esperamos que tener remesas aumente el bienestar del hogar. Pero por otra parte, pensamos que tener remesas puede impactar positivamente en el acceso al crédito.

La situación laboral de los agentes en la economía puede afectar su liquidez y por lo tanto el bienestar. El objetivo de incluir al análisis este tipo de variables, nos

permitirá determinar como bajo las posibles situaciones laborales los agentes reasignan sus recursos y resuelven, por lo tanto, sus problemas de liquidez.

Las variables explicativas pueden tener una relación no lineal con la variable dependiente. Es por esto que incluimos las variables en *spline*, para que puedan captar los cambios de pendientes. El objetivo de incluir las variables de manera spline, permite que la variable dependiente sea estimada de manera más puntual ya que se captan todos los cambios de la pendiente.

Pero como se ha mencionado la variable crédito es endógena, es decir está correlacionada no con el término de error. Necesitamos encontrar variables que están correlacionadas con la variable crédito, pero que a la vez la correlación con el término de error sea igual a cero. Proponemos las variables que se exponen en la Tabla 35. Luego mediante una prueba Hausman comprobaremos si son buenas variables para instrumentalizar.

La literatura que estudia el impacto de programas de crédito en el bienestar propone que una buena variable para instrumentalizar es la tasa de interés (Pitt y Khandker , 1998). Además incorporamos la infraestructura financiera a nivel localidad porque pensamos que tener fuentes de crédito a nivel localidad no solo capta una mayor probabilidad de acceso al crédito, sino el grado de desarrollo de la localidad.

El primer modelo econométrico a seguir es el siguiente:

$$Y = \beta_1 X_1 + X_2 \beta_2 + X_3 \beta_3 + \varepsilon \text{ donde } i=1, 2, 3 \text{ y } 4$$

donde X_1 es una variable dicotómica que señala en que ciclo del programa de crédito se encuentra el hogar. X_2 es un vector de características del hogar tales como el gasto y

los activos. X_3 es un vector de características de los individuos como su educación, género, edad, situación laboral, así como si el individuo a migrado o no. Y es una variable de proporción, entre el gasto total de hogar y el gasto en educación, consumo de alimentos, consumo de bienes durables, tales como electrodomésticos, gasto en ropa de niños/adultos, educación y salud .

Como se explicó antes, para medir el bienestar de los individuos, se utiliza el gasto en una canasta de bienes, de alimentos, por ejemplo, como proporción del gasto total del individuo. Se espera que a medida que aumente la liquidez del agente, disminuya el gasto en la canasta de alimentos como proporción del gasto total, ya que el individuo puede trasladar ese ingreso extra y gastar en bienes normales con respecto al ingreso.

Como mencionamos en la sección anterior, controlar por características del hogar tales como su riqueza impide los resultados espurios, evitando la relación de a mayor riqueza mayor crédito. Aunque se sabe que los activos del hogar dependen tanto de decisiones del pasado como del presente dentro del hogar y por ende de sus integrantes, tomamos en cuenta el valor de los activos del hogar para controlar la riqueza del mismo.

También, controlar por el gasto total del hogar en forma de spline, evita sobreestimar el efecto de tener crédito en el gasto, es decir, se quiere evitar que el coeficiente de crédito solo capte que mayor ingreso y por ende, mayor crédito, el cual permite mayor gasto. El gasto total se introduce de manera spline porque aunque sabemos que el efecto del gasto total en el bienestar no es igual, depende del grado de riqueza del hogar, pensamos, que el efecto es suave. Como el gasto de un hogar está determinado por el nivel de riqueza que este tenga, el efecto de la riqueza en el bienestar

a medida que va cambiando el nivel de riqueza, no es brusco, es decir, bienestar va creciendo a medida que el hogar tiene menos restricciones de liquidez.

Para resolver el problema de la endogeneidad de la variable crédito se propone la misma metodología utilizada en el cálculo del impacto del crédito en el bienestar a nivel hogar.

Bibliografía.

Amin R., Li Y., Ahmed Ashrad. “Women’s Credit Program and Family Planning in Rural Bangladesh.” International Family Planning Perspective, Vol. 22, No. 4 (Dec., 1996) .

Attanasio O, Goldberg P, and Kyriazidou E. “Credit Constraint in the Market of Consumer Durable: Evidence for Micro Data on Car Loans. NBER working paper No. 7694 (Nov. 2000).

Banerjee A., “Contracting Constraints, Credit Markets and Economic Development”. MIT working paper 02-17. (Sep., 2001).

Beegle K. , Dehejia R. and Gatti R. “Child Labor, Crop Shocks and Credit Constraint.” NBER working paper No. 10088 (Nov. 2003).

Boucher, S. 2002. “Endowments and Credit Market Performance: An Econometric

Boucher, S. and M.R. Carter. 2002. “Risk Rationing and Activity Choice Moral Hazard Constrained Credit Markets.” Staff paper 445, Agricultural and Applied

De la Cerda, Clara. “El efecto de las restricciones de liquidez sobre el consumo: los hogares mexicanos antes y después de la crisis”. *Gaceta de Economía*. Año 7, No. 14

Diagne A., Zeller M. “Access to Credit and Its Impact on Welfare in Malawi”Internacional Food Policy Research Institute (2001) Economics

Ghosh, Mookherjee y Ray (1999) “Credit Rationing in Developing Countries”:

González-Vega, C. 1984. Credit-Rationing Behavior of Agricultural Lenders: the Iron Law of Interest Rate Restrictions. In: D.W Adams, D.H. Graham, and J.D. von Pischke (eds.), *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Boulder and London: Westview Press.

Heckman J., Carneiro P, “The evidence on Credit Constraint in Post-Secondary Schooling”. NBER working paper No. 9055 (Jul. 2002).

Herath G., Sisira J., “Adoption of HYV Technology in Asia Countries: The role of Concessionary Credit Revised,” Asian Survey. Vol. 12 (Dec., 1996).

Hernández F., Pagán J. , Paxton J. “Start up capital, Microenterprises and Technical Efficiency in Mexico”. CIDE working paper No. 266.

Khander Shahidur, Faruque Rashidur. “The Impact of Farm Credit in Pakistan, World Bank, (2004)

Kochar, A. 1997. “An Empirical Investigation of Rationing Constraints in Rural Credit

Pitt Mark, Khander Shahidur .“The impact of Group-Based Credit Programs on Poor Household in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter? The Journal of Political Economy, Vol.106, No. 5 (Oct., 1998)

Pitt Mark, Khander Shahidur, McKernan S., Abdul M. “Credit Programs for the Poor and Reproductive Behavior in Low-Income Countries: Are the Reported Causal Relationships the Result of Heterogeneity Bias?” Demography, Vol. 36, No. 1 (Feb., 1999). published in Dilip

Rubalcava L., Teruel G., Thomas D., “Spending , Saving and Public Transfer Paid to Women”. CIDE documento de trabajo No. 304 (2004).

Stiglitz J., Weiss A. “Credit Rationing in markets with imperfect information”. Journal of Political Economics Vol.71 No. 3 (June)

Anexo 1. Propuesta Metodológica para el Diagnóstico organizacional del *FOMMUR*

A1.1 Introducción

Como programa de gobierno, el *FOMMUR* tiene la misión de “conformar una oferta permanente de microfinanciamiento en favor de las mujeres rurales de escasos recursos que cuentan con iniciativas productivas para aprovechar oportunidades de auto empleo y generación de ingresos”.¹ La manera como el programa pretende conformar esa oferta es mediante el otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales a organismos intermediarios (microfinancieras) para que a su vez otorguen microcréditos a la población objetivo. El *FOMMUR* también contempla dar apoyos crediticios para que los propios organismos intermediarios adquieran mobiliario, equipo de cómputo, establezcan sucursales, reciban asistencia técnica y capacitación.

Esta intervención gubernamental, que debe ser interpretada como un intento por paliar condiciones irregulares de mercado, aspira a consolidar y expandir las labores crediticias de las microfinancieras y los intermediarios, a robustecer su marco normativo, así como a optimizar su desarrollo organizacional.

De acuerdo con el numeral 8.2 de sus Reglas de Operación, le corresponde al *FOMMUR* someterse a una evaluación externa por parte de una institución académica y de investigación especializada. Para este año, dicha evaluación le fue encomendada al *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*.

¹ Cfr. Acuerdo por el que se determinan las Reglas de Operación e indicadores de resultados para la asignación del apoyo canalizado a través del Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales para el Ejercicio Fiscal 2006.

El análisis propuesto por el *CIDE* incluye, entre otras cosas, la estimación de la congruencia entre lo que se establece como objetivo del programa y lo que se hace, se logra, se mide y se difunde, además de valorar el impacto del bienestar social en los usuarios de los créditos, el análisis de las estrategias para satisfacer a esos usuarios, así como el desarrollo de un diagnóstico organizativo. El presente texto tiene la finalidad de describir de manera general la metodología a utilizar en el desarrollo de esta última cuestión, es decir, el diagnóstico de la organización.

A!2. Metodología General

El estudio organizativo tendrá como hilo conductor el examen de congruencia entre los objetivos, las capacidades estructurales y el diseño de la organización, sin dejar de lado, desde luego, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas existentes. El resultado de este examen se traducirá en la identificación de fortalezas y debilidades en la organización y la administración del *FOMMUR*.

Tres preguntas generales guiarán el análisis:

1. *¿Cuáles son los valores y símbolos organizacionales que perduran en la interpretación de los actores?* Esta pregunta busca comprender la manera en que las reglas formales están siendo construidas por los agentes organizacionales, interpretando y creando los criterios específicos que dan sentido y claridad a la acción misma para los diferentes tipos de actores. En esta pregunta se asume que existirán interpretaciones diferentes que se integran de manera dinámica dependiendo del nivel y de la problemática que el actor organizacional enfrenta.
2. *¿Cuáles son los indicadores principales que dirigen las acciones de los actores?* Esta pregunta busca constatar con mayor precisión los criterios específicos bajo

los cuales los actores interpretan que serán medidos, evaluados y juzgados en términos de eficiencia, eficacia y equidad. Estos criterios se asume se convierten en sistemáticas guías de acción de los miembros de la organización.

3. *¿Cuáles aparecen como los principales “cuellos de botella” estratégicos de la organización según los miembros de la misma?* Esta pregunta busca de una manera preliminar encontrar como los miembros organizacionales comprenden los dilemas principales de la organización, ya sea porque se enfrentan a los valores o porque afectan los resultados de la organización. Esta confrontación de congruencia entre los elementos descritos en las preguntas 1 y 2 permitirá establecer justamente los puntos neurálgicos de ajuste organizacional, en su diseño, en su concepción y en su estructura, que pueda dar dirección estratégica a un reacomodo operativo.

Tomando en cuenta el propósito principal de nuestra indagación, la primera etapa del estudio consistirá en identificar y definir los elementos formales en la estructura, el funcionamiento y las capacidades administrativas de la organización, y definir la congruencia que respecto de estos elementos guardan los objetivos generales y específicos del programa en las Reglas de Operación 2006. Para ello, se recurrirá básicamente a la recopilación y examen de la evidencia documental que dan origen, forma, razón, sentido y dirección al programa; con el fin de comprender, desde el diseño formal, cuál es la cultura organizacional y los indicadores formales de resultados que este diseño intenta construir (preguntas guía 1 y 2). Esta será la base de contraste, a través de ciertas hipótesis que se construyan desde el diseño formal de la manera en que las preguntas guías 1 y 2 se pueden contestar.

El análisis de la evidencia y una sesión de intercambio de ideas con tres directivos, nos permitirá identificar el rumbo y los primeros pasos de la investigación,

preparando de esta manera el camino para las entrevistas a profundidad con preguntas más elaboradas y dirigidas sobre puntos críticos y sustantivos del programa en su dimensión organizacional para un segundo acercamiento.

Una vez establecida la definición formal del *FOMMUR* y los primeros pasos de la investigación, emprenderemos la segunda etapa, que consistirá en llevar a cabo el análisis de la dinámica organizacional. Mediante entrevistas a profundidad realizadas a actores clave se pretende identificar la congruencia de los objetivos con respecto a los instrumentos y evidencia documental. Esto permitirá conocer los distintos flujos y rutas críticas, la capacidad material y humana, los elementos exógenos que intervienen, el cumplimiento de normas, los mecanismos de vigilancia y formas de regulación de los procesos y los mecanismos de transferencia de información. Esta estrategia será dirigida por las preguntas guías establecidas con anterioridad. Las preguntas guía 1 y 2 permitirán establecer una comparación entre lo que los distintos actores organizativos han construido en la práctica para ajustar y dar sentido al diseño formal plasmado en las evidencias. Esto mismo, permitirá la contrastación para responder la pregunta guía número 3. En este proceso se podrá obtener entonces un diagnóstico estratégico que permita generar recomendaciones de reforma organizacional. Cabe mencionar que las personas entrevistadas serán seleccionadas con base en el conocimiento formal alcanzado tras la primera etapa del estudio.

Una herramienta metodológica más a utilizar consistirá en la interpretación de algunos datos arrojados por la encuesta que el equipo de evaluación levantará, esto con la idea de conocer la visión de los microempresarios respecto de la manera en que interactúan y se vinculan con los organismos intermediarios beneficiadas por el *FOMMUR*.

Consideramos que con el cruzamiento de los análisis arrojados por las técnicas metodológicas mencionadas (estudio de evidencia documental organizacional, entrevistas a profundidad, elementos del marco lógico y resultados de la encuesta realizada) será factible obtener información relevante y lo más completa posible para realizar un análisis comparativo entre la estructura formal y la dinámica organizacional, con lo que se podrá determinar la congruencia que existe entre ambas y de esta manera establecer las fortalezas y debilidades presentes en la aplicación el programa.

De forma adicional, con los resultados a la vista se pretende también llevar a cabo una reflexión teórica respecto del marco lógico subyacente en el programa. Esta reflexión no busca de ningún modo determinar cómo se debe integrar o crear dicho marco lógico, sino más bien exponer aquellos elementos obtenido del diagnóstico de congruencia que de alguna manera abonan el camino hacia su construcción. En efecto, elementos ampliamente analizados en nuestro estudio de congruencia como la misión o los valores, los diferentes indicadores de resultados, las intenciones de impacto, las formas de regulación de los procesos y las interpretaciones de los actores son todos aspectos básicos de los distintos componentes de un marco lógico. Esta reflexión permitirá al *FOMMUR* conocer los elementos básicos del marco lógico implícito en la actuación organizacional presente, y por lo mismo, visualizar los aspectos elementales para la posible construcción futura de un marco lógico formal. La reflexión mencionada se orientará a describir algunas de las relaciones de encadenamiento planteadas en el programa, así como a establecer cierta comparación entre un marco lógico básico y las formulaciones encontradas en los documentos analizados.

Al final de la evaluación se presentarán los resultados a manera de conclusiones y recomendaciones.

A1.3. Objetivo General

Identificar los elementos estratégicos de reforma organizativa que permitan ajustar el diseño organizativo así como los elementos de sentido y valor que dan congruencia a la acción del *FOMMUR*. Estos elementos estratégicos de reforma buscan definir de manera más clara la propia dinámica organizativa para el alcance de los objetivos de impacto, eficacia, eficiencia y equidad que caracterizan formalmente al *FOMMUR*. El cumplimiento de este objetivo permitirá establecer las bases conceptuales y el diagnóstico mínimo necesario para que *FOMMUR* avance en la construcción de un marco lógico.

A1.4. Objetivo Específicos

1. Establecer los elementos formales que dan orden y sentido a la organización.
2. Comprender la dinámica organizacional del *FOMMUR*, en términos de sentido, cultura organizativa y búsqueda de resultados.
3. Identificar en forma primaria los elementos básicos del marco lógico implícito en el actuar organizacional presente.
4. Identificar, con base en la percepción de los directores de las microfinancieras que forman parte del programa y de los microempresarios que reciben beneficios de éstas, las ventanas de oportunidad de mejora organizativa del *FOMMUR*.

A1.5. Productos Adjuntos a esta Entrega Preliminar

1. Marco teórico que guía el análisis organizacional
2. Propuesta de análisis comparativo de las Reglas de Operación 2005 y 2006.
Diagnóstico estratégico de congruencia.
3. Propuesta de análisis procedimental para verificar congruencia con las Reglas de Operación.

Anexo 2. Cambios registrado en las Reglas de Operación 2006 respecto de las Reglas de Operación 2005 del Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales.

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006	Sentido de la modificación
<p>2. Antecedentes Que en el 2004 la meta física fue de 177,300 microcréditos otorgados, en el 2005 se tiene previsto otorgar 190,347 microcréditos</p>	<p>2. Antecedentes Que en el 2005 la meta física fue de 203,200 microcréditos otorgados, en el 2006 se tiene previsto otorgar 262,567 microcréditos</p>	<p>Son los ajustes de la meta física. Se aprecia que de acuerdo con las Reglas de Operación la meta puesta para el 2005 fue superada.</p>
<p>4.4.2.1 Monto y condiciones de los apoyos otorgados a los organismos intermediarios. Los apoyos a que se refiere el inciso a) serán otorgados a los Organismos Intermediarios a una tasa equivalente a la tasa promedio mensual de CETES a 28 días más un punto porcentual, durante la vigencia del apoyo. [...] El máximo de recursos que se podrán otorgar para un solo Organismo Intermediario no rebasará por ningún motivo el ocho por ciento del monto que resulta de sumar los fondos disponibles y la cartera vigente del FOMMUR.</p>	<p>4.4.2.1 Monto y condiciones de los apoyos otorgados a los organismos intermediarios. Los apoyos a que se refiere el inciso a) serán otorgados a los Organismos Intermediarios, bajo las condiciones que determine el Comité Técnico. [...] El riesgo máximo de recurso asignado a cargo de un Organismo Intermediario, en ningún momento podrá exceder del cinco por ciento del promedio mensual, del resultado de sumar los fondos disponibles y la cartera de apoyos vigentes del FOMMUR del trimestre inmediato anterior a la fecha de cálculo. Se entenderá como riesgo máximo, el saldo de cartera de apoyos a cargo de un Organismo Intermediario al cierre de cada mes, más el monto de recurso que se vaya a administrar, en fecha posterior al cierre contable del mes con el que se está evaluando.</p>	<p>Se trata de un cambio en la forma de determinar las condiciones en que se otorgarán los apoyos.</p>

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006	Sentido de la modificación
<p>Montos Máximos por persona</p> <p>Hasta \$1,000.00 Hasta \$1,500.00 Hasta \$2,000.00 Hasta \$3,000.00</p>	<p>Montos Máximos por persona</p> <p>Hasta \$1,500.00 Hasta \$2,000.00 Hasta \$3,000.00 Hasta \$4,000.00</p>	<p>Es un cambio de los montos máximos por persona; los ciclos de financiamiento y los plazos de recuperación son los mismos.</p>
<p>4.5.1.2. Transparencia. La transparencia en la selección de los beneficiarios, al igual que en el ejercicio de los recursos del FOMMUR, se sustenta en la publicación y observancia de las presentes reglas de operación; en la imparcialidad de las autoridades involucradas, y en el respeto a las preferencias políticas y religiosas, así como a los usos, costumbres y características culturales de las mujeres que conformen los Grupos Solidarios. El FOMMUR deberá identificar en sus listados de beneficiarios a las mujeres apoyadas, utilizando para ello, en la medida de lo posible, la Clave Única de Registro de Población, así como a los Organismos Intermediarios que reciban apoyos, empleando en este caso la clave del Registro Federal de Contribuyentes.</p> <p>La papelería y documentación oficial, así como la publicidad y material de promoción del FOMMUR, deberán contener la siguiente leyenda: “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos de los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado ante la autoridad competente y sancionado de acuerdo con la ley aplicable.”</p>	<p>4.5.1.2. Transparencia. La transparencia en la selección de los beneficiarios, al igual que en el ejercicio de los recursos del FOMMUR, se sustenta en la publicación y observancia de las presentes reglas de operación; en la imparcialidad de las autoridades involucradas, y en el respeto a las preferencias políticas y religiosas, así como a los usos, costumbres y características culturales de las mujeres que conformen los Grupos Solidarios. El FOMMUR deberá identificar en sus listados de beneficiarios a las mujeres apoyadas, utilizando para ello, en la medida de lo posible, la Clave Única de Registro de Población, así como a los Organismos Intermediarios que reciban apoyos, empleando en este caso la clave del Registro Federal de Contribuyentes. Se integrará un padrón de Organismos Intermediarios que participan en la distribución de los apoyos del FOMMUR de acuerdo al siguiente formato: A. Información requerida para la elaboración del padrón de Organismos Intermediarios A.1. Nombre o razón social de la empresa A.2. Dirección A.2.1. Calle A.2.2. Número A.2.3. Interior A.2.4. Colonia A.2.5. Delegación o municipio</p>	<p>Se incorpora la obligación de integración y actualización de un padrón de organismos intermediarios inscritos al FOMMUR, así como la integración a los informes trimestrales de lo arrojado por la aplicación de los criterios y normas regulatorias y de contabilidad.</p>

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006	Sentido de la modificación
	<p> A.2.6. Ciudad A.2.7. Código Postal A.3. Registro Federal de causantes A.4. Fecha de constitución A.5. Nombre del representante legal A.6. Figura legal de la empresa A.7. Sucursales A.7.1. No. de sucursales A.7.2. Estados en los que se ubican A.8. No. de socios A.9. Patrimonio actual A.10. Tipo de préstamos que otorga A.11. Apoyos gubernamentales que ayuda a canalizar A.12. Apoyos gubernamentales recibidos por el intermediario financiero A.12.1. Tipo de apoyo A.12.2. De qué dependencias federales Para consolidar la transparencia en el destino de los recursos del programa, el FOMMUR deberá mantener actualizado el padrón de Intermediarios e integrará en los Informes Trimestrales a que hace referencia el artículo 69 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, los cambios que se hayan registrado durante el periodo que comprendan dichos informes, mismo que deberá ser enviado a la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, se incluirá en ellos, la situación que guarde la aplicación de los criterios y normas regulatorios y de contabilidad por parte de los intermediarios que deben observar las reglas prudenciales (Anexo 1) y normas de contabilidad (Anexo A) contenidas en estas Reglas. La información de los padrones de intermediarios, </p>	

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006	Sentido de la modificación
	<p>reglas prudenciales y de normas mínimas de contabilidad será solicitada por el ejecutor a los intermediarios financieros bajo protesta de decir verdad. Dicha información será verificada por el ejecutor por procesos de muestreo definidos internamente por él y aplicados de acuerdo con las limitantes presupuestales de la instancia ejecutora. La información se integrará en los Informes Trimestrales a que hace referencia el artículo 69 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006 y se incluirá en ellos, la información de los padrones y la situación que guarde la aplicación de los criterios y normas regulatorios y de contabilidad por parte de los intermediarios.</p> <p>La papelería y documentación oficial, así como la publicidad y material de promoción del FOMMUR, deberán contener la siguiente leyenda: “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos de los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado ante la autoridad competente y sancionado de acuerdo con la ley aplicable.”</p>	

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006	Sentido de la modificación
<p>4.5.2. Derechos y obligaciones de los Organismos Intermediarios g) Registrar en el software diseñado ex profeso el flujo de recursos entre el Organismo Intermediario y los grupos organizados de mujeres, y enviar periódicamente conforme a la autorización de su programa operativo la información consolidada al Secretario Técnico;</p>	<p>4.5.2. Derechos y obligaciones de los Organismos Intermediarios Registrar el flujo de recursos entre el Organismo Intermediario y los Grupos organizados de mujeres, y enviar periódicamente conforme a la autorización de su programa operativo la información consolidada al Secretario Técnico</p>	<p>Se retiró de las Reglas de Operación 2006 la utilización del software.</p>
<p>4.5.2.1 (No existe en la Reglas de Operación 2005)</p>	<p>4.5.2.1 Aplicación de criterios de regulación básica y normas de contabilidad Los intermediarios financieros que participan como mecanismos de distribución de los apoyos de este Programa, o sean beneficiarios de éste, deberán aplicar criterios y normas de regulación básica y de contabilidad que permitan evaluar el desempeño de su participación en la ejecución del programa y en el alcance de los objetivos propuestos en él. Los intermediarios financieros actualmente regulados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores continuarán observando las disposiciones emitidas por esa entidad en esta materia. En el caso de los intermediarios financieros no regulados, deberán aplicar cuando menos los criterios y normas que aparecen en el anexo A. Para estos últimos, las normas de contabilidad y de los reportes a que haya lugar, deberán aplicarse desde el primer semestre del ejercicio y reportarse en el tercer Informe Trimestral. En relación con las reglas prudenciales, su aplicación deberá observar lo siguiente: i) Las correspondientes a Proceso crediticio; Diversificación de activos; y Provisionamiento de cartera, deberán aplicarse durante el primer</p>	<p>En el 2005 se agregó el numeral 4.5.2.1 en el que se obliga a los organismos intermediarios a aplicar criterios y normas de regulación básica y de contabilidad.</p>

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006	Sentido de la modificación
	<p>semestre; el avance en la aplicación deberá reportarse desde el tercer Informe Trimestral. La Secretaría técnica del FOMMUR vigilará la observancia de la aplicación de los criterios y normas de regulación y contables por parte de los intermediarios. La información relativa a la situación que guarde el cumplimiento de dicha aplicación se incluirá en sus informes trimestrales a que hace referencia el artículo 69 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.</p> <p>Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública la vigilancia del cumplimiento de las Reglas de Operación por parte de las dependencias.</p>	
<p>5.1. Coordinación Institucional. El FOMMUR estará en permanente coordinación con otros programas del Gobierno Federal a fin de evitar duplicidades en los apoyos otorgados por el FOMMUR.</p>	<p>5.1. Coordinación Institucional. El FOMMUR establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal. La coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos. Con este mismo propósito, el FOMMUR podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas y los Ayuntamientos, los cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes Reglas de Operación y de la normatividad aplicable.</p>	<p>En las Reglas de Operación 2006 se menciona que corresponderá al FOMMUR establecer los mecanismos de coordinación necesarios para “garantizar que no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal”. Además, se menciona que el programa podrá establecer acciones coordinadas con los gobiernos de los estados y ayuntamiento.</p>

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006	Sentido de la modificación
<p>TRANSITORIOS SEGUNDO.- Se abroga el Acuerdo por el que se determinan las Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales para el ejercicio fiscal 2003, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2003. TERCERO.- Las solicitudes de participación en el FOMMUR que hayan sido presentadas antes de la entrada en vigor del presente Acuerdo se atenderán conforme a las reglas de operación del Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales para el año 2003 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2003.</p>	<p>TRANSITORIOS SEGUNDO. Se abroga el acuerdo por el que se determinan las reglas de operación del Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales para el ejercicio fiscal 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 2005. TERCERO. Las solicitudes de participación en el FOMMUR que hayan sido presentadas antes de la entrada en vigor del presente Acuerdo se atenderán conforme a las reglas de operación del Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales para el año 2005 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 2005.</p>	<p>Son solamente cambios para ajustar fechas.</p>
<p>No hay Anexos en las Reglas de Operación 2005.</p>	<p>ANEXO 1 DEL ACUERDO por el que se determinan las Reglas de Operación e indicadores de resultados para la asignación del apoyo canalizado a través del Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales para el ejercicio fiscal 2006. Anexo A DEL ACUERDO por el que se determinan las Reglas de Operación e indicadores de resultados para la asignación del apoyo canalizado a través del Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales para el ejercicio fiscal 2006. ANEXO A-1 DEL ACUERDO por el que se determinan las Reglas de Operación e indicadores de resultados para la asignación del apoyo canalizado a través del Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales para el ejercicio fiscal 2006.</p>	<p>En las Reglas 2006 se publicaron tres Anexos que no figuraban en las 2005. En el primero de ellos se estipula la regulación prudencial para las sociedades que participan en la ejecución de programas gubernamentales. Entre otras cosas se determina que los intermediarios deberán calificar y constituir reservas preventivas a su cartera crediticia, así como contar con un Manual de Crédito en el que se incluyan las políticas y procedimientos de crédito. De igual manera se les marca la diversificación de activos en las operaciones. En cuanto al Anexo A, se definen los lineamientos contables y las bases para la formulación y presentación de los estados financieros de los organismos intermediarios. En este anexo, a las sociedades se les pide llevar su contabilidad sujetándose a los</p>

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006	Sentido de la modificación
		<p>lineamientos contables para Sociedades Populares. De igual manera se les indica cómo deben publicar sus estados financieros, sus balances generales, estados de resultados, etc.</p> <p>Por último, el Anexo A-1, que estipula el esquema básico del conjunto de lineamientos contables aplicables a sociedades. En él se habla de las cuentas por cobrar, de los pasivos, del proceso de supletoriedad, y del traspaso de cartera vencida.</p>

Anexo 3. Propuesta de cuestionario para los Organismos Intermediarios del *FOMMUR*.

I. Identificación del OI

- En que mes y año comenzó la institución a realizar operaciones de microfinanciamiento
- En que mes y año comenzó la institución inició su relación con el *FOMMUR*
- ¿Cuántos socios tiene la institución?
- ¿Están asociados con algún banco?
- Además de productos de financiamiento, la institución ofrece otros servicios?
 - Si
 - No
- ¿Cuáles?

II Características

2.1 Recursos humanos

- Edad del gerente o director de la institución.
- Género
- Estudios del gerente de la empresa. Dónde estudio, grado y nivel
- Años de experiencia del gerente o director de la institución en actividades financieras
- ¿La institución está dividida en las siguientes áreas?
 - Administrativa

- Contable
 - Financiera
 - Jurídica
 - Promoción
 - Informática
 - Otra
- Número de personas que laboran en este momento en cada área de la institución.
 - Perfil educativo de las personas que laboran en este momento en cada área.
 - Número de personas que laboran en este momento, de forma permanente y de forma temporal por área.
 - ¿Durante los últimos tres años la empresa ha tenido programas de capacitación para el personal?
 - ¿En qué áreas se dio la capacitación?
 - ¿Cuántas personas fueron capacitadas?
 - ¿En qué fueron capacitadas?
 - ¿Recibió información sobre cursos de capacitación, asistencia técnica y talleres ofrecidos por el Fommur en 2005?
 - ¿Por qué medio recibió esta información?
 - Invitación del Fommur
 - Correo electrónico
 - Internet
 - Teléfono
 - Otro. Especificar

- ¿Durante el 2005 algún miembro de la institución participó como becario en el programa *FOMMUR*?
- ¿Cuántas personas participaron?
- ¿En qué taller o diplomado participaron?
- ¿El *FOMMUR* les reembolsó el costo de los talleres o diplomados?
- ¿Por qué razón no lo hizo?
- ¿Recibió información sobre foros y encuentros organizados por el Fommur en 2005?
- ¿Por qué medio recibe esta información?
 - Invitación del Fommur
 - Correo electrónico
 - Internet
 - Teléfono
 - Otro. Especificar
- ¿Recibió información sobre cursos de capacitación, asistencia técnica y talleres ofrecidos por el Fommur en 2006?
- ¿Por qué medio recibió esta información?
 - Invitación del Fommur
 - Correo electrónico
 - Internet
 - Teléfono
 - Otro. Especificar

- ¿Durante el 2006 algún miembro de la institución participó como becario en el programa *FOMMUR*?
- ¿Cuántas personas participaron?
- ¿En qué taller o diplomado participaron?
- ¿El Fommur les reembolsó el costo de los talleres o diplomados?
- ¿Por qué razón no lo hizo?

- ¿Recibió información sobre foros y encuentros organizados por el Fommur en 2006?
- ¿Por qué medio recibe esta información?
 - Invitación del Fommur
 - Correo electrónico
 - Internet
 - Teléfono
 - Otro. Especificar

- ¿Cree que los cursos y talleres corresponden a las necesidades de su Institución?
- ¿Qué temas considera deberían tratar los talleres o cursos?
- Respecto al personal que ha asistido a los cursos o talleres del Fommur, ¿considera que han mejorado su desempeño dentro de la institución?
- ¿Cómo ha mejorado?
- ¿Cómo calificaría la calidad de los cursos y talleres del Fommur?

2.2 Recursos tecnológicos

- ¿Cuántas computadoras tiene?

- ¿Todas tienen Internet?
- ¿Todas las computadoras están en red?
- Las bases de datos de los acreditados de la institución ¿están centralizadas?
- ¿Cada módulo o representación de la institución cuenta con bases de datos independientes?
- ¿Qué tipo de manejador tiene?
- ¿De qué fecha a qué fecha tiene las bases de datos?
- ¿En qué plataforma o programa tiene las bases?
- ¿Qué tan modernos considera sus equipos de cómputo en comparación con otras empresas del mismo ramo?
 - De punta
 - Común en el ramo
 - Deficiente
 - Muy atrasado
- Durante 2005 y/o 2006 ha llevado a cabo algunas de las siguientes actividades?
 - Mejora tecnológica de equipos
 - Mejora tecnológica o reingeniería de procesos
 - Adaptaciones o modificaciones de equipo, software etc
 - Adaptación o modificación de instalaciones o mobiliario
 - Otra actividad que implique innovación tecnológica

III Estrategias de operación

3.1 Operación

- ¿Tiene la empresa consejo de administración?

- ¿Cuántas personas integran el consejo de administración?
- ¿Quiénes son las personas que integran el consejo?
- Durante el 2005 ¿Cuántas reuniones de consejo de administración tuvieron?
- Fecha de la penúltima reunión de consejo
- Fecha de la última reunión de consejo
- ¿Cuántas sucursales módulos y/o representaciones por estado tenía la empresa a nivel nacional cuando inició?
- ¿Cuántas sucursales, módulos y/o representaciones tiene por estado actualmente?
- ¿Cuáles son las estrategias de difusión de los servicios de la empresa?
 - Anuncios en periódicos o revistas
 - Anuncios en directorios telefónicos
 - Volantes en la calle, domicilios etc.
 - Llamadas telefónicas
 - Página de Internet
 - Agentes de promoción y ventas
 - Sistemas de voceo en vehículos
 - Anuncios fijos. (metro, camiones, paredes)
 - Otro

3.2 Mecanismos de control y evaluación

- ¿De qué forma otorga la empresa los diferentes microcréditos?
 - A solicitantes individuales
 - A través de grupos solidarios
 - A ambos

- ¿Los grupos solidarios solicitantes se forman antes o después de solicitar el crédito?
 - Antes
 - Después
 - Antes y después
- Si se forman después ¿qué estrategia se sigue para formarlos?
- ¿Qué requisitos les piden a los solicitantes de microcréditos individuales?
 - Solicitud escrita
 - Proyecto de inversión
 - Comprobantes de domicilio y personal
 - Escrituras de propiedad
 - Aval
- ¿Qué requisitos les piden a los grupos solidarios solicitantes de microcréditos?
 - Solicitud escrita
 - Proyecto de inversión
 - Comprobantes de domicilio y personal
 - Escrituras de propiedad
 - aval
- ¿ Quien aprueba la viabilidad de los proyectos o solicitudes presentados por los acreditados
 - Consejo de administración.
 - Director de la empresa
 - Gerente de la empresa
 - Otro. Especificar

- ¿Dónde se aprueban las solicitudes de microcrédito recibidas en las sucursales, módulos y/o representaciones de la institución?
- En el 2005 y en 2006 ¿a cuántos grupos solidarios y a cuántos individuos le otorgó la institución microcréditos?
- ¿Cuántos de estos grupos solidarios e individuos fueron atendidos con recursos del Fommur en 2005 y 2006?
- ¿Cuántas personas se beneficiaron en total dentro de los grupos solidarios en 2005 y 2006 con recursos del Fommur?

IV Satisfacción

- ¿Cómo se enteró del *FOMMUR*?
- ¿Sabe cuáles son los objetivos del *FOMMUR*?
- Mencione dos objetivos
- Conoce las reglas de operación del *FOMMUR*?
- ¿Cuántas veces ha solicitado crédito al Fommur?
- ¿Recibió la cantidad solicitada?
- ¿En qué año recibió su primer crédito del Fommur? Por línea de crédito
- Cuál fue el monto del crédito otorgado por el Fommur en ese año
- ¿En 2005 cuánto recibió como crédito del Fommur? Por línea de crédito
- ¿Qué requisitos le pidieron para solicitar el crédito 2005?
- ¿Le asesoraron para la integración de la solicitud 2005?
- ¿Quién le asesoró?
- ¿Considera que fue clara la información que le proporcionaron?
- ¿Cómo considera que fue la asesoría?

- ¿Cuánto tiempo pasó desde la entrega de la solicitud hasta la aprobación de la misma?
- ¿Le informaron de la aprobación de su solicitud?
- ¿Cómo se enteró?
- ¿Cuánto tiempo pasó desde la aprobación de la solicitud a la resolución de la misma?
- ¿Revisó el contrato antes de su firma?
- ¿Por qué razón no lo hizo?
- ¿Cuántos días pasaron entre el aviso de aprobación y la firma del contrato?
- ¿Cuándo le autorizaron el crédito Fommur 2005? Fecha
- ¿Cuándo le entregaron el recurso 2005? Fecha
- La ministraciones del crédito fueron otorgadas en el tiempo especificado en el contrato?
- ¿Qué porcentaje representa el monto del crédito Fommur 2005 respecto al monto total de los recursos de la empresa destinados al microcrédito?
- ¿Cuál es el plazo para pagar el crédito y cuál la tasa de interés por línea de crédito en 2005?
- ¿Tiene información sobre el monto de pagos correspondiente a intereses corrientes y moratorios?
- ¿Quién le proporciona esta información?
- ¿Dónde se encuentra disponible esta información?

Nota: la información anterior también puede estar referida al año 2006 en el caso de que la Institución haya solicitado ampliación o crédito subsecuente y éste haya sido otorgado.

- ¿Tiene alguna queja o sugerencia respecto al programa?

V Situación financiera ante *FOMMUR*

- ¿Está al corriente en sus pagos ante *FOMMUR*?
- ¿Los clientes que atendió con recursos de *FOMMUR* están al corriente en sus pagos?
- Preguntas de seguimiento a usuarias.