

**Informe final de la Evaluación de diseño y operación  
001-2008 del Programa de Microcréditos para el  
Autoempleo del Fondo de Desarrollo Social**

Marzo de 2009

**Coordinadora:**

Carola Conde Bonfil

**Investigadores:**

Ernesto Romero Conde

Christian Vega Alcocer

Ma. Tania Hernández Guerrero

Javier Juan Olivares

**Asistentes de investigación**

Denice Lazcano Alcocer

Aída Lazcano Alcocer

## Índice

|  | Pág. |
|--|------|
| Índice de cuadros, figuras y gráficas .....                          | 6    |
| Siglas y acrónimos utilizados.....                                   | 10   |
| Introducción .....   | 12   |
| I. Aspectos metodológicos .....                                      | 13   |
| 1.1. Marco teórico-conceptual empleado en el trabajo .....           | 13   |
| 1.1.1. Microfinanzas .....   | 13   |
| 1.1.2. Instituciones microfinancieras .....                          | 13   |
| Características de las instituciones de microfinanzas .....          | 14   |
| Metodologías utilizadas por las instituciones de microcréditos ..... | 16   |
| 1.1.3. Servicios financieros .....                                   | 18   |
| Ahorro .....   | 18   |
| Microfinanciamiento y microcrédito .....                             | 19   |
| Microseguros.....  | 20   |
| Remesas .....  | 21   |
| Pago de servicios.....   | 21   |
| 1.1.4. Servicios no financieros .....                                | 21   |
| Asistencia técnica.....  | 21   |
| Capacitación .....   | 21   |
| 1.2. Fuentes de información utilizadas y metodología aplicada.....   | 22   |
| 1.2.1. Fuentes de información utilizadas.....                        | 22   |
| 1.2.2. Metodología aplicada .....                                    | 23   |
| II. Resumen de experiencias internacionales y nacionales .....       | 25   |
| 2.1. Experiencias internacionales .....                              | 25   |
| 2.1.1. Banco Adopem de Ahorro y Crédito (República Dominicana).....  | 25   |
| 2.1.2. Banco Grameen (Bangladesh).....                               | 27   |
| 2.1.3. Banco Solidario, SA (Bolivia) .....                           | 27   |
| 2.1.4. Bandesarrollo Microempresas, SA (Chile) .....                 | 31   |
| 2.1.5. Fondo de Desarrollo Local (Nicaragua).....                    | 32   |

|   |     |
|---|-----|
| 2.2. Experiencias nacionales .....  | 33  |
| 2.2.1. Banco Compartamos, SA.....   | 33  |
| 2.2.2. Centro de Apoyo al Microempresario, IAP (CAME).....  | 34  |
| 2.2.3. FinComún, Servicios Financieros Comunitarios, SA de CV .....   | 35  |
| 2.2.4. Santa Fe de Guanajuato, AC .....   | 36  |
| III. Evaluación del Promapa .....   | 37  |
| A. Evaluación del diseño .....  | 37  |
| A.1. Antecedentes .....   | 37  |
| Cobertura .....   | 41  |
| Componentes.....  | 42  |
| Presupuesto .....   | 47  |
| Asignación.....   | 49  |
| Requisitos de asignación .....  | 50  |
| Registro.....   | 51  |
| Indicadores.....  | 52  |
| Propuesta de modificaciones a las RO por parte del equipo evaluador .....   | 54  |
| Aspectos específicos.....   | 55  |
| A.2. Relevancia de la(s) necesidad(es) o problema(s) atendido(s) .....  | 59  |
| Aspectos específicos.....   | 67  |
| A.3. Identificación del problema y determinación de la población objetivo .....   | 69  |
| Aspectos específicos.....   | 77  |
| A.4. Consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Promapa .....   | 78  |
| Aspectos específicos.....   | 91  |
| A.5. Congruencia externa de las RO, objetivos, estrategias y componentes del Promapa con los objetivos de la política de desarrollo social..... | 101 |
| B. Evaluación de la operación.....  | 105 |
| B.1. Recursos .....   | 105 |
| B.2. Consistencia de la operación con el diseño y el logro de los resultados esperados .....  | 111 |
| Aspectos específicos.....   | 125 |
| B.3. Congruencia de las actividades con los principios de la política de desarrollo social del DF (Artículo 4º. de la LDS-DF).....              | 127 |

|                           |   |      |
|---------------------------|---|------|
| B.4.                      | Sustentación y retroalimentación de los procesos .....  | 130  |
| Aspectos específicos..... |   | 132  |
| B.5.                      | Metas .....   | 135  |
| IV.                       | Conclusiones y recomendaciones respecto al diseño y a la operación.....   | 137  |
| 4.1.                      | Conclusiones .....  | 137  |
| 4.1.1.                    | Valoración global del diseño .....  | 137  |
| 4.1.2.                    | Valoración global de la operación .....   | 138  |
| 4.1.3.                    | Valoración global de la relación entre diseño y operación .....   | 139  |
| 4.1.4.                    | Identificación de problemas de diseño y operación, sus relaciones y prioridades .....                               | 140  |
| 4.1.5.                    | Fortalezas y debilidades del programa. Alcances y restricciones.....  | 141  |
| 4.2.                      | Recomendaciones .....   | 150  |
| 4.2.1.                    | Propuestas de recomendaciones para la mejora en el diseño, la operación y en los diferentes puntos específicos..... | 150  |
| Generales.....            |   | 150  |
| Específicas.....          |   | 152  |
| 4.2.2.                    | Plazos y procedimientos posibles para la instrumentación de las recomendaciones.....                                | 155  |
|                           | Bibliografía y recursos electrónicos .....  | 156  |
| Anexos                    |   |      |
| 1.                        | Comparativo de las reglas de operación del Programa de Microcréditos 2005 y 2008 .....                              | A.1  |
| 2.                        | Instrumentos diseñados para la evaluación .....   | A.17 |
| 2.1                       | Guía de la entrevista al responsable del programa .....   | A.17 |
| 2.2                       | Cuestionario a acreditados del Programa Microcréditos para el Autoempleo del Fondo de Desarrollo Social.....        | A.20 |
| 3.                        | Comportamiento del programa por delegación, 2004-2008.....  | A.21 |
| A3.1.                     | Beneficiarios por sexo y nivel en cada delegación, 2004-2008 .....  | A.21 |
| A3.2.                     | Microcréditos por delegación y nivel, 2004-2008.....  | A.26 |
| A3.3.                     | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2004-2008.....                                   | A.31 |
| A3.4.                     | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2004-2008.....                                   | A.34 |
| A3.5.                     | Entregas de recursos por delegación, 2007-2008.....   | A.39 |

## Índice de cuadros, figuras y gráficas

Pág.

### Cuadros

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.  | Microcréditos por delegación y nivel, 2008 .....  | 45  |
| 2.  | Recuperación de créditos por nivel, 2004-2008.....  | 46  |
| 3.  | Colocación y recuperación de créditos, 2004-2008 .....  | 47  |
| 4.  | Proyección de colocación y recuperación de créditos, 2009-2018 .....  | 49  |
| 5.  | Colocación y recuperación de créditos por nivel, 2004-2008.....   | 50  |
| 6.  | Recursos por delegación y porcentaje asignado a cada sector, 2008 .....   | 51  |
| 7.  | Indicadores de cartera de microcréditos, 2007-2008 .....  | 54  |
| 8.  | Población ocupada según su distribución en veces de salario mínimo por ingreso en el DF, 2000 y 2008 .....  | 62  |
| 9.  | Hogares por delegación política y sexo de la jefatura en el DF, 2005 .....  | 64  |
| 10. | Tasas de actividad, ocupación y desempleo abierto urbano por sexo. Posición de 13 países de América Latina y el Caribe, enero-septiembre, 2006 y 2007 ..... | 67  |
| 11. | Población en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación .....   | 69  |
| 12. | Recursos por sectores y su representación porcentual en cada nivel, 2008 .....  | 93  |
| 13. | Distribución de los microcréditos por sectores y niveles, 2008.....   | 94  |
| 14. | Recurso promedio financiado por proyecto según sector y nivel, 2008 .....   | 95  |
| 15. | Registro de diez casos con mora de crédito .....  | 97  |
| 16. | Beneficiarios por sexo y nivel en cada delegación, 2008.....  | 98  |
| 17. | Distribución de beneficiarios por sexo según nivel, 2008 .....  | 99  |
| 18. | Presupuesto asignado "Aportaciones del Gobierno del Distrito Federal para Mypes y Microcréditos", 2004-2008 .....   | 108 |
| 19. | Proyección financiera, 2004-2009.....   | 108 |

|         |  |      |
|---------|--|------|
| 20.     | Entregas de recursos del programa, 2007-2008.....  | 109  |
| 21.     | Capacitación realizada por Promapa, programas y temarios, 2008.....                      | 135  |
| 22.     | Resumen de recomendaciones de la Evaluación de diseño y operación del Promapa 2008 ..... | 143  |
| A3.1.1. | Beneficiarios por sexo y nivel en cada delegación, 2004.....                             | A.21 |
| A3.1.2. | Beneficiarios por sexo y nivel en cada delegación, 2005.....                             | A.22 |
| A3.1.3. | Beneficiarios por sexo y nivel en cada delegación, 2006.....                             | A.23 |
| A3.1.4. | Beneficiarios por sexo y nivel en cada delegación, 2007.....                             | A.24 |
| A3.1.5. | Beneficiarios por sexo y nivel en cada delegación, 2008.....                             | A.25 |
| A3.2.1. | Microcréditos por delegación y nivel, 2004 .....   | A.26 |
| A3.2.2. | Microcréditos por delegación y nivel, 2005 .....   | A.27 |
| A3.2.3. | Microcréditos por delegación y nivel, 2006 .....   | A.28 |
| A3.2.4. | Microcréditos por delegación y nivel, 2007 .....   | A.29 |
| A3.2.5. | Microcréditos por delegación y nivel, 2008 .....   | A.30 |
| A3.3.1. | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2004 .....            | A.31 |
| A3.3.2. | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2005 .....            | A.32 |
| A3.3.3. | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2006 .....            | A.32 |
| A3.3.4. | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2007 .....            | A.33 |
| A3.3.5. | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2008 .....            | A.33 |
| A3.4.1. | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2004 .....            | A.34 |
| A3.4.2. | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2005 .....            | A.35 |
| A3.4.3. | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2006 .....            | A.36 |
| A3.4.4. | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2007 .....            | A.37 |
| A3.4.5. | Monto colocado y recuperado por género y nivel en cada delegación, 2008 .....            | A.38 |
| A3.5.1. | Entrega de recursos por delegación, enero-diciembre de 2007.....                         | A.39 |
| A3.5.2. | Entregas de recursos por delegación, enero-diciembre de 2008.....                        | A.40 |

## Figuras

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.  | Organigrama del Programa de Microcréditos para el Autoempleo.....                   | 40  |
| 2.  | Árbol de problemas .....  | 87  |
| 3.  | Árbol de objetivos.....   | 88  |
| 4.  | Definición de acciones .....  | 89  |
| 5.  | Matriz de Marco Lógico 2008 del Programa de Microcréditos para el Autoempleo .....  | 90  |
| 6.  | Diagrama de flujo del proceso de otorgamiento de microcréditos.....                 | 116 |
| 7.  | Diagrama de flujo de la recepción de solicitud de microcréditos.....                | 119 |
| 8.  | Diagrama de flujo del proceso de evaluación de solicitudes de microcréditos.....    | 120 |
| 9.  | Diagrama de flujo del proceso de autorización de microcréditos .....                | 122 |
| 10. | Diagrama de flujo del proceso de formalización de microcréditos .....               | 123 |
| 11. | Diagrama de flujo del proceso de establecimiento de convenios de capacitación ..... | 124 |
| 12. | Diagrama de flujo del proceso de capacitación a acreditados .....                   | 125 |

## Gráficas

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Créditos ministrados, 2001-2008 .....                              | 43 |
| 2. | Monto colocado, 2001-2008.....                                     | 44 |
| 3. | Créditos en niveles 3 y 4, 2004-2008.....                          | 44 |
| 4. | Créditos en niveles 1 y 2, 2004-2008.....                          | 46 |
| 5. | Colocación y recuperación de créditos, 2004-2008 .....             | 47 |
| 6. | Presupuesto asignado al programa, 2004-2008 .....                  | 48 |
| 7. | Proyectos en las delegaciones por sector y nivel, 2008 (%) .....   | 50 |
| 8. | Gastos de operación del programa, 2007-2008 (miles de pesos) ..... | 53 |
| 9. | Desempleo urbano en México, 1990, 1995-2007.....                   | 61 |



|   |     |
|---|-----|
| 10. Población ocupada en veces de salario mínimo (SM) en Distrito Federal, 2008 (%) .....   | 62  |
| 11. Población ocupada en veces de salario mínimo en delegaciones atendidas por el programa, 2000 (%) .....                          | 63  |
| 12. Hogares por sexo de la jefatura en delegaciones, 2005 (%).....  | 64  |
| 13. Tasa de desempleo urbano y tasa de crecimiento del PIB, en América Latina por trimestres, 2005-2007a .....                      | 66  |
| 14. América Latina y el Caribe (13 países): actividad, ocupación y desempleo abierto urbano, enero-septiembre, 2006 y 2007 (%)..... | 67  |
| 15. Recursos asignados por sector y nivel, 2008 .....   | 93  |
| 16. Proyectos por sector y nivel, 2008 (%).....   | 94  |
| 17. Beneficiarios por sexo, 2001-2008 (%) .....   | 98  |
| 18. Microcréditos por nivel y sexo, 2008 .....  | 99  |
| 19. Rango de edad de beneficiarios por sexo, 2008.....  | 100 |
| 20. Microcréditos por sexo y sector, 2008 (%) .....   | 101 |
| 21. Gastos de operación del Promapa, 2007-2008 (miles de pesos).....  | 107 |
| 22. Créditos entregados mensualmente por el Promapa, 2007 .....   | 110 |
| 23. Créditos entregados mensualmente por el Promapa, 2008 .....   | 110 |
| 24. Recursos entregados mensualmente por el Promapa, 2007 (miles de pesos) .....  | 110 |
| 25. Recursos entregados mensualmente por el Promapa, 2008 (miles de pesos) .....  | 111 |
| 26. Créditos entregados por el Promapa por trimestre, 2007-2008 (%).....  | 111 |
| 27. Recursos entregados por el Promapa por trimestre, 2007-2008 (%).....  | 111 |

## Siglas y acrónimos utilizados

|           |  |
|-----------|--|
| AC        | Asociación Civil   |
| Adopem    | Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer                       |
| AGEB      | Área geoestadística básica   |
| AM        | Alta marginación   |
| BancoSol  | Banco Solidario, SA  |
| Bansefi   | Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC                     |
| BDD       | Banco del Desarrollo   |
| BDM       | Bandesarrollo Microempresas, SA  |
| BG        | Banco Grameen  |
| BID       | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| CAF       | Coordinación de Administración y Finanzas                                  |
| CANACO    | Cámara de Comercio de la Ciudad de México                                  |
| CAME      | Centro de Apoyo al Microempresario, IAP                                    |
| CEM       | Coordinación Ejecutiva de Microcréditos                                    |
| Cepal     | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                         |
| Consejo   | Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal           |
| CURP      | Clave Única de Registro de Población                                       |
| DF        | Distrito Federal   |
| ENOE      | Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo                                    |
| FDL       | Fondo de Desarrollo Local  |
| Fidere    | Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal                |
| Focomi    | Fondo para la Consolidación de la Microempresa                             |
| FODA      | Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades o amenazas              |
| Fondecó   | Fondo de Desarrollo Económico  |
| Fondeso   | Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México                     |
| GC        | Gerencia de Capacitación   |
| GDF       | Gobierno del Distrito Federal  |
| GGI       | Grupos Generadores de Ingresos   |
| GR        | Gerencia Regional  |
| GS        | Grupos solidarios  |
| IAP       | Institución de Asistencia Privada  |
| ILPES     | Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social |
| IMF       | Institución(es) microfinanciera(s)   |
| INEGI     | Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática                 |
| Inmujeres | Instituto Nacional de las Mujeres  |
| IPPS      | Instituciones públicas, privadas o sociales                                |
| JUDAAM    | Jefatura de Unidad Departamental de Asistencia y Atención Microempresarial |
| LACP      | Ley de Ahorro y Crédito Popular  |
| LDSDF     | Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal                              |
| MAM       | Muy alta marginación   |
| mdd       | Millones de dólares  |
| mdp       | Millones de pesos  |
| MML       | Matriz del Marco Lógico  |

Informe final de la Evaluación de diseño y operación 01-2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo

|          |  |
|----------|--|
| Nafinsa  | Nacional Financiera  |
| OIT      | Organización Internacional del Trabajo                               |
| ONG      | Organización no gubernamental  |
| ONU      | Organización de las Naciones Unidas                                  |
| OSC      | Organización de la sociedad civil                                    |
| PAN      | Partido Acción Nacional  |
| PEA      | Población económicamente activa                                      |
| Promapa  | Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo |
| RO       | Reglas de Operación  |
| SA de CV | Sociedad Anónima de Capital Variable                                 |
| Sedeco   | Secretaría de Desarrollo Económico                                   |
| SHCP     | Secretaría de Hacienda y Crédito Público                             |
| Sofipo   | Sociedad financiera popular  |
| Sofol    | Sociedad Financiera de Objeto Limitado                               |
| STEC     | Subcomité Técnico Especializado del Crédito                          |
| UF       | Unidades de fomento  |
| UROF     | Unidad responsable de la operación del programa                      |
| UT       | Unidades territoriales   |

## Introducción

De acuerdo con los Términos de Referencia elaborados por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Consejo), se presenta el informe final de la Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo (Promapa).

El objetivo de la evaluación fue analizar cuál es el grado de congruencia entre el diseño del programa y los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF y en qué medida es internamente consistente, eficaz y eficiente para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos.

El componente de operación, por su parte, buscó analizar en qué medida las unidades responsables de la planeación, operación, prestación y entrega, seguimiento y evaluación de los apoyos o servicios del programa han definido claramente su rol y sus procedimientos para cumplir con eficiencia su función.

El presente informe se divide en cuatro capítulos: el primero se refiere a los aspectos metodológicos de esta evaluación e incluye la definen los principales conceptos relacionados con los servicios e instituciones microfinancieras (Marco teórico-conceptual empleado en el trabajo) así como las fuentes de información utilizadas y la metodología aplicada.

En el segundo capítulo se presenta el resumen de algunas experiencias internacionales y nacionales

El tercer capítulo corresponde propiamente al informe de la evaluación del Promapa e incluye dos apartados: en el A se responden las preguntas de los términos de referencia relacionados con el diseño y en el B, los de la operación. Finalmente en el capítulo IV se sistematizan las conclusiones y recomendaciones respecto a ambos componentes.

Adicionalmente, se incluyen la bibliografía y recursos electrónicos consultados y tres anexos: el Anexo 1 contiene el comparativo de las reglas de operación del Programa de Microcréditos 2005 y 2008; el 2, los instrumentos que se diseñaron para entrevistar a la responsable del programa y al cuestionario que se pretendía aplicar a acreditados del Programa; y el 3 presenta la información de la operación del programa desagregada por delegación.

## I. Aspectos metodológicos

### 1.1. Marco teórico-conceptual empleado en el trabajo

En este apartado se definen los principales conceptos relacionados con los servicios e instituciones microfinancieras.

#### 1.1.1. Microfinanzas<sup>1</sup>

Es el conjunto conformado por: *i)* los servicios microfinancieros (ahorro, préstamos, seguros, transferencias, pago de remesas del exterior y pago de servicios), *ii)* las instituciones que ofrecen al menos uno de los servicios microfinancieros y *iii)* los instrumentos mediante los cuales se prestan los servicios microfinancieros.

Sin embargo, la mayor parte de las instituciones del sector se ha dedicado al microcrédito, tanto por la exageración de las virtudes de este instrumento, como por las limitaciones de los marcos jurídicos de muchos países, que prohíben la captación de ahorro por todo tipo de intermediario distinto al bancario.

Algunas de las IMF ofrecen también servicios no financieros, frecuentemente vinculados con proyectos productivos o micronegocios. Cuando la institución microfinanciera (IMF) es una organización de la sociedad civil (OSC), los servicios no financieros que proporcionan se relacionan, además, con la mejora en la calidad de vida de sus socios, el desarrollo comunitario o el desarrollo humano integral, sobre cuestiones organizativas, liderazgo social transformador, sensibilización de género, autoestima, toma de decisiones, etc. y algunos más se vinculan con necesidades específicas de la población como la capacitación para obtener un mejor empleo o para obtener ingresos adicionales (manualidades), culturales, recreativos o deportivos.

#### 1.1.2. Instituciones microfinancieras<sup>2</sup>

En las dos últimas décadas, han surgido numerosas iniciativas originadas, la mayoría de las veces, por instituciones privadas sin fines de lucro, pero también por OSC y por diferentes organismos internacionales, con el fin de poner en marcha mecanismos de financiamiento para la microempresa. Los primeros programas de microcréditos surgieron en los setenta, funcionaban con fondos concesionales, sin ninguna pretensión de que fueran devueltos y con tasas de interés inexistentes o cercanas a cero.

---

<sup>1</sup> Esta sección es un resumen de Carola Conde Bonfil, "Instituciones e instrumentos de las microfinanzas en México. Definamos términos", El Colegio Mexiquense, AC, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, *Documentos de discusión sobre el tercer sector*, núm. 33, 2005, documento pdf disponible en <http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DD33350.pdf>

<sup>2</sup> En lo fundamental, esta sección es un resumen en extenso de Maricruz Lacalle Calderón, "Los microcréditos: un nuevo instrumento de financiación para luchar contra la pobreza", *Revista de Economía Mundial*, España, núm. 5, 2001, pp. 121-138.

Los resultados de estos primeros programas no fueron muy positivos. En primer lugar, porque se basaban en fondos subsidiados. Este tipo de fondos suele ser muy negativo para los microempresarios, ya que éstos no realizan las inversiones necesarias para operar de forma eficiente. El empresario trabaja bajo una estructura de costos irreal, que le lleva a maximizar beneficios de manera ficticia. En el momento en que esos fondos externos faltan, el empresario comienza a tener pérdidas y experimenta problemas por no haber realizado las inversiones necesarias en su estructura productiva, terminando en la descapitalización y no pudiendo devolver los recursos que se le han concedido.

El segundo de los problemas con el que se enfrentaban, consistía en los elevadísimos costos de transacción en los que incurrían, debido precisamente a las características especiales de esta clientela. Así por ejemplo, los procedimientos para estudiar y aprobar nuevos créditos eran muy complicados, poco ágiles y demasiado burocratizados.

El tercer problema fue su especialización en la concesión de créditos, dejando de lado la oferta de servicios de ahorro. Estos programas consideraban que los pobres, dado que no podían ahorrar, nunca demandarían este tipo de servicios. Todas estas características dieron lugar a una elevada morosidad y a la rápida descapitalización de las instituciones. No obstante, estos programas supusieron un avance hasta que comenzaron a surgir las verdaderas instituciones dedicadas a las microfinanzas.

Habiendo aprendido de los errores pasados, se puso de manifiesto la necesidad de simplificar las operaciones, de tal forma que los costos del préstamo fueran proporcionales al reducido tamaño de los créditos. Al mismo tiempo, estas nuevas instituciones también se dieron cuenta que las personas a las que los microcréditos iban dirigidos, sí estaban dispuestas a pagar tasas de interés que cubrieran los elevados costos asociados a la concesión de multitud de pequeños créditos. Más aún, estos prestatarios podían y deseaban pagar tasas superiores a las del mercado, con el fin de poder tener acceso a un recurso que les estaba limitado: el capital.

La experiencia exitosa, durante los últimos años, de instituciones como el Banco Grameen de Bangladesh, el Banco Rakyat de Indonesia o Acción Internacional en América Latina, han demostrado la viabilidad económica y financiera de los programas de microcréditos.

#### *Características de las instituciones de microfinanzas*

Estas instituciones han modificado las prácticas tradicionales de la banca, eliminando la necesidad de garantías colaterales y creando un sistema bancario basado en la confianza mutua, la responsabilidad, la participación y la creatividad. En comparación, por lo tanto, con las instituciones financieras más tradicionales, las instituciones de microfinanzas poseen unos rasgos comunes que las hacen ser muy innovadoras. Sus principales características son:

1) *Enfoque en los pobres.* Se trata del rasgo más representativo de estos programas. Cada institución posee sus propios mecanismos de actuación, pero el objetivo principal de todas ellas es atender y mejorar las necesidades financieras de los más desfavorecidos.

2) *Conocimiento del mercado que atienden.* Es importante que estas instituciones conozcan las necesidades, preferencias y limitaciones de su clientela para poder satisfacerlas

adecuadamente. Los clientes de estas instituciones son aquellos, que aunque poseen capacidad empresarial, son demasiado pobres para acceder a la banca tradicional y poseen limitaciones muy específicas. Por todo ello, estas instituciones deben conceder créditos en unas condiciones favorables para los más pobres de las zonas rurales, por ejemplo:

- No se requieren garantías colaterales. Estas instituciones han sustituido las garantías reales o físicas por otras técnicas que motivan la devolución de los préstamos. Entre ellas se pueden encontrar las garantías solidarias y la promesa de préstamos futuros en montos crecientes, generalmente conocidos como programas de préstamos progresivos, siempre que el cliente satisfaga correctamente los compromisos asumidos.
- Las transacciones se realizan de la forma más simple posible y los contratos de préstamo son muy sencillos ya que están dirigidos hacia una clientela que por lo general es analfabeta.
- Las oficinas comerciales se encuentran ubicadas cerca de las localidades donde los prestatarios viven o desarrollan sus actividades. Estos clientes, poseen grandes limitaciones de tiempo y de recursos económicos para desplazarse de forma regular a los grandes centros empresariales.
- Dado que el capital inicial para la puesta en funcionamiento de una nueva microempresa no suele ser muy elevado, la reducida cuantía de los préstamos está adaptada a las necesidades de este sector.
- Los procedimientos para estudiar y aprobar un nuevo crédito son ágiles y flexibles, lo que permite que el nuevo crédito se pueda otorgar muy rápido. Esto se adapta perfectamente a las condiciones de este sector de la población, que normalmente no puede asumir una larga espera para recibir el dinero.

3) *Evaluación del riesgo.* La mayoría de los programas exitosos de microfinanzas evalúan el riesgo crediticio de acuerdo con el conocimiento personal entre el prestamista y el prestatario. Normalmente, un nuevo cliente debe ser recomendado por un cliente antiguo.

4) *Reducción de los costos.* La estructura administrativa de estas instituciones es muy poco compleja y burocratizada. El objetivo final es la reducción de los costos de transacción, para que los costos del préstamo sean proporcionales al reducido tamaño de los créditos (y para hacer posible la siguiente característica).

5) *Autosuficiencia financiera.* Otro de los rasgos comunes de las instituciones que suministran microcréditos es la búsqueda de la autosuficiencia desde el punto de vista financiero. Sin esta característica, la institución no podrá ser viable a largo plazo. Si además se quiere asegurar el crecimiento futuro de la institución, será necesario incluir un margen que asegure dicho crecimiento. Todo ello, muchas veces, llevará a la imposición de tasas de interés superiores a las del mercado.

Dadas las características de la clientela de estas organizaciones y el tipo de préstamos concedidos (multitud de pequeñísimos créditos), los costos de transacción y los cargos administrativos son demasiado elevados en comparación con los reducidos ingresos por pago de intereses. En estas condiciones, el principal camino para conseguir la autosuficiencia es la reducción de los costos y el establecimiento de las tasas de interés más adecuadas.

Algunas de las técnicas innovadoras que estas instituciones utilizan para reducir sus costos son:

- La utilización de procedimientos de solicitud muy sencillos; generalmente, estas solicitudes no ocupan más de una página.
- La descentralización de la toma de decisiones sobre cualquier nueva operación de crédito, al nivel de las oficinas locales.
- El uso de metodologías que sirvan para delegar la toma de decisiones y la puesta en marcha de las actividades en manos de los propios clientes.
- El empleo de sistemas informáticos adecuados para manejar grandes volúmenes de información y de transacciones.

Las tasas de interés más adecuadas generalmente son similares o relativamente superiores a las de mercado. Además, históricamente, se ha comprobado que las tasas de morosidad de los programas subsidiados han sido más altas que las de los programas que operan con las tasas del mercado.

*6) Importancia del ahorro.* La banca tradicional siempre ha creído en el mito de que los pobres son incapaces de ahorrar. Se suponía que los sectores más pobres de la sociedad, especialmente de las áreas rurales, no ahorran porque los escasos recursos de que disponían preferían gastarlos en consumo. La realidad es que en todo el mundo y en todos los grupos de ingresos, la gente ahorra por motivos tan variados como el consumo, la educación, las emergencias, las inversiones productivas y muchos otros.

Los servicios de ahorro son muy importantes porque benefician a la propia institución microfinanciera (al permitir que se alcance la autosuficiencia financiera) y benefician a las economías domésticas y a las microempresas (al facilitar el acceso a los recursos ahorrados, sin necesidad de tener que buscar nuevos créditos).

*7) Se dirigen especialmente a las mujeres.* La gran mayoría de los clientes de las IMF en todo el mundo son mujeres. Este hecho es debido, en primer lugar, a que ellas son las más desfavorecidas entre los pobres, y por lo tanto, son las que cumplen la mayoría de las veces los requisitos de elegibilidad. En segundo lugar, porque las tasas de devolución de las mujeres son superiores a las de los hombres, lo que da lugar a que las IMF prefieran dirigirse hacia las mujeres para así alcanzar más fácilmente el objetivo de autosuficiencia financiera.

#### *Metodologías utilizadas por las instituciones de microcréditos*

Con el objetivo de alcanzar a los clientes de menores ingresos, las IMF utilizan distintos métodos entre los que destacan:

*Grupos solidarios.* Un grupo solidario es un conjunto de entre cinco y ocho personas, unidas por un vínculo común -generalmente vecinal o de amistad-, quienes se organizan en grupo con el fin de obtener los microcréditos. El éxito de esta metodología se basa fundamentalmente en la utilización de las garantías mutuas, es decir, los propios miembros actúan como garantía, ejerciendo presión para que los reembolsos se efectúen correctamente. Si por cualquier motivo alguno de ellos tuviera alguna dificultad para devolver



el préstamo, el resto tendría que hacerse cargo, ya que la responsabilidad es conjunta, y si no cumplen, ninguno de los miembros podrá recibir un crédito futuro.

Se reúnen en forma periódica para recolectar los pagos y el ahorro, usualmente cada semana, y se aprovechan esas reuniones para realizar una capacitación permanente acerca de temas diversos como la discriminación, el desarrollo, la ecología, etc. o impartir cursos y talleres.

*Bancos comunales.* Esta metodología, denominada originalmente *Village Banking*, fue creada por John Hatch, fundador de Finca Internacional. Un banco comunal es un grupo de entre 30 y 50 personas de una misma comunidad, generalmente mujeres, que se unen para garantizarse mutuamente los préstamos individuales recibidos, para favorecer el ahorro y para prestarse apoyo mutuo.

*Préstamos individuales.* Se trata de la metodología más sencilla y también más común. En este caso, el préstamo es solicitado por una única persona con base en sus propias necesidades; ella es la que tendrá que cumplir todos los requisitos y será la única responsable ante la institución a la hora de la devolución de los fondos.

*Uniones de crédito.* Son instituciones financieras cooperativas. Se trata de un conjunto de personas, con un vínculo común, que unidas voluntariamente, buscan mejorar su acceso a los servicios financieros y su común desarrollo económico y social. Como cooperativas, son propiedad de sus miembros y están dirigidas por éstos de forma democrática. Los miembros (es decir, todos aquellos que poseen una cuenta de ahorro en la institución) pueden solicitar un préstamo y son los que toman las decisiones sobre las tasas de interés, los plazos y el resto de políticas. Esto las diferencia de las otras metodologías, en las que los clientes no tienen nada que ver con los que dirigen la institución.

*Fondos rotatorios.* Es la metodología utilizada principalmente por las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio (Roscas). En este tipo de metodología, un grupo de personas con un nexo común se unen cada cierto tiempo, una vez a la semana o una vez al mes, para aportar a un fondo de ahorro común una determinada cantidad de dinero, la cual acumulada a las anteriores aportaciones se irá repartiendo por turnos entre todos los miembros de la asociación. Siempre debe haber un responsable o líder del grupo, el cual se tendrá que ocupar de recolectar y cuidar los fondos.

En general, las diferencias entre los distintos tipos de metodologías no son tan grandes. Todas ellas descansan en un factor común: la búsqueda de métodos innovadores para reducir los costos administrativos y de operación, y para continuar con el acercamiento a este tipo de clientes.

### 1.1.3. Servicios financieros<sup>3</sup>

#### Ahorro

El ahorro es el componente básico de las microfinanzas porque los usuarios de estos servicios prefieren ahorrar. Todos queremos tener una protección para emergencias y nadie quiere tener deudas. El ahorro es el elemento más incluyente de estos servicios, tiene un enorme potencial educativo y organizativo<sup>4</sup> y puede convertirse en una fuente de fondeo importante que da a las IMF independencia en su toma de decisiones, sustentabilidad financiera y mayores índices de recuperación.<sup>5</sup>

La experiencia reciente ha demostrado que los pobres pueden ahorrar, pero frecuentemente se ven obligados a efectuarlo en modalidades no monetarias (como la producción de traspatio o la compra de artículos electrodomésticos que pueden venderse o empeñarse en caso de urgencia) o monetarias, pero fuera del sistema financiero (como los guardadineros, las tandas o los préstamos a familiares y amigos).

Los pobres tienen mucho más necesidad de servicios de ahorro que de crédito no sólo porque estos últimos existen desde hace tiempo o porque existen diversas formas sucedáneas de éste<sup>6</sup> sino porque ellos quieren, pueden y necesitan ahorrar, y lo hacen siempre que tienen a su alcance instituciones e instrumentos apropiados a sus peculiaridades.

El ahorro le da a sus miembros la posibilidad de:

- Homogeneizar su consumo en los periodos en los que no tienen ingresos pues éstos suelen ser esporádicos e irregulares; en algunos casos (como los de la población dedicada a actividades agrícolas) pueden pasar varios meses sin ingreso.
- Proteger sus recursos de la pérdida de poder adquisitivo que ocurre cuando se mantienen “debajo del colchón” o en diversos escondites y, a menudo, obtener un rendimiento real positivo.
- Proteger sus escasos recursos del riesgo de robo o pérdida pues en muchas ocasiones cohabitan bajo el mismo techo varias familias o individuos que no tienen ningún parentesco entre sí. Aún más, los protege de la “obligación” de realizar préstamos no deseados a familiares y amigos.

---

<sup>3</sup> Esta sección es un resumen en extenso de Carola Conde Bonfil, *op. cit.*,

<sup>4</sup> Alfonso Castillo Sánchez Mejorada, “El potencial educativo y organizativo del ahorro”, ponencia presentada al IV Congreso de la AMER, Morelia, Mich., 20 a 23 de junio de 2003.

<sup>5</sup> Los miembros de los grupos de ahorro y préstamo pagan mejor sus deudas porque el dinero proviene de la comunidad o de ellos mismos.

<sup>6</sup> Aboneros, sistemas de apartado, crédito de almacenes y tiendas, etcétera.

- Evitar costos ya que, de no existir los instrumentos microfinancieros, deben recurrir a *guardadinerero*<sup>7</sup> para mantener seguros sus ahorros.
- Aumentar su autoestima, en tanto que el ahorro puede considerarse como una forma palpable del esfuerzo que ellos hacen para mejorar sus condiciones de vida. Algunos consideran que les permite relacionarse de mejor manera en su comunidad e incluso, tener amigos. Más aún, otros consideran que "cuando ahorras, eres alguien".<sup>8</sup>
- Evitar las formas de trato asistencialistas, paternalistas y clientelares, porque los pobres no necesitan que les den caridad o los manipulen sino que tengan oportunidad de ayudarse a sí mismos.
- Representar un poderoso aliciente para el pago de los préstamos ya que, si los créditos están financiados con sus ahorros, es su propio dinero el que corre el riesgo de perderse.

Al mismo tiempo, para las IMF el ahorro les da:

- Mayor *independencia* en la toma de decisiones, al no depender de fuentes externas de fondeo, pero sobre todo, de las concepciones y directrices que impondrían quienes aportan los recursos.
- *Autosustentabilidad financiera*, ya que los recursos con los que operan son captados por las propias organizaciones y a un costo menor que el de otras fuentes de fondeo.<sup>9</sup>
- *Permanencia*, pues le otorgan un uso productivo a los recursos captados y la posibilidad, al recuperar los créditos, de prestarlos sucesivamente en vez de la descapitalización inmediata que ocurre en las instituciones que cuentan con donativos o apoyos gubernamentales (en las cuales no reingresa el dinero prestado).

### *Microfinanciamiento y microcrédito*

El *microfinanciamiento* incluye al *microcrédito* pero es más amplio ya que considera otros tipos de préstamos no necesariamente vinculados con proyectos productivos sino con las necesidades de los socios (personales, escolares, emergencias, enfermedades, para liquidar deudas previas, adquirir electrodomésticos o remodelar o ampliar la vivienda).

El *microcrédito* consiste en pequeños créditos otorgados a la gente pobre o muy pobre para crear proyectos de autoempleo (micronegocios o *changarros*) y generar ingresos. Este es el término más difundido ya que es el que adoptó la Cumbre de Microcrédito celebrada en

---

<sup>7</sup> Personas que cobran una "comisión" por guardarle el dinero a las personas hasta que ellas lo necesiten.

<sup>8</sup> Matilda Alarcón, Finca México, citada en <http://www.villagebanking.org/mexico.html>, (Consulta: 17/03/1998).

<sup>9</sup> El costo de esos recursos será la tasa activa pagada a sus ahorradores en lugar de la tasa pasiva que cobra la institución que otorga la línea de crédito.

Washington en 1997 y su campaña, aunque su meta<sup>10</sup> incluye los servicios de ahorro, crédito para el autoempleo y asistencia técnica para la constitución de micronegocios, es decir, mientras el *microcrédito* sólo presta para iniciar o reforzar una actividad económica (producción, comercialización o servicios), el *microfinanciamiento* otorga créditos sin importar el destino que el solicitante declare o realmente le dé.

Las principales características de los microcréditos provienen de su propio nombre y son:<sup>11</sup>

- La reducida cuantía de los préstamos. Se trata de pequeñísimas cantidades de dinero.
- Se conceden a muy corto plazo, normalmente por un periodo inferior a un año.
- Los periodos de reposición son muy pequeños y las cantidades devueltas en cada reembolso son, asimismo, muy reducidas. Lo más frecuente es que la devolución del principal más los intereses sea semanal o mensual.
- Por último, los recursos prestados, se invierten en actividades escogidas de antemano por los propios prestatarios.

El resultado de la prestación de estos servicios financieros es el incremento de los ingresos y los ahorros. Pero además, estimula la autoestima y confianza de los prestatarios en sí mismos, cuando descubren que pueden adquirir, invertir y devolver un préstamo.

### *Microseguros*<sup>12</sup>

Los microseguros son un mecanismo cuya finalidad es proteger a las personas pobres contra riesgos (accidente, enfermedad, fallecimiento en la familia, desastres naturales, etc.) a cambio del pago de las primas de un seguro que se ajusta a sus necesidades, ingresos y nivel de riesgo. Están dirigidos principalmente a los trabajadores de bajos ingresos del mundo en desarrollo, especialmente los del sector informal, que son quienes están más desatendidos por los esquemas habituales del seguro comercial y social.

Este es el servicio microfinanciero menos desarrollado posiblemente debido a tres factores: *i)* la excesiva atención que se le ha brindado al microcrédito, *ii)* las restricciones legales que existen en algunos países<sup>13</sup> y *iii)* las fuertes reticencias acerca de la necesidad de servicios financieros para pobres.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Que 175 millones de las familias más pobres del planeta tengan acceso a servicios financieros en 2015.

<sup>11</sup> Maricruz Lacalle Calderón, "Los microcréditos: una especial referencia al modelo de concesión español", *Cuadernos de Gestión Pública Local*, documento html disponible en [http://www.isel.org/cuadernos\\_07/gestion/m\\_lacalle/m\\_lacalle\\_1.html](http://www.isel.org/cuadernos_07/gestion/m_lacalle/m_lacalle_1.html), (consulta: 30/01/09).

<sup>12</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Protección de los trabajadores pobres*, Suiza, 2007, documento pdf disponible en [http://www.ilo.org/public/spanish/employment/mifacility/download/inst\\_brochure\\_sp.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/employment/mifacility/download/inst_brochure_sp.pdf) (consulta: 7/02/09).

<sup>13</sup> En México, las instituciones no autorizadas legalmente como aseguradoras por la CNBV deben contratar un coaseguro o un reaseguro, según sea el caso, con una aseguradora lo cual limita las posibilidades de ofrecer este servicio y encarece las primas.

<sup>14</sup> Hay quienes opinan que si les resulta difícil pagar los créditos que requieren para sus micronegocios es lógico que tengan mayores dificultades para adquirir cualquier tipo de seguro.

### *Remesas*

Este servicio constituye un aspecto especialmente importante en países como México que generan una fuerte expulsión de mano de obra que emigra hacia las grandes urbes pero, sobre todo, al extranjero. El pago de remesas del exterior se convierte así en la principal, y a veces única, forma de ingresos de millones de familias en el país,<sup>15</sup> así como en una fuente importante de ingreso de divisas para el país (la segunda fuente de ingresos después del petróleo).<sup>16</sup>

### *Pago de servicios*

Los pobres (principalmente los urbanos) casi siempre consumen luz, agua y otros servicios, lo que, al no tener una cuenta bancaria, les implica el pago de comisiones en los bancos o presentarse a pagar en cada una de las instituciones prestadoras de esos servicios con la consiguiente pérdida de tiempo y gastos de transporte.

#### **1.1.4. Servicios no financieros**

La mayoría de los servicios no financieros frecuentemente están vinculados con los proyectos productivos o los micronegocios y consisten en capacitación, asesoría y asistencia técnica en la elaboración del proyecto, para la adopción de una figura legal, sobre aspectos fiscales y contables, la elaboración de un plan de negocios, comercialización y técnicas de venta, mejores prácticas en la empresa social, etcétera.

Cuando los servicios no financieros son provistos por OSC se relacionan, además, con la mejora en la calidad de vida de sus socios o el desarrollo comunitario<sup>17</sup> o se vinculan con necesidades específicas de la población como la capacitación para obtener un mejor empleo o para obtener ingresos adicionales, o bien, son de índole cultural, recreativa o deportiva. Otros ponen el énfasis en cursos sobre cuestiones organizativas, liderazgo social transformador, sensibilización de género, autoestima, toma de decisiones, etcétera.

### *Asistencia técnica*

Es el servicio que presta una persona u organización especializada, mediante el cual se transfieren conocimientos técnicos con el fin de resolver problemas específicos en un proceso.

### *Capacitación*

Es un proceso a corto plazo, en que se utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, que comprende un conjunto de acciones orientadas al cambio y mejoramiento de

---

<sup>15</sup> El Consejo Nacional de Población informa que 1.2 millones de hogares en México son sostenidos por las remesas que reciben de familiares en el extranjero (14/enero/2004).  
<http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/CronosRemesas.pdf>, (Consulta 23/10/04).

<sup>16</sup> México es el principal mercado receptor de remesas del mundo, pues su volumen supera dos veces el valor de las exportaciones agrícolas y duplica la inversión extranjera directa (IED).

<sup>17</sup> Servicios educativos de promoción, investigación, consultoría y asesoría que propician el desarrollo humano integral o que atienden problemas de discriminación, desarrollo, ecología, economía, salud, educación y cultura.

conocimientos, habilidades y actitudes, a fin de propiciar mejores niveles de desempeño, por lo tanto, posibilita el desarrollo personal, así como la eficacia, la eficiencia y la efectividad.

## **1.2. Fuentes de información utilizadas y metodología aplicada**

La evaluación del diseño del Promapa tuvo como eje el trabajo de gabinete que se centró en la obtención, procesamiento y análisis de información primaria y secundaria.

### **1.2.1. Fuentes de información utilizadas**

El análisis se realizó principalmente con información de gabinete al nivel nacional, empleando las siguientes fuentes de información:

#### *Documental*

- Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo 2005 y 2008.<sup>18</sup>
- Manual Administrativo del programa.
- Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Programa de Desarrollo Social 2007-2012.
- Documentos conceptuales acerca de las microfinanzas.
- Documentos metodológicos acerca de la elaboración de la Matriz de Marco Lógico.
- Bibliografía especializada en evaluación de políticas públicas y programas gubernamentales.
- Documentos de experiencias internacionales

#### *Primaria*<sup>19</sup>

- Entrevista a la Coordinadora ejecutiva del Promapa.
- Entrevista con la Directora del Fondeso del periodo 2004-2006.
- Aplicación de un cuestionario a seis acreditados del Promapa
- Información financiera del programa

---

<sup>18</sup> Véase el comparativo en el Anexo 1.

<sup>19</sup> Los instrumentos diseñados se presentan en el Anexo 2 (guía para las entrevistas y cédula para los acreditados).

- Bases de datos de los acreditados
- Montos otorgados y recuperados

### 1.2.2. Metodología aplicada

La metodología utilizada en la evaluación del Promapa consistió en analizar cuál fue el grado de congruencia entre el diseño del programa y los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF y en qué medida fue internamente consistente, eficaz y eficiente para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos.

El componente de operación, por su parte, buscó analizar en qué medida las unidades responsables de la planeación, operación, prestación y entrega, seguimiento y evaluación de los apoyos o servicios del programa han definido claramente su rol y sus procedimientos para cumplir con eficiencia su función.

Se realizaron las siguientes actividades:

#### 1. Elaboración de instrumentos para recopilación de información primaria

- Guía de entrevista para autoridades del Promapa.
- Cuestionario a acreditados del Promapa.

2. Se procesaron matemática, estadística y gráficamente las bases de datos de créditos otorgados y proyectos apoyados por el Promapa la información financiera proporcionada por el Fondeso.

#### 3. Se elaboró una propuesta de Matriz de Marco Lógico y se construyeron:

- Árbol del problema y objetivos. La primera tarea que es necesario realizar al preparar un proyecto es identificar correctamente el problema que se va a abordar, sus causas y sus efectos.
- Árbol de efectos y causas. Una vez definido el problema central, el siguiente paso consiste en analizar los efectos que dicho problema provoca en la población, en el ambiente o en el desarrollo económico y social. Para ello se recurre a la construcción del árbol de efectos, el cual representa en forma gráfica los distintos efectos del problema y como se relacionan con éste y entre sí. El siguiente paso consiste en analizar las causas que han dado origen al problema.
- Definición de acciones. Una vez completada la revisión del árbol del problema y de objetivos, se puede proceder a estudiar como materializar los medios cuya existencia garantizaría la solución del problema.
- Matriz de Marco Lógico 2008, que implica establecer los indicadores, medios de verificación y supuestos, así como revisar la lógica vertical y horizontal de la matriz.

4. Se rehicieron los diagramas de flujo del manual de procedimiento, con tres cambios principales:

- Se reordenaron los actores (ya que aparecían en distinto orden en cada página del Manual) para facilitar la comprensión el proceso, lo que implicó proponer secuencias de actividades diferentes.
- Se simplificaron algunos pasos para resaltar las actividades principales.
- Se incluyeron algunos símbolos y documentos que faltan en el Manual

5. Asistencia a la entrega de microcréditos (5 de noviembre de 2008) para entrevistar a los acreditados.

6. Búsquedas en Internet de información estadística básica y secundaria sobre el Distrito Federal, México y América Latina así como relacionada con las experiencias microfinancieras (nacionales e internacionales).

7. Solicitudes de información a diversas áreas (Administración y Finanzas, Sistemas, Capacitación y Dirección General) y visitas al Fondeso para recogerla.

8. Participación en diversas reuniones con el Dr. Adolfo Sánchez Almanza para comentar los problemas de obtención de la información y los avances de la evaluación.



## II. Resumen de experiencias internacionales y nacionales

Para el lector no especializado en el tema, este capítulo le permitirá enmarcar la actuación del Promapa en comparación con la trayectoria seguida por diferentes experiencias internacionales y nacionales, y la variedad de productos y servicios que éstas ofrecen.

### 2.1. Experiencias internacionales

#### 2.1.1. Banco Adopem de Ahorro y Crédito (República Dominicana)<sup>20</sup>

La Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer (Adopem) se fundó en 1982, como una ONG, por mujeres profesionales preocupadas por las condiciones de pobreza en que vivían las dominicanas menos afortunadas. En 2005 Adopem comenzó a operar como Banco de Ahorro y Crédito, cumpliendo con las regulaciones, cada vez más estrictas, que rigen las operaciones de las instituciones financieras. La experiencia acumulada en más de dos décadas de ejercicio como ONG, ha servido para cimentar e impulsar su desempeño como entidad bancaria, al lado de las causas más nobles al atender a los más necesitados.

La visión de esta institución es promover el desarrollo de la familia dominicana, mediante su incorporación al sistema económico y financiero formal, dentro de un marco de valores éticos, buscando el beneficio de la sociedad en general.

Los préstamos que ofrece Banco Adopem son:

- Microempresa: Otorgados mediante dos modalidades: unos que van desde 800 hasta 19 999.99 RD<sup>21</sup> y otros que van desde 20 000 hasta 49 999.99 RD, hasta 24 meses- Incorporan un seguro de vida que cubre los casos de muerte, condonándose el préstamo contra presentación del acta de defunción.
- Grupo solidario: Destinado a apoyar a clientes que desean desarrollar su microempresa, por lo general de carácter doméstico, transformándolos en unidades productivas que les permitan mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias. Cada cliente es poseedor de su propio negocio (venta de helados, venta de ropa, venta de frituras o comida, etc.), realizándose el desembolso de manera individual, pero con una garantía grupal. Estos préstamos hasta 14 meses tienen un monto entre 800 y 10 000 RD, abarcando de dos a cinco personas, el cual incluye seguro de vida.
- Micro-Micro: Dirigidos a clientes asociados en grupos de dos a cinco personas y en cuyos negocios se advierte un crecimiento y desarrollo operacional y económico. Se otorgan en un rango que oscila entre 10 000 y 30 000 RD, el cual incluye un seguro de vida. Plazos hasta de 18 meses.

---

<sup>20</sup> <http://www.bancoadopem.com.do>

<sup>21</sup> Peso dominicano.

- Pequeños préstamos: Su objetivo principal es apoyar a los empresarios que necesitan financiamiento desde 50 000 hasta 500 000 RD, abarcando actividades de tipo comercial, de servicios y/o de producción, en un plazo hasta de 60 meses.
- Mediana y gran empresa: Los establecimientos financiados pueden estar orientados al ramo del comercio, la producción y los servicios, manteniendo sistemas contables organizados. En este caso, pueden otorgarse préstamos a término, en cuotas, mediante líneas de crédito renovables, ya sea a corto o mediano plazo, por un monto superior a 1 000 000 RD.
- Préstamos a la vivienda: Otorgados para la adquisición, reparación, ampliación o construcción de viviendas, dirigido principalmente a clientes cuya fuente de repago se fundamenta en la administración de una micro, pequeña o mediana empresa, siendo pagaderos en cuotas iguales y sucesivas. Oscilan entre 20 000 y 500 000 RD, con plazo máximo de 60 meses e incluye seguro de vida.
- Préstamos de consumo: Son otorgados a personas físicas que tienen por objeto adquirir bienes de consumo y cubrir ciertas necesidades de contratación de servicios, cubrir enfermedades, educación, estudios y otros asuntos personales de empleados de instituciones con las cuales el Banco Adopem haya firmado un acuerdo previamente, que garantice la recuperación total de estos préstamos. Deben ser pagados en cuotas iguales y sucesivas, teniendo montos que oscilan entre 3 mil hasta un millón de RD, dependiendo de la capacidad de pago del solicitante, otorgados hasta 60 meses.
- Crédito agrícola: Nuevo producto que inició en 2007 en la provincia de La Vega con cultivos de ciclo corto.
- Crédito a mujeres abusadas: Este programa inició en 2007 y se desarrolla en coordinación con la Fiscalía del Distrito Nacional, gracias a una donación recibida por ellos.

Los productos de ahorros que ofrece Banco Adopem son:

- Ahorros con libreta: Diseñado para cubrir emergencias, alcanzar propósitos definidos (vivienda, educación, enfermedades, inversiones futuras, vejez, vehículo, etc.). Monto mínimo de 250 RD.
- Ahorro programado: Permite ahorrar una suma preestablecida, en un plazo determinado para cubrir un fin específico, ya sea un gasto diferido o una inversión programada, mediante depósitos a plazos regulares preestablecidos. Monto mínimo de 250 RD.
- Certificados financieros: Oportunidad de inversión que permite asegurar el capital e invertirlo por un tiempo establecido para atender futuros gastos e inversiones con una atractiva tasa de interés, asegurándole un mayor crecimiento del capital. Monto mínimo de 2 500 RD.

### **2.1.2. Banco Grameen (Bangladesh)<sup>22</sup>**

En 1976 Muhammad Yunus fundó el Banco Grameen (BG) en Bangladesh para proporcionar servicios financieros a las personas pobres de ese país, quienes son sus propietarios (94% del capital total del banco) y 6% es propiedad del gobierno.

La metodología que emplea el BG para otorgar microcréditos es por medio de la formación de grupos solidarios (GS), formados por cinco personas en donde cada uno es aval de los demás, es decir, todos son responsables de liquidar el préstamo, pues el banco no solicita ninguna garantía física.

Los microcréditos se destinan a emprendimientos individuales, empezando por un préstamo bajo, pero si lo devuelven oportunamente pueden obtener montos superiores en cada ocasión. Los prestatarios devuelven el microcrédito en las reuniones de grupos cada semana. Los productos que el BG ofrece son: préstamo para vivienda, préstamo para microempresa, préstamo para educación superior, seguro de vida, depósitos y fondo de pensión para vejez.

En julio de 2008, el total de los prestatarios del BG ascendía a 7.54 millones (97% mujeres). La tasa de recuperación se sitúa en 98.15% y cuenta con 2 521 sucursales y 24 643 empleados. De acuerdo con una revisión reciente interna, 64% de las familias de los prestatarios de BG han cruzado el nivel de pobreza.

El BG ha servido como ejemplo para que otros países adopten su metodología, algunas instituciones ofrecen más productos considerando las características específicas de su entorno y de la población objetivo a la que atienden.

El Dr. Muhammad Yunus fue galardonado con el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia en 1998, Premio Internacional Simón Bolívar en 1996 y 2006 y con el Premio Nobel de la Paz (junto con el Banco Grameen) "por sus esfuerzos para incentivar el desarrollo social y económico desde abajo".

### **2.1.3. Banco Solidario, SA (Bolivia)<sup>23</sup>**

El 17 de noviembre de 1986, un grupo de inversores internacionales y bolivianos inauguraron la Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Microempresa como una organización no gubernamental (ONG), esta entidad empezó a proveer pequeños préstamos para capital de trabajo a grupos de tres o más personas dedicadas a actividades similares, quienes se unían y se garantizaban formalmente para cumplir con sus obligaciones.

Hasta enero de 1992, el desarrollo positivo de la ONG y la existencia de una gran demanda insatisfecha de servicios financieros fueron las principales razones para transformarse en un banco comercial que se denominó Banco Solidario, SA.

---

<sup>22</sup> [http://www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=318&Itemid=168](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=318&Itemid=168)

<sup>23</sup> <http://www.bancosol.com.bo/sp/>

Después de 16 años de su fundación, BancoSol tiene más de 150 000 clientes con una cartera de más de 270 millones de dólares (mdd) en préstamos al sector microempresarial. Por otra parte, cuenta con más de 230 mdd en depósitos del público, distribuidos en cuentas de ahorro y depósito a plazo que concentran a más de 180 000 clientes depositantes. BancoSol está presente en siete ciudades capitales: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Sucre, Tarija, Potosí y Oruro, mediante una red de 56 agencias que se convierte en una de las principales de Bolivia.

BancoSol apoya la capacidad de los empresarios micro y pequeños de manera que puedan desarrollar en forma más rápida sus negocios y mejorar sus estándares de vida.

Los clientes de BancoSol en su mayoría son personas jóvenes, 40% están entre los 35 y 45 años. 46% son mujeres, por lo general provenientes de familias numerosas, con un bajo nivel de educación, casi la mitad de los clientes tienen tierras en el área rural además de su domicilio en centros urbanos.

Los productos de crédito que brinda son:

- *Sol individual.* Está destinado a personas naturales (físicas), sean clientes o no del banco, propietarios de una unidad económica que les permita generar flujos de caja suficientes para amortizar el crédito e insertos en el mercado del microcrédito, pudiendo ser estos comerciantes o productores de bienes o servicios. El crédito puede estar destinado a cubrir necesidades de capital de trabajo, inversiones de capital y otras necesidades de consumo de los microempresarios. El monto puede ser desde 50 hasta 250 000 dólares, a un plazo de hasta cinco años, a otorgarse con garantía (quirografía, personal, prendaria o hipotecaria).
- *Solidario.* Se otorga a microempresarios con negocio propio, en grupos de tres a cuatro personas, con garantía solidaria, mancomunada e indivisible, en montos que no excedan 2 000 dólares por cliente ni 6 000 dólares por grupo solidario. Debe existir completa afinidad entre los componentes del grupo y no deben formarse grupos con nexos familiares o relación consanguínea.
- *Sol vivienda.* Está destinado a la compra, construcción, mejora y/o legalización de la vivienda, financia hasta 80% del valor comercial de la propiedad. Dirigido a personas naturales, sean clientes o no del banco, quienes deberán poseer ingresos netos suficientes para amortizar regularmente dicho préstamo. El préstamo puede ser desde 200 hasta 150 000 dólares, a un plazo de hasta 15 años, a otorgarse con la garantía del propio bien inmueble, se debe contar con seguro de desgravamen y seguro de incendio y riesgos aliados.
- *Sol efectivo.* Es un crédito que está destinado a personas naturales, sean clientes o no del banco, dependientes de empresas estables. El monto del crédito es hasta 10 mil dólares con garantía personal, prendaria o hipotecaria, a un plazo de hasta tres años. Las operaciones son desembolsadas obligatoriamente con seguro de desgravamen y seguro de cesantía y las garantías prendarias o hipotecarias requieren el seguro respectivo.

- *Sol vehículo.* El crédito automotriz financia hasta 80% del valor de compra de vehículos nuevos y vehículos usados, está destinado a personas naturales, sean clientes o no del banco, quienes deben poseer ingresos netos suficientes para amortizar regularmente dicho préstamo. Tiene dos modalidades: transporte público y privado (se otorga sólo con garantía hipotecaria de bien inmueble).
- *Sol de oro.* Es un crédito tendiente a satisfacer necesidades imprevistas, garantizado con joyas de oro, está destinado a personas naturales, sean clientes o no del banco, que requieran de un préstamo inmediato y de libre disponibilidad. El préstamo va desde 40 hasta 1 000 dólares, a un plazo de 1 a 6 meses
- *Sol 1000.* Es un producto que se otorga de forma instantánea para financiar capital de trabajo, maquinaria, equipos o herramientas de trabajo por un valor desde 50 hasta 1 000 dólares o equivalente en bolivianos y el desembolso se realiza en un lapso de 24 horas como máximo.

Los productos de ahorro que se ofrecen son:

- *Cuentas de ahorro.* Están destinadas a cualquier persona natural o jurídica, sean clientes o no del banco, que deseen abrir una cuenta de ahorro de libre disponibilidad. Para la apertura se requiere un depósito mínimo de 100 bolivianos o 30 dólares para personas naturales y 500 bolivianos o 150 dólares para personas jurídicas. La tasa de interés se paga en forma mensual en función del saldo promedio mantenido por el cliente durante ese mes y varía en función de las condiciones del mercado. Las operaciones pueden ser efectuadas tanto en moneda nacional como en dólares y pueden ser llevadas a cabo en cualquiera de las oficinas distribuidas en el país.
- *Depósitos a plazo fijo.* Están destinados a cualquier persona natural o jurídica, sean o no clientes del banco, que deseen realizar una inversión por un tiempo predefinido y a una tasa de rendimiento establecida en el momento de realizar el depósito (no se modifica durante el tiempo de duración del contrato). Los intereses pueden ser cancelados en forma mensual o bien en su totalidad a la fecha de vencimiento del contrato. El monto mínimo es de 250 dólares o 1 000 bolivianos. Los contratos pueden ser individuales o colectivos.
- *Remesas.* Se pueden mandar y recibir envíos de dinero nacionales e internacionales (España, Estados Unidos, Argentina, Chile, Francia, Alemania, Italia, Inglaterra, Canadá, México, Puerto Rico, República Dominicana y Vietnam).

Microseguros:

- *Sol seguro.* Es el paquete de seguros más completo que BancoSol pone a disposición de sus clientes con el respaldo de Zurich Boliviana Seguros Personales. Permite a los clientes de ahorros contar con un seguro de vida y sepelio, brindando protección para el futuro de la familia del ahorrista, a un mínimo costo mensual (0.99 dólares).

- *Sol salud*. Es un paquete de seguros completo y económico para tener atención médica y hospitalaria para toda la familia. Por sólo 3.99 dólares al mes, además de un seguro de vida con cobertura de sepelio y beneficios para hijos y cónyuge, se obtiene un seguro de atención médica y hospitalaria, mientras más son los afiliados a este seguro en una familia, el costo unitario de la prima baja.
- *Sol salud plus*. Por 0.49 dólares adicionales ofrece las mismas coberturas de *Sol salud* y servicios médicos en caso de accidentes hasta 500 dólares por persona al año y hasta 2 500 dólares por grupo familiar al año.

#### Servicios:

- *Sol amigo*. Es la red de puntos de atención de BancoSol por medio de la instalación del servicio de cajas externas remotas en pequeños comercios y todo tipo de establecimientos con flujo de clientes, ubicados en diversos lugares donde las agencias tradicionales de las instituciones financieras aún no llegan. Los puntos *Sol amigo* permiten efectuar una serie de transacciones bancarias, principalmente relacionadas con el servicio de caja, así como ahorro, microseguros, banca por celular, compra y venta de moneda extranjera, información sobre créditos, entre otros.
- *Boletas de garantía*. Es un producto diseñado para garantizar las operaciones comerciales del solicitante en una única transacción, hasta un valor determinado y por un plazo definido. Las boletas de garantía emitidas por el banco pueden tener diferentes objetivos para el afianzado como: seriedad de propuesta, cumplimiento de contrato, buena ejecución de obra, correcta inversión de anticipo, fianza de resultas, derechos arancelarios, derechos impositivos y otros.
- *Pago de servicios*. Destinado a personas, sean o no clientes del banco, que necesitan realizar sus pagos por servicios como agua potable, energía eléctrica, telefonía fija y celular.
- *Recaudación tributaria*. Destinado a personas, sean o no clientes del banco, que necesitan pagar sus obligaciones impositivas, facilitando así la función de recaudación tributaria al Estado y haciendo más fácil y ágil el pago para los contribuyentes.
- *Tarjetas de débito*. Con ella se puede: *i)* Realizar operaciones de depósito y retiro en todas las ventanillas de caja del banco en la red de oficinas a nivel nacional, *ii)* Disponer de dinero en cualquier cajero automático de Bolivia y en el mundo, las 24 horas, los 365 días del año, sin costo alguno por las operaciones realizadas, *iii)* Realizar compras y pagos en establecimientos que acepten en Bolivia y el mundo, con débito inmediato a los saldos de las cuentas y sin cargos adicionales.

BancoSol fue galardonado en 2007 con el Premio a la Excelencia en Microfinanzas en la categoría de instituciones reguladas, otorgado en el x Foro Interamericano de la Microempresa celebrado en El Salvador, por el apoyo que ha brindado a las microempresas de Bolivia.

#### **2.1.4. Banderarrollo Microempresas, SA (Chile)<sup>24</sup>**

El Banco del Desarrollo (BDD), motivado por la experiencia del BG en Bangladesh, creó en 1991 el Programa Microempresas que se extendió progresivamente a todo el país para apoyar a microempresarios con la entrega de créditos.

En 1994, el Programa de Microempresas se reenforzó y se transformó en la Banca de Microempresas, administrada por una filial especializada, Banderarrollo Microempresas, SA (BDM) y, a partir de 1998 dio un fuerte impulso a una visión de banca multiproducto para atender integralmente las necesidades de sus clientes.

El BDM ha experimentado un acelerado crecimiento de clientes en los últimos años constituyéndose en 2007, como el primer banco privado de Chile en superar 120 000 clientes microempresarios. En 2008 cuenta con 48 centros de atención especializados que operan vinculados a las sucursales del BDD.

El BDM busca el desarrollo de los microempresarios formales e informales y de los sectores emprendedores de menores ingresos de Chile, los cuales son desatendidos por el sistema financiero tradicional. Actualmente, atiende a microempresarios de diversas áreas productivas:

- Comercio, producción y servicio: dueños de microempresa en funcionamiento, formal o informal, con ventas promedio mensuales de hasta 200 UF<sup>25</sup>.
- Pequeños productores agrícolas: propietarios o arrendatarios de propiedades agrícolas de hasta 12 hectáreas de riego básico, activo de hasta 3 500 UF (considera valor de la propiedad, casa habitación y maquinaria agrícola), formales o informales.
- Transporte: microempresarios, formales o informales, del sector de transporte de pasajeros (taxis básicos, colectivos y transporte escolar) y de carga menor.
- Trabajadores dependientes de menores ingresos: trabajadores permanentes o temporeros con ingresos líquidos hasta 10 UF.
- Pequeños empresarios: microempresarios, pequeños productores agrícolas y transportistas formales, con empresas unipersonales en funcionamiento, con ventas superiores a 200 UF promedio mensual.

El BDM ofrece una amplia gama de servicios financieros:

- Productos de manejo de efectivo: tarjetas de crédito y cuentas corrientes.
- Productos de ahorro: libretas de ahorro, depósitos a plazo y fondos mutuos.

---

<sup>24</sup> <http://www.bddm.cl/>

<sup>25</sup> Unidades de fomento.

- Créditos no tradicionales para satisfacer otras necesidades de los microempresarios, como créditos hipotecarios, para financiar educación superior o mejoramiento de suelos.
- Seguros.

De sólo otorgar créditos, la institución se ha transformado para satisfacer las múltiples necesidades financieras de sus clientes creando productos y créditos acordes y, muchas veces, exclusivos para satisfacer necesidades específicas de este segmento.

Los requisitos para solicitar un crédito son ser mayor de 18 años, contar con carnet de identidad al día, comprobante de domicilio, no tener antecedentes negativos en informes comerciales, tener una microempresa funcionando y con excedentes. En caso de que los clientes presenten problemas para pagar sus cuotas, se puede renegociar el crédito para pagar cuotas más pequeñas.

### **2.1.5. Fondo de Desarrollo Local (Nicaragua)<sup>26</sup>**

El Fondo de Desarrollo Local (FDL) inició sus actividades en 1992 con fondos revolventes, con el propósito de prestar servicios financieros a los empresarios micro, pequeños y medianos, rurales y urbanos de Nicaragua, que les permita aumentar su nivel de vida y capital. En 1998, buscando la sostenibilidad y la separación jurídica del Instituto de Investigación y Desarrollo Nitlapán de la Universidad Centroamericana, adoptó la figura de asociación sin fines de lucro.

El FDL es una institución líder en la prestación de servicios crediticios en el sector rural de Nicaragua, también con una importante presencia en el sector urbano, atendiendo a micro y pequeños empresarios, principalmente mujeres.

Desde 2002, el FDL ofrece a sus clientes además de crédito, asistencia técnica, capacitación y comercialización. El objetivo es alcanzar un mayor impacto en el desarrollo de los sectores atendidos, de tal forma que los clientes logren mejorar su nivel de competitividad, integrarse a los mercados y obtener mayores ingresos.

En octubre de 2005 recibió el Premio a la Excelencia en Microfinanzas para instituciones no reguladas, otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los productos que ofrece son:

- *Crédito individual*: La metodología se basa en ofrecer crédito de libre disponibilidad (crédito abierto) en el cual el financiamiento está dirigido a personas que desarrollan una actividad económica y son reconocidas como responsables y honorables. El FDL no discrimina a las personas por condición de género, etnia, ideología política o creencia religiosa.

---

<sup>26</sup> <http://www.fdl.org.ni/>



- *Crédito solidario*: Es una metodología que permite atender a mujeres pobres, que poseen pequeños negocios en las ciudades y a mujeres del campo que realizan actividades agropecuarias.

El FDL a junio de 2008 contaba con 72 226 clientes y con una cartera de 55.3 mdd concentrada en productores agropecuarios y en sectores de bajos ingresos principalmente mujeres.

## 2.2. Experiencias nacionales

### 2.2.1. Banco Compartamos, SA<sup>27</sup>

En 1990 nace Compartamos como una ONG con el Programa Generadora de Ingresos, ofreciendo crédito como un medio para hacer crecer a las microempresas y contribuir al desarrollo en México, cuyo objetivo era proveer crédito para capital de trabajo a microempresarios.

En 2000 se constituyó como Financiera Compartamos, Sociedad Financiera de Objeto Limitado (Sofol). En 2002, Compartamos emitió por primera vez certificados bursátiles en la Bolsa Mexicana de Valores, siendo la primera empresa de microfinanzas en emitir deuda en el mercado bursátil con garantía propia, logrando ser un intermediario financiero entre los grandes inversionistas y los segmentos populares.

Financiera Compartamos solamente podía ofrecer crédito para capital de trabajo debido a su estructura legal, por eso en 2005 -buscando ofrecer a los clientes servicios como ahorro y seguro- inició los trámites para convertirse en banco. Finalmente, el 1 de junio de 2006 se transformó en Banco Compartamos, SA Institución de Banca Múltiple.<sup>28</sup>

La población objetivo de la institución son las personas emprendedoras y responsables que buscan forjar un mejor futuro para su familia, 98% de los clientes son mujeres, en muchos de los casos, estas microempresas son la fuente principal de ingresos para la economía familiar. Banco Compartamos atiende pequeñas unidades económicas de producción, servicio y comercio, lo que le permite dispersar el riesgo de crédito.

Banco Compartamos ofrece los siguientes productos financieros:

- *Crédito mujer*. Destinado a grupos de 12 a 50 mujeres, para ampliar, surtir y mejorar el negocio, sin necesidad de presentar garantías prendarias.
- *Crédito solidario*: Se otorga a grupos de tres a ocho personas conformado por hombres y mujeres que tienen una misma necesidad, pero con diferentes negocios.

---

<sup>27</sup> <http://www.compartamos.com>

<sup>28</sup> Con presencia nacional excepto en los estados de Baja California y Baja California Sur.

- *Crédito individual*: Su finalidad es proveer un mayor financiamiento para invertirlo en el negocio destinado a hombres y mujeres.
- *Crédito mejora tu casa*: El objetivo de este crédito es mejorar las condiciones de la casa por medio de créditos personales para ampliarla, remodelarla o darle mantenimiento.
- *Seguro de vida*: Es un producto que las clientas de Crédito mujer pueden adquirir voluntariamente para afrontar los gastos inmediatos que se presentan ante un fallecimiento (gastos funerarios, mantenimiento del negocio, manutención de los hijos, etc.). En caso de muerte, la suma asegurada se entrega al beneficiario.

Banco Compartamos es pionero en el mercado microfinanciero en el país. En 2005, Compartamos obtuvo el Premio a la Excelencia en Microfinanzas en la categoría de entidades reguladas otorgado por el BID. En 2007, obtuvo el Premio Banca Sustentable del Año, otorgado por el diario *Financial Times* y la Corporación Financiera Internacional.

Banco Compartamos se ha convertido en el banco de microfinanzas más grande de Latinoamérica atendiendo a más de 1 000 000 de clientes, donde la mayoría son mujeres emprendedoras que antes de convertirse en clientes de Banco Compartamos no tenían acceso a préstamos para capital de trabajo.

### **2.2.2. Centro de Apoyo al Microempresario, IAP (CAME)<sup>29</sup>**

El Centro de Apoyo al Microempresario, IAP (CAME) inició operaciones en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, en mayo de 1993.

El objetivo de la institución es promover el ahorro y el crédito entre la población en desventaja económica, para mejorar la economía familiar apoyando proyectos productivos y pequeños negocios. Actualmente, puede captar ahorro al amparo del artículo cuarto transitorio de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP).

El CAME ofrece los siguientes productos:

- *Préstamo CAME*: Está destinado a personas que desean iniciar o mejorar su negocio, con préstamos y el impulso de su ahorro, por medio de un exitoso sistema de trabajo en grupos. Las características de este producto son: *i)* préstamos de 1 000 a 40 000 pesos con la posibilidad de solicitar hasta 80 000 pesos; *ii)* tasa de interés accesible; *iii)* sin aval; *iv)* sin garantía prendaria y *v)* seguro de vida sin costo adicional (a partir del segundo ciclo). Para solicitarlo se debe presentar credencial de elector, comprobante de domicilio y pertenecer a un GGI<sup>30</sup> de CAME.

---

<sup>29</sup> <http://www.came.org.mx>

<sup>30</sup> Los Grupos Generadores de Ingresos (GGI) están formados por personas que se conocen entre sí y son de la misma comunidad.

- *Préstamo interciclo*: Es un préstamo adicional que se ofrece durante el ciclo del préstamo CAME para aprovechar las oportunidades de negocio y atender emergencias personales, con lo que se pueden tener dos préstamos de manera simultánea. El socio determina el plazo en que completará su pago, mismo que deberá liquidarse durante el ciclo del préstamo CAME. En este caso, los grupos determinan la tasa de interés que se cobrará para estos préstamos.
- *Crédito individual*: Apoya a las personas que ya tienen un negocio establecido y experiencia en algún giro comercial. Los préstamos van desde 1 000 hasta 70 000 pesos.
- *Ahorro*: Cada semana se deben ahorrar desde cinco pesos hasta la cantidad que el socio desee. Los ahorros se pueden retirar cada 16 semanas, es decir, al cambio de ciclo, siempre que los préstamos del GGI estén liquidados y los ahorros y las ganancias se hayan recuperado en su totalidad.

Además de los servicios de ahorro y préstamo, se pueden obtener los siguientes beneficios:

- *Incentivos*: Son premios en dinero que CAME ofrece a sus socios, por realizar sus pagos puntualmente y renovar su Préstamo CAME. También el incentivo puede aumentar si los grupos incrementan su número de socios.
- *Seguro de vida*: Sin ningún costo adicional para los socios vigentes.

Al cierre de septiembre de 2008, cuenta con más de 60 sucursales<sup>31</sup> y más de 127 000 socios vigentes.

### **2.2.3. FinComún, Servicios Financieros Comunitarios, SA de CV<sup>32</sup>**

FinComún surge el 15 de septiembre de 1994, con el apoyo de la Fundación Juan Diego (una organización sin fines de lucro), como una unión de crédito, abriendo su primera sucursal en Iztapalapa.

El objetivo de la institución es proveer servicios financieros a personas de escasos recursos para combatir las causas estructurales de la pobreza. A 13 años de su fundación, cuenta con más de 130 000 clientes en 64 sucursales distribuidas estratégicamente en el Distrito Federal y el Estado de México.

Actualmente, FinComún, se ha convertido en la primera Sofipo<sup>33</sup> autorizada; con esta transformación puede ofrecer a sus clientes no sólo los servicios de ahorro y préstamo tradicionales de las uniones de crédito, sino que además ahora puede ofrecer una amplia gama de servicios financieros como son productos de inversión, comercialización de seguros

---

<sup>31</sup> Con cobertura en el Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

<sup>32</sup> <http://www.fincomun.com.mx/insti.php>

<sup>33</sup> Sociedad financiera popular.

(de automóvil, de vida y de transporte público), productos de crédito, productos de ahorro y servicio de remesas.

#### **2.2.4. Santa Fe de Guanajuato, Ac**<sup>34</sup>

El antecedente de esta institución surgió cuando el candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, asumió el cargo de Gobernador de Guanajuato (1995), debido a que uno de sus compromisos de campaña consistió en crear un sistema financiero estatal autónomo para combatir el agio.

Por ello, el Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo del Estado de Guanajuato en 1996 creó Microcréditos Santa Fe (antecedente de lo que hoy es Santa Fe de Guanajuato, AC), con la finalidad de crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico sustentable y competitivo de los guanajuatenses. Al observar el alto nivel de demanda de los servicios ofrecidos durante la prueba piloto ejercida, el gobierno lo traspasa a la iniciativa privada en mayo de 1997 bajo la figura de asociación civil recibiendo entonces su actual nombre.

Bajo este nuevo concepto de iniciativa privada, algunos empresarios locales deciden ser los impulsores de Santa Fe, con el fin primordial de reactivar la productividad en los sectores más desprotegidos en nuestro país y así, elevar la calidad de vida de las personas.

Los microcréditos que ofrece son:

- *Microcréditos tradicionales:* Apoya a aquellas personas de escasos recursos que deseen iniciar o ampliar su pequeño negocio con microcréditos pequeños y revolventes, mediante un grupo mínimo de ocho personas, preferentemente mujeres.
- *Microcréditos agropecuarios:* Está dirigido a impulsar a pequeños productores con actividades de producción agropecuaria, forestal y pesquera, para la industrialización y comercialización de sus productos en forma individual o grupal, así como de servicios colaterales tales como asistencia técnica, organización y capacitación, inducción a tecnologías de vanguardia, gestión de recursos, subsidios oficiales, entre otros, en forma individual o grupal.
- *Microcréditos especiales:* Está dirigido a impulsar a la microempresa establecida que cumpla con los requisitos que marca la ley por medio de proyectos viables, dentro de los sectores de comercio y servicios, de manera individual y grupal, para mantener e incrementar las fuentes de trabajo, mediante microcréditos adecuados y oportunos.

---

<sup>34</sup> <http://www.msf.org.mx>

### III. Evaluación del Promapa

Este capítulo consta de dos apartados: en el A se responden las preguntas de los términos de referencia relacionados con el diseño y en el B, los de la operación.

#### A. Evaluación del diseño

##### A.1. Antecedentes<sup>35</sup>

*A.1.1. Tomando en consideración las Reglas de Operación (RO) y/o la información del Promapa describir en qué consiste y cuál es su objetivo.*

El Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso) pretende atender las demandas y necesidades de los diferentes sectores sociales, respecto al creciente requerimiento de apoyos crediticios para iniciar proyectos productivos de acreditados organizados en *grupos solidarios* (GS), ofreciendo alternativas a los emprendedores que no son sujetos de crédito por parte de la banca comercial y cuya “única garantía solicitada es el cumplimiento a la palabra empeñada”.<sup>36</sup>

Sus objetivos son:

- a) Fomentar proyectos de negocio y autoempleo.
- b) Extender los servicios financieros a sectores de la población que la banca comercial no atiende.
- c) Eliminar el abuso de los prestamistas informales a los sectores no *bancarizados*.
- d) Crear oportunidades para el autoempleo de los recursos humanos no utilizados y subutilizados en la ciudad de México, que permitan mejorar su calidad de vida y consolidar su proyecto productivo.
- e) Incluir a la población marginada dentro de un formato organizacional.

En virtud de que el Fondeso es un fideicomiso de carácter no lucrativo, con orientación social, tiene la responsabilidad de acompañar los proyectos de negocios, ofrecer capacitación a las beneficiarias y a los beneficiarios no sólo en el aspecto administrativo sino también por giro<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Secretaría de Desarrollo Económico, “Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo. Reglas de Operación”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima séptima época, núm. 265, 31 de enero de 2008.

<sup>36</sup> No obstante, se pide a cada uno de los integrantes de cada GS que firmen un pagaré por el importe de su crédito así como los pagarés de todos los demás miembros. Normalmente se usa sólo para ratificar el compromiso de los demás integrantes del grupo con la deuda que adquiere cada uno de ellos, pero podría usarse como instrumento legal.

<sup>37</sup> Hasta la fecha sólo se ha dado un curso para mejorar los diseños y la producción de textiles, mediante el uso de los recursos que cada una de las integrantes maneja.

para facilitar la consolidación de los mismos (después de cubrir los cuatro niveles que existen en el programa) mediante su transformación a micro y pequeñas empresas.

Atendiendo a la equidad de género y siendo un programa universal<sup>38</sup> (*sic*), el Promapa promueve la participación de las mujeres así como de otros grupos vulnerables “de tal manera que los programas del Fondeso han operado con una visión incluyente, atendiendo de igual manera a los jóvenes y a los ancianos, a las mujeres y a los hombres, y personas con capacidades diferentes, sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad”.

#### *Objetivo general del Promapa*

Fomentar proyectos productivos de negocio para el autoempleo, mediante el otorgamiento de créditos a personas físicas en situación de pobreza y marginación que hayan conformado un GS.

#### *Objetivos específicos del Promapa*

- Propiciar el desarrollo económico de la población con mayores índices de marginación y pobreza.
- Impulsar el desarrollo social mediante la organización y consolidación de los GS.

#### *A.1.2 ¿Cuáles son las dependencias involucradas en el Promapa?*

El Promapa depende de la Dirección General del Fondeso y es operado por la Coordinación Ejecutiva de Microcréditos que se subdivide en cuatro gerencias regionales (norte, sur, oriente y poniente) y una gerencia de capacitación. La figura 1 presenta el organigrama del personal directivo y operativo del programa.

Adicionalmente, funciona el Subcomité Técnico Especializado del Crédito (STEC) que es el órgano facultado para autorizar los créditos o financiamientos, así como, los trámites que se deriven de su otorgamiento. Está integrado por la Directora del Fondeso (quien lo preside) y cinco invitados con derecho a voto: Coordinador de Administración y Finanzas, y Coordinadora del Jurídico del Fondeso, un representante de la Secretaría de Finanzas del GDF, uno del Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal (Fidere) y uno de la Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco). Como invitados permanentes pero sin voto asiste un representante de la Contraloría Interna, la Coordinadora Ejecutiva de Microcréditos, la Coordinadora Ejecutiva de Mypes y la Coordinadora de Crédito Rural.

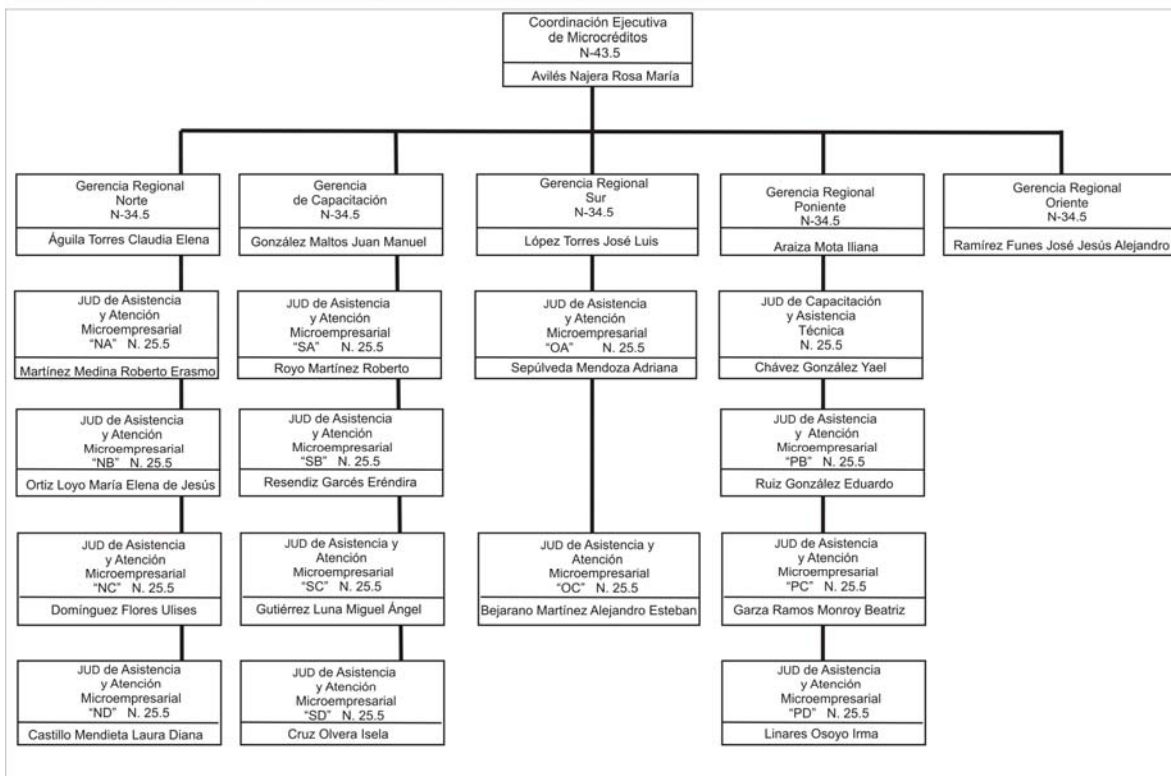
Se reúnen a petición de parte, por lo menos en seis reuniones ordinarias al año, cada dos meses, y hay extraordinarias en caso de entregas adicionales.

---

<sup>38</sup> Esta definición es incorrecta ya que intenta referirse a que no está orientado exclusivamente a mujeres, pero está limitado a los habitantes de las unidades territoriales clasificadas como de alta marginación (AM) y muy alta marginación (MAM).

Por último, el Comité Técnico del Fondeso (integrado por el nivel superior jerárquico de las mismas dependencias del STEC) define las políticas de crédito y autoriza el presupuesto, las metas, las adquisiciones, etcétera.

Figura 1. Organigrama del Programa de Microcréditos para el Autoempleo



Fuente: Fondeso

**A.1.3 ¿Se encuentra alineado el programa con los objetivos de la Política de Desarrollo Social estipulados en la Ley de Desarrollo Social y en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012? En caso positivo ¿con cuáles de dichos objetivos?**

El Promapa se alinea con la Ley de Desarrollo Social del DF<sup>39</sup> (LDSDF) en su Artículo 1, en las fracciones:

- II. Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.
- III. Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales.
- VI. Revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad.

<sup>39</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 de mayo de 2005.

VII. Fomentar la equidad de género en el diseño y operación de las políticas públicas y en las relaciones sociales.

VIII. Implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación por razones de su condición socioeconómica, edad, sexo, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.

IX. Contribuir a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales.

X. Fomentar las más diversas formas de participación ciudadana con relación a la problemática social.

A su vez, en teoría, el Promapa se enmarca dentro de los principios de la política de desarrollo social plasmados en el Artículo 4 de la LDSDF en sus fracciones:

II. *Igualdad*: Constituye el objetivo principal del desarrollo social y se expresa en la mejora continua de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.

III. *Equidad de género*: La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización y sexismo.

IV. *Equidad social*: Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.

V. *Justicia distributiva*: Obligación de la autoridad de aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social.

IX. *Exigibilidad*: Derecho de los habitantes a que, por medio de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestaria con que se cuente.

Por otra parte, el Promapa se alinea con el Programa de Desarrollo Social 2007-2012<sup>40</sup> en lo referente a los objetivos específicos:

- Recuperar la centralidad del mundo del trabajo mediante políticas activas de promoción del empleo de calidad y bien remunerado, garantizar la vigencia de los derechos laborales en la ciudad, institucionalizar el seguro de desempleo y promover el desarrollo de una fuerte economía popular, social y solidaria.

---

<sup>40</sup> Administración Pública del Distrito Federal, "Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Ciudad con equidad, incluyente y participativa", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima séptima época, núm. 238, 21 de diciembre de 2007.



- Abatir las brechas de desigualdad de género entre mujeres y hombres, principalmente, en materia de ingresos, empleo, educación, salud, vivienda, propiedad y patrimonio, tiempo libre y acceso a la justicia.
- Avanzar en el abatimiento y superación de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social en el goce de derechos en que se encuentran, entre otros, niñas y niños, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas, familias y comunidades indígenas, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, comunidades étnicas de otros orígenes nacionales.

#### A.1.4. *¿En qué año se originó el programa? ¿Cuál ha sido su trayectoria desde su creación a la fecha?*

El programa se originó en 1998 con la creación del Fondo para la Consolidación de la Microempresa (Focomi), el cual fue absorbido en 2001 por el Fondo de Desarrollo Económico (Fondecó). En 2002 se tomó la decisión de que el Promapa se separara del Fondecó y lo retomara el Fondeso, el cual hasta la fecha conduce sus acciones. Según cifras del Fondeso, de 2001 a 2008 se colocaron 176 819 microcréditos por un monto de 725.7 millones de pesos (mdp).<sup>41</sup>

En su inicio, el Promapa atendía principalmente a mujeres, con especial atención a las que habitaran el centro histórico del Distrito Federal. Posteriormente el programa delimitó su ámbito de acción a las Unidades Territoriales (UT) de AM y MAM<sup>42</sup> y tomó como base algunos conceptos de la metodología del Grameen Bank de Bangladesh. Se tenía la visión de apoyar con financiamientos a la población autoempleada con ingresos de dos a tres salarios mínimos, quienes han sido históricamente discriminados por la banca comercial.

Como se puede observar en el comparativo de las RO 2005 y 2008<sup>43</sup> y lo expresado por la Coordinación Ejecutiva, el programa no ha tenido cambios significativos o trascendentales. Se opera bajo el mismo esquema y los montos de los créditos, así como los requisitos de asignación del recurso se han conservado en sus principales elementos.

#### *Cobertura*

Se distingue un cambio importante -pero negativo- en la cobertura alcanzada pues en la administración anterior se atendieron a 17 851 acreditados como mínimo (2006) y 33 733

---

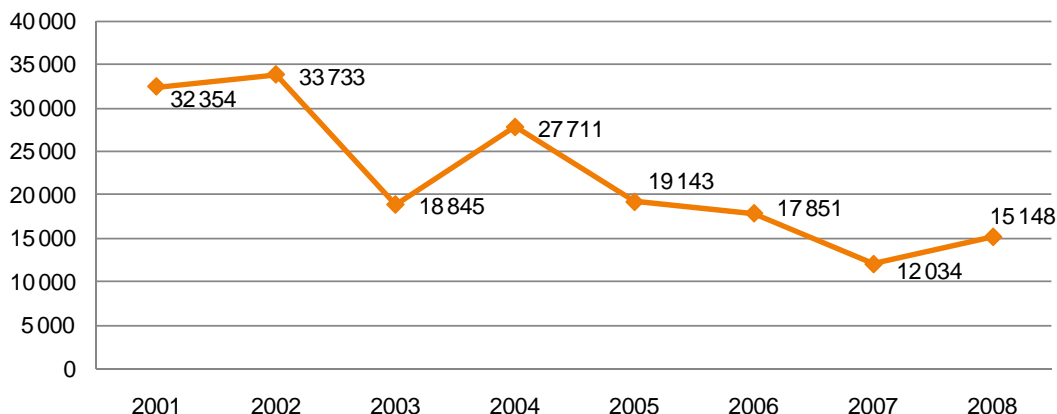
<sup>41</sup> Bases de datos proporcionadas por el Fondeso (2007-2008) y Fondeso, *Microempresas exitosas de la Ciudad de México 2001-2006*, Ciudad de México, 2006.

<sup>42</sup> Con base en el *Atlas Socioeconómico y de Marginación de las Unidades Territoriales del Distrito Federal*, elaborado a partir de la información estadística y cartográfica del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 al nivel de área geoestadística básica (AGEB), del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así como de la cartografía de las Unidades Territoriales del Instituto Electoral del Distrito Federal. Mediante procedimientos estadístico-cartográficos, se obtuvo el perfil poblacional y socioeconómico de las 1 250 UT con las 173 variables de demografía, salud, ingreso, empleo, educación, estado civil, fecundidad, hogares, ocupantes, vivienda, hacimiento y disponibilidad de bienes patrimoniales, disponibles al nivel de esta desagregación.

<sup>43</sup> Véase el Anexo 1.

como máximo (2002), mientras que en 2007 se presenta una notoria disminución pues sólo se otorgaron 12 034 créditos<sup>44</sup> y en 2008 se financiaron 15 148.<sup>45</sup>

**Gráfica 1. Créditos ministrados, 2001-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

### Componentes

El programa no los distingue como tales pero en esencia es el otorgamiento de microcréditos que está directamente relacionada con el monto de colocación del programa que también alcanzó su mayor bolsa en 2002 donde dispuso de 129.6 mdp.<sup>46</sup> En 2003 registró una disminución de 36.4% al colocar 47.2 mdp menos. En el siguiente ejercicio recibió una inyección de recursos<sup>47</sup> al poder financiar 39.9 mdp adicionales, cifra que representa 48.4% más de lo efectuado en 2003. De 2004 a 2007 el recurso colocado fue disminuyendo hasta llegar a 52.8 millones (56.8% menos que en 2004 y 59.4% menos que en 2002). En el ejercicio 2008, el programa registró una mejoría colocando 14 mdp adicionales, que representan 26.5% más de lo financiado en 2007.

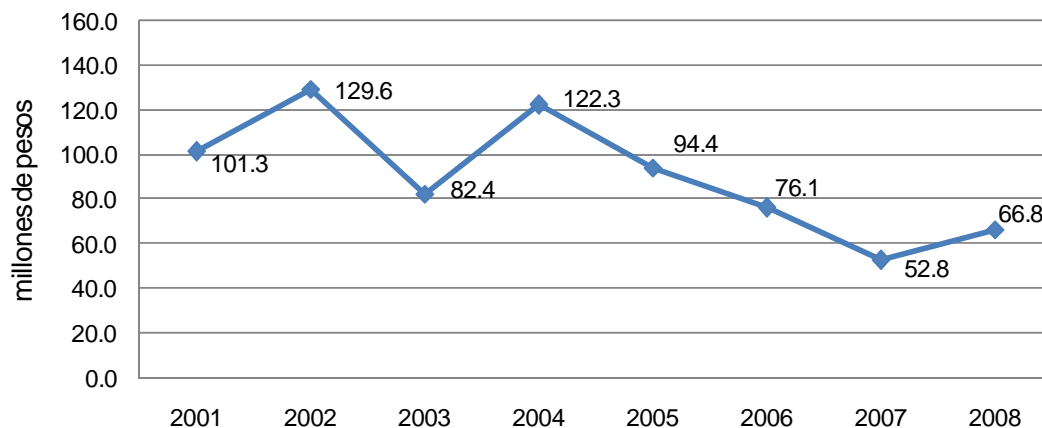
<sup>44</sup> 21 699 microcréditos menos que el máximo, es decir, una disminución de cobertura de 64.3% y 5 817 por abajo del mínimo de la administración pasada o -20.56% (véase la Gráfica 1).

<sup>45</sup> 3 114 microcréditos adicionales a los otorgados en 2007, lo que representó un incremento de 20.6% con respecto al ejercicio anterior.

<sup>46</sup> Véase la Gráfica 2.

<sup>47</sup> En ese año el presupuesto ascendió a 114.7 mdp.

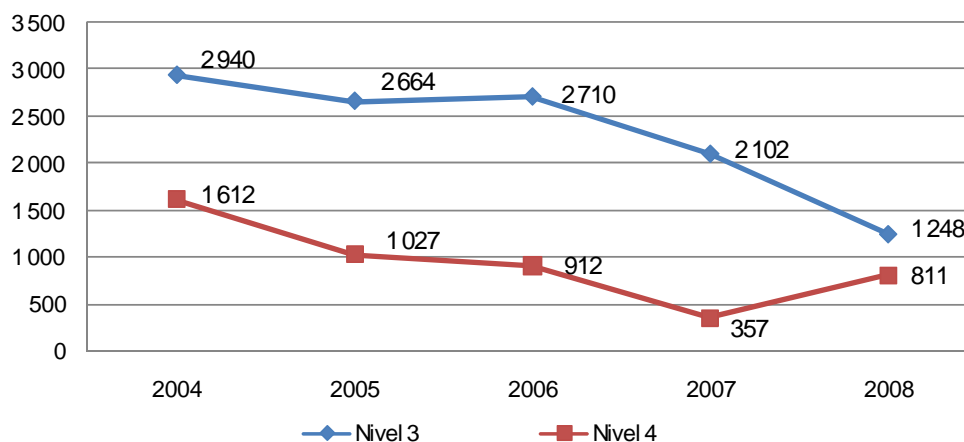
**Gráfica 2. Monto colocado, 2001-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondo

Si se efectúa un análisis del financiamiento por nivel de crédito observamos que el programa no sólo no ha consolidado los niveles superiores sino que ha registrado una importante disminución. Por ejemplo, en comparación con 2004, en este ejercicio el nivel 3 otorgó 1 692 microcréditos menos, lo que representa una disminución de 57.6% (véase la Gráfica 3). En el nivel 4, la menor colocación se presentó en 2007 financiando sólo 357 microcréditos lo que significó una disminución de 77.9% respecto a 2004, aunque logró una recuperación en 2008 con el financiamiento de 452 microcréditos adicionales.

**Gráfica 3. Créditos en niveles 3 y 4, 2004-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondo

En 2008, sólo 5 de cada 100 créditos que se otorgaron pertenecían al nivel 4 mientras que 6 de cada 10 financiamientos fueron del primer nivel. Ambas tendencias prevalecen en el análisis por delegaciones aunque en Xochimilco, Coyoacán, Tláhuac y Milpa Alta se otorgaron más de dos terceras partes de los microcréditos en el nivel 1; Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Tlalpan, Cuajimalpa de Morelos y Gustavo A. Madero superan 25% en el nivel

2; sólo Benito Juárez y Azcapotzalco otorgan más de 15% en el nivel 3, y Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, más de 7.5% (véase el Cuadro 1).<sup>48</sup>

**Cuadro 1. Microcréditos por delegación y nivel, 2008**

| CVE | Delegación          | Total         | Nivel 1      |              | Nivel 2      |              | Nivel 3      |             | Nivel 4    |             |
|-----|---------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|------------|-------------|
|     |                     | #             | #            | %            | #            | %            | #            | %           | #          | %           |
|     | <b>Total</b>        | <b>15 121</b> | <b>9 573</b> | <b>63.3%</b> | <b>3 488</b> | <b>23.1%</b> | <b>1 249</b> | <b>8.3%</b> | <b>811</b> | <b>5.4%</b> |
| 02  | Azcapotzalco        | 632           | 327          | 51.7%        | 185          | 29.3%        | 99           | 15.7%       | 21         | 3.3%        |
| 03  | Coyoacán            | 935           | 682          | 72.9%        | 170          | 18.2%        | 40           | 4.3%        | 43         | 4.6%        |
| 04  | Cuajimalpa          | 560           | 308          | 55.0%        | 151          | 27.0%        | 63           | 11.3%       | 38         | 6.8%        |
| 05  | Gustavo A. Madero   | 1 835         | 979          | 53.4%        | 491          | 26.8%        | 186          | 10.1%       | 179        | 9.8%        |
| 06  | Iztacalco           | 562           | 338          | 60.1%        | 121          | 21.5%        | 71           | 12.6%       | 32         | 5.7%        |
| 07  | Iztapalapa          | 2 839         | 1 893        | 66.7%        | 637          | 22.4%        | 183          | 6.4%        | 126        | 4.4%        |
| 08  | Magdalena Contreras | 646           | 387          | 59.9%        | 158          | 24.5%        | 59           | 9.1%        | 42         | 6.5%        |
| 09  | Milpa alta          | 615           | 438          | 71.2%        | 148          | 24.1%        | 13           | 2.1%        | 16         | 2.6%        |
| 10  | Álvaro Obregón      | 1 359         | 895          | 65.9%        | 289          | 21.3%        | 108          | 7.9%        | 67         | 4.9%        |
| 11  | Tláhuac             | 981           | 702          | 71.6%        | 142          | 14.5%        | 85           | 8.7%        | 52         | 5.3%        |
| 12  | Tlalpan             | 781           | 429          | 54.9%        | 222          | 28.4%        | 72           | 9.2%        | 58         | 7.4%        |
| 13  | Xochimilco          | 1 037         | 782          | 75.4%        | 197          | 19.0%        | 44           | 4.2%        | 14         | 1.4%        |
| 14  | Benito Juárez       | 293           | 165          | 56.3%        | 69           | 23.5%        | 49           | 16.7%       | 10         | 3.4%        |
| 15  | Cuauhtémoc          | 494           | 256          | 51.8%        | 144          | 29.1%        | 56           | 11.3%       | 38         | 7.7%        |
| 16  | Miguel Hidalgo      | 734           | 446          | 60.8%        | 211          | 28.7%        | 63           | 8.6%        | 14         | 1.9%        |
| 17  | Venustiano Carranza | 818           | 546          | 66.7%        | 153          | 18.7%        | 58           | 7.1%        | 61         | 7.5%        |

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso.

La disminución notoria del peso de los últimos niveles podría deberse a distintas causas:

El escenario más optimista sería suponer que los acreditados ya consolidaron sus proyectos económicos y que ya no requieren financiamiento. La evidencia de múltiples programas e instituciones microfinancieras (IMF) alrededor del mundo entero hacen poco plausible este supuesto.

Un escenario intermedio estaría constituido por proyectos que aún no se consolidan y requieren financiamiento pero que lo están buscando en otras fuentes como podría ser el otro programa del Fondeso (Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa), otra dependencia gubernamental o una IMF.

Sin embargo, la relativamente baja recuperación de los microcréditos, la falta de una oferta integral de servicios financieros, la carencia de un acompañamiento más estrecho a los proyectos y la ausencia de una dinámica real del Gs<sup>49</sup> parecen indicar que la reducción de la

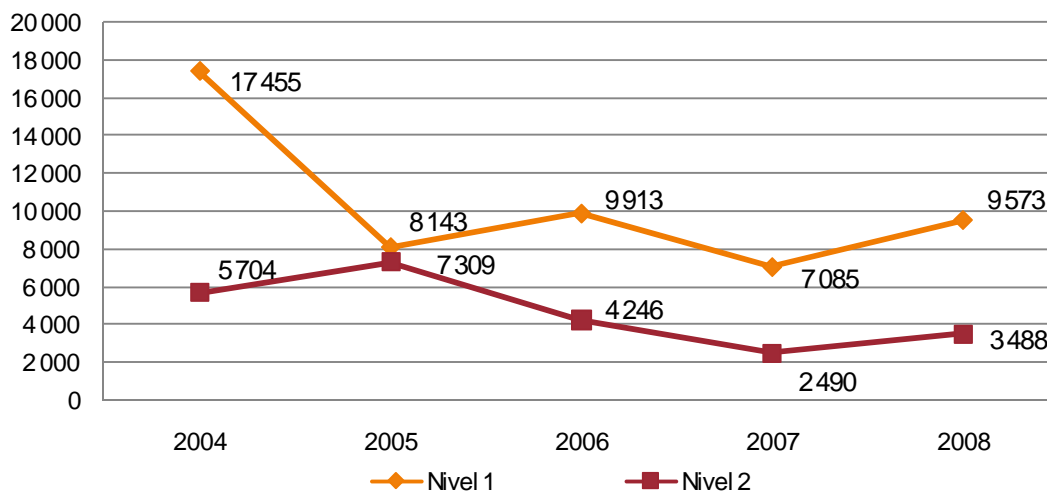
<sup>48</sup> Para observar el comportamiento del programa por delegaciones en otros años véase el Anexo 3.

<sup>49</sup> En la mayoría de los programas microfinancieros el grupo solidario se reúne periódicamente para capacitaciones y talleres de sensibilización en aspectos de género, derechos humanos, etcétera.

demanda en los niveles superiores puede atribuirse a la falta de consolidación de los proyectos.

En consecuencia, sería muy importante aplicar *encuestas de salida*<sup>50</sup> a los acreditados al terminar un nivel para conocer lo que está ocurriendo y contar con elementos para rediseñar el programa hacia la obtención de efectos e impactos permanentes en la población atendida.

**Gráfica 4. Créditos en niveles 1 y 2, 2004-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

Con base en la última información disponible,<sup>51</sup> la tasa de recuperación desde 2004 es de 80.8%, es decir, una quinta parte de los microcréditos financiados no se han recuperado (lo que equivale a 98.8 mdp en cinco años); esta cantidad es 41.1% superior al presupuesto total asignado este año al programa. Sin considerar 2008, cuyas cifras finales aún no están disponibles, la tasa de recuperación promedio es de 85.1%, con 82.3% como mínimo en 2007.

**Cuadro 2. Recuperación de créditos por nivel, 2004-2008**

| Año          | 2004                    | 2005                   | 2006                   | 2007                   | 2008 <sup>a</sup>      |
|--------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| <b>Total</b> | <b>\$106 035 512.20</b> | <b>\$85 135 765.04</b> | <b>\$68 255 016.31</b> | <b>\$44 157 066.76</b> | <b>\$30 838 587.84</b> |
| Nivel 1      | 41 864 003.07           | 18 700 326.90          | 21 692 322.81          | 16 534 551.63          | 17 063 603.78          |
| Nivel 2      | 26 939 758.47           | 35 460 185.32          | 17 687 429.34          | 10 533 315.20          | 8 225 909.73           |
| Nivel 3      | 20 969 129.82           | 20 357 063.52          | 19 642 132.56          | 13 905 511.10          | 2 938 441.93           |
| Nivel 4      | 16 262 620.84           | 10 618 189.30          | 9 233 131.60           | 3 183 688.83           | 2 610 632.40           |

<sup>a</sup>Hasta el 31 de octubre.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso.

<sup>50</sup> Término utilizado en las IMF para denotar un cuestionario que se aplica a los acreditados que no solicitan el crédito del siguiente nivel.

<sup>51</sup> Al 31 de octubre de 2008.

Como se observa en el Cuadro 3 y la Gráfica 5, excepto por un ligero incremento en 2008, el monto colocado ha ido descendiendo año tras año y más o menos en paralelo la recuperación, aunque a partir de 2005 (cuando se alcanzó la máxima tasa de recuperación).

**Cuadro 3. Colocación y recuperación de créditos, 2004-2008**

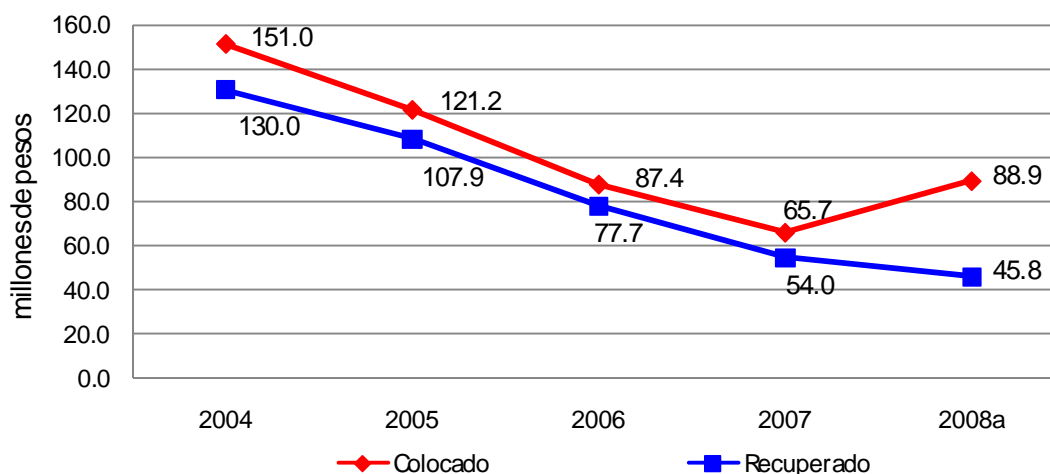
| Año               | Colocado             | Recuperado           | Variación            | Tasa de recuperación |
|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <b>Total</b>      | <b>\$514 153 000</b> | <b>\$415 345 375</b> | <b>-\$98 807 625</b> | 80.8%                |
| 2004              | 150 955 000          | 130 001 873          | -20 953 127          | 86.1%                |
| 2005              | 121 181 000          | 107 894 941          | -13 286 059          | 89.0%                |
| 2006              | 87 407 000           | 77 663 559           | -9 743 441           | 88.9%                |
| 2007              | 65 666 000           | 54 029 554           | -11 636 446          | 82.3%                |
| 2008 <sup>a</sup> | 88 944 000           | 45 755 448           | -43 188 552          | 51.4%                |

<sup>a</sup>Hasta el 31 de octubre.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso.

Sin embargo, es importante hacer algunas aclaraciones sobre este cuadro para evitar conclusiones erróneas o lecturas demasiado simples. En primer término, la cifra de recuperación de 2008 es preliminar en virtud de que aún no concluye el ejercicio fiscal y ésta debería incrementarse en las quincenas restantes. Adicionalmente, la última entrega se realizó el 5 de noviembre y, en consecuencia, esos microcréditos no podrían recuperarse aún pues no han vencido. Empero, dado que la información recibida no especificaba a qué fecha se presentaba, ignoramos si esa entrega está incluida en esa cifra. Por último, la forma agregada de presentación de los datos no nos permite saber la fecha de entrega y pago correspondiente y, por lo tanto, si la recuperación fue adecuada y oportuna. No obstante, como se observa en la Gráfica 5, excepto por un repunte en 2008, el monto colocado ha ido descendiendo año tras año.

**Gráfica 5. Colocación y recuperación de créditos, 2004-2008**



<sup>a</sup> Hasta el 31 de octubre

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

En segundo lugar, dado que el primer nivel es el de menor duración (cuatro meses) y en el que se otorga mayor número de microcréditos (véase *supra* el Cuadro 3), en un ejercicio fiscal se podría colocar tres o cuatro veces el recurso disponible. En suma, el monto colocado puede diferir sensiblemente del presupuesto asignado y la reducción de aquél no significa necesariamente que se haya “perdido” el capital pero puede tratarse de un esfuerzo menor debido a una promoción reducida, demora en la entrega de los créditos (y, por lo tanto, en recuperarlos y colocarlos nuevamente) e insuficiente recuperación. No obstante, una conclusión definitiva al respecto sólo podría obtenerse con un padrón completo y confiable que especificara las fechas de solicitud y entrega del crédito así como de liquidación del adeudo para descartar la segunda y tercera posibilidades.

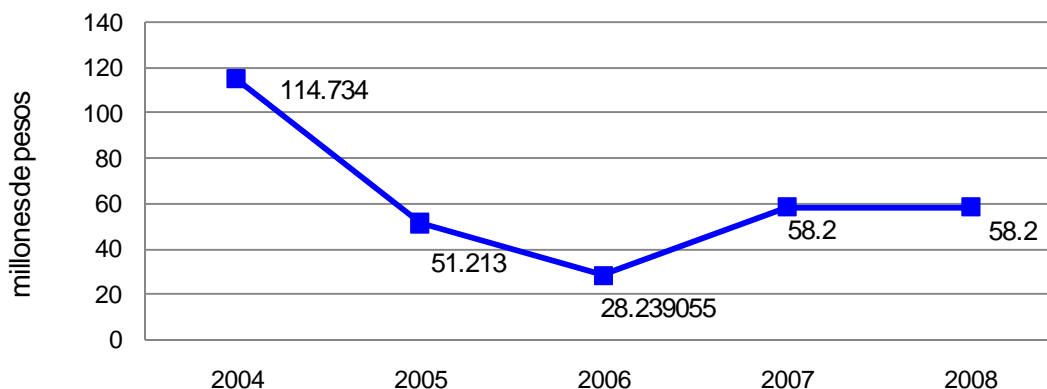
Para eliminar la primera posibilidad (promoción reducida) sería conveniente incluir en la solicitud del crédito algunas preguntas relevantes acerca de cómo se enteró del programa y la conformación de nuevos GS.

En consecuencia, recomendamos elaborar padrones de beneficiarios ligados con los datos financieros<sup>52</sup> de forma tal que el sistema proporcione simultáneamente los datos del acreditado y su proyecto, las fechas de solicitud, entrega del crédito y liquidación del adeudo así como la calificación respectiva. La consulta a ese padrón debería generar datos del acreditado sobre los diferentes créditos que ha recibido y su pertenencia sucesiva a uno o más GS.<sup>53</sup>

### Presupuesto

Mientras que en 2004 el programa tuvo un presupuesto de 114.7 mdp para el siguiente ejercicio fiscal registró una disminución significativa al asignársele 63.5 millones menos (-55.3%). Los dos últimos años el presupuesto ha sido el mismo con 58.2 mdp.

**Gráfica 6. Presupuesto asignado al programa, 2004-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

<sup>52</sup> Según la información proporcionada por la Coordinadora Ejecutiva todo lo referente a dinero se maneja en otra base de datos de la Coordinación de Administración y Finanzas del Fondeso.

<sup>53</sup> Si desaparece el GS al que pertenece.

Si efectuáramos una proyección básica a diez años, donde la tasa de recuperación fuera constante al último ejercicio finalizado<sup>54</sup> y el monto de lo recuperado fuera íntegramente colocado en el siguiente año, en 2018 el Promapa sólo dispondría de 12.6 mdp (14.3% del recurso actual) y se habrían dejado de recuperar 62.7 mdp en ese lapso. Por ello, se exhorta a incrementar esfuerzos para evitar bajas tasas de recuperación que ponen en peligro al programa e imposibilitan que llegue a ser autosustentable.

**Cuadro 4. Proyección de colocación y recuperación de créditos, 2009-2018**

| Año          | Colocado             | Recuperado           | Variación            | Tasa de recuperación |
|--------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <b>Total</b> | <b>\$354 606 633</b> | <b>\$291 841 259</b> | <b>-\$62 765 374</b> | <b>82.3%</b>         |
| 2009         | 73 200 912           | 60 244 351           | -12 956 561          | 82.3%                |
| 2010         | 60 244 351           | 49 581 101           | -10 663 250          | 82.3%                |
| 2011         | 49 581 101           | 40 805 246           | -8 775 855           | 82.3%                |
| 2012         | 40 805 246           | 33 582 717           | -7 222 528           | 82.3%                |
| 2013         | 33 582 717           | 27 638 576           | -5 944 141           | 82.3%                |
| 2014         | 27 638 576           | 22 746 548           | -4 892 028           | 82.3%                |
| 2015         | 22 746 548           | 18 720 409           | -4 026 139           | 82.3%                |
| 2016         | 18 720 409           | 15 406 897           | -3 313 512           | 82.3%                |
| 2017         | 15 406 897           | 12 679 876           | -2 727 021           | 82.3%                |
| 2018         | 12 679 876           | 10 435 538           | -2 244 338           | 82.3%                |

Fuente: Elaboración propia.

Por niveles crediticios, si bien se observa una recuperación superior en el nivel 4 ésta no resulta tan elevada considerando que en esta categoría tendrían que estar ubicados los beneficiarios más cumplidos.<sup>55</sup> Basta señalar que en 2006, la tasa de recuperación resultó 0.4% inferior a la del nivel 1 donde tendría que existir mayor incertidumbre de pago por parte de los acreditados. En 2007, el nivel 4 tuvo una tasa de recuperación de 5.8% superior respecto a la del nivel 1, mientras que en 2008 ha ocurrido todo lo contrario y la del primer nivel es superior por 18.8 por ciento.

<sup>54</sup> El ejercicio 2007 con una tasa de recuperación de 82.3 por ciento.

<sup>55</sup> Véase el Cuadro 5.



**Cuadro 5. Colocación y recuperación de créditos por nivel, 2004-2008**

| Año               | Nivel 1       |               |       | Nivel 2       |               |       | Nivel 3       |              |       | Nivel 4       |              |       |
|-------------------|---------------|---------------|-------|---------------|---------------|-------|---------------|--------------|-------|---------------|--------------|-------|
|                   | Colocado      | Recuperado    | %     | Colocado      | Recuperado    | %     | Colocado      | Recuperado   | %     | Colocado      | Recuperado   | %     |
| Total             | \$144 656 000 | \$115 854 808 | 80.1% | \$134 520 500 | \$108 798 611 | 80.9% | \$122 573 500 | \$98 846 598 | 80.6% | \$112 403 000 | \$91 845 358 | 81.7% |
| 2004              | 49 239 000    | 41 864 003    | 85.0% | 42 122 500    | 36 263 567    | 86.1% | 31 100 500    | 26 939 758   | 86.6% | 28 493 000    | 24 934 544   | 87.5% |
| 2005              | 21 837 000    | 18 700 327    | 85.6% | 26 559 000    | 23 232 533    | 87.5% | 39 312 000    | 35 460 185   | 90.2% | 33 473 000    | 30 501 896   | 91.1% |
| 2006              | 24 276 000    | 21 692 323    | 89.4% | 22 590 000    | 20 140 563    | 89.2% | 20 138 000    | 17 687 429   | 87.8% | 20 403 000    | 18 143 244   | 88.9% |
| 2007              | 20 750 000    | 16 534 552    | 79.7% | 19 001 000    | 15 504 304    | 81.6% | 12 507 000    | 10 533 315   | 84.2% | 13 408 000    | 11 457 383   | 85.5% |
| 2008 <sup>a</sup> | 28 554 000    | 17 063 604    | 59.8% | 24 248 000    | 13 657 643    | 56.3% | 19 516 000    | 8 225 910    | 42.1% | 16 626 000    | 6 808 291    | 40.9% |

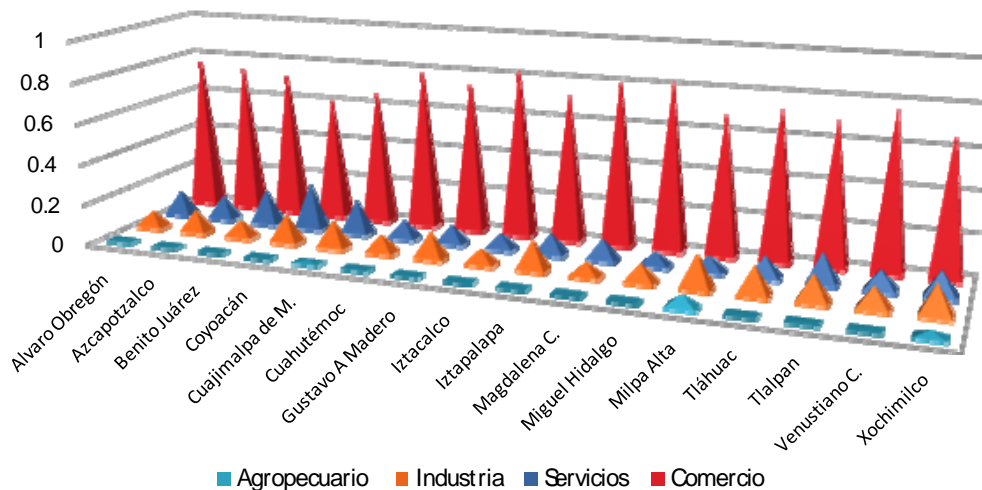
<sup>a</sup>Hasta 31 de octubre.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Fondeso.

### Asignación

Por tipo de sector productivo, las 16 delegaciones otorgan -por amplio margen- más microcréditos al comercio (una diferencia de más de 6 a 1 respecto a los otros sectores), destacando en 2008 las delegaciones de Iztacalco y Iztapalapa donde representó 84.5 y 74.7 por ciento de su financiamiento total (véanse la Gráfica 7 y el Cuadro 6). En nueve delegaciones el segundo sector financiado fue el de servicios (sobresale Coyoacán con cerca de la cuarta parte) y en las siete delegaciones restantes el segundo puesto recayó en el sector industrial. Los proyectos agropecuarios recibieron financiamiento en diez delegaciones de las cuales sólo en tres representó más de 1% del total de sus microcréditos: Milpa Alta (6.0%), Xochimilco (3.1%) y Cuajimalpa de Morelos (1.3%).

**Gráfica 7. Proyectos en las delegaciones por sector y nivel, 2008 (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

Dadas sus extensiones y poblaciones, existe una alta concentración de proyectos en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero que financian poco más de tres de cada diez microcréditos del programa lo que monetariamente representa cerca de 21.2 millones de peso. En contraparte, la delegación Benito Juárez, donde existen pocas zonas de

marginación, el financiamiento es coherente con esta lógica aportando sólo dos de cada 100 microcréditos otorgados.<sup>56</sup>

**Cuadro 6. Recursos por delegación y porcentaje asignado a cada sector, 2008**

| Delegación          | Total               |  | Agropecuario     |             | Comercio            |              | Industria          |              | Servicios          |              |
|---------------------|---------------------|--|------------------|-------------|---------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
|                     | \$                  |  | \$               | %           | \$                  | %            | \$                 | %            | \$                 | %            |
| <b>Total</b>        | <b>\$66 809 000</b> |  | <b>\$420 000</b> | <b>0.6%</b> | <b>\$50 549 000</b> | <b>75.7%</b> | <b>\$8 092 000</b> | <b>12.1%</b> | <b>\$7 748 000</b> | <b>11.6%</b> |
| Álvaro Obregón      | 5 846 000           |  | 41 000           | 0.7%        | 4 613 000           | 78.9%        | 479 000            | 8.2%         | 713 000            | 12.2%        |
| Azcapotzalco        | 2 995 000           |  | 0                | 0.0%        | 2 311 000           | 77.2%        | 334 000            | 11.2%        | 350 000            | 11.7%        |
| Benito Juárez       | 1 412 000           |  | 0                | 0.0%        | 1 045 000           | 74.0%        | 119 000            | 8.4%         | 248 000            | 17.6%        |
| Coyoacán            | 3 783 000           |  | 0                | 0.0%        | 2 377 000           | 62.8%        | 517 000            | 13.7%        | 889 000            | 23.5%        |
| Cuajimalpa de M.    | 2 673 000           |  | 36 000           | 1.3%        | 1 818 000           | 68.0%        | 361 000            | 13.5%        | 458 000            | 17.1%        |
| Cuauhtémoc          | 2 469 000           |  | 9 000            | 0.4%        | 2 005 000           | 81.2%        | 226 000            | 9.2%         | 229 000            | 9.3%         |
| Gustavo A Madero    | 9 133 000           |  | 7 000            | 0.1%        | 7 080 000           | 77.5%        | 1 196 000          | 13.1%        | 850 000            | 9.3%         |
| Iztacalco           | 2 615 000           |  | 0                | 0.0%        | 2 210 000           | 84.5%        | 202 000            | 7.7%         | 203 000            | 7.8%         |
| Iztapalapa          | 12 060 000          |  | 37 000           | 0.3%        | 9 008 000           | 74.7%        | 1 730 000          | 14.3%        | 1 285 000          | 10.7%        |
| Magdalena Contreras | 2 906 000           |  | 0                | 0.0%        | 2 400 000           | 82.6%        | 199 000            | 6.8%         | 307 000            | 10.6%        |
| Miguel Hidalgo      | 3 129 000           |  | 0                | 0.0%        | 2 627 000           | 84.0%        | 293 000            | 9.4%         | 209 000            | 6.7%         |
| Milpa Alta          | 2 414 000           |  | 145 000          | 6.0%        | 1 685 000           | 69.8%        | 401 000            | 16.6%        | 183 000            | 7.6%         |
| Tláhuac             | 4 162 000           |  | 6 000            | 0.1%        | 3 131 000           | 75.2%        | 590 000            | 14.2%        | 435 000            | 10.5%        |
| Tlalpan             | 3 687 000           |  | 10 000           | 0.3%        | 2 645 000           | 71.7%        | 479 000            | 13.0%        | 553 000            | 15.0%        |
| Venustiano Carranza | 3 614 000           |  | 9 000            | 0.2%        | 2 873 000           | 79.5%        | 379 000            | 10.5%        | 353 000            | 9.8%         |
| Xochimilco          | 3 911 000           |  | 120 000          | 3.1%        | 2 721 000           | 69.6%        | 587 000            | 15.0%        | 483 000            | 12.3%        |

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso.

### *Requisitos de asignación*

El numeral III.2 de las RO-2005 señala:

Para la obtención de los créditos del Programa los interesados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Acreditar su domicilio en el Distrito Federal.
- b. Contar con edad mínima de 18 años.
- c. Presentar original y copia de identificación oficial vigente con fotografía.
- d. Presentar original y copia de comprobante de domicilio reciente.

<sup>56</sup> Existen diferencias entre la base de datos otorgada por la Unidad responsable de la operación del programa (UROP) y el área financiera. La primera reporta 66.8 mdp colocados en 15 148 créditos mientras que la segunda 66.6 mdp en 15 121 créditos. Ya que no contienen las mismas variables se presentan ambas bases de datos para su análisis.

- e. Presentar un proyecto de negocio individual o colectivo acorde a los fines del Programa.
- f. Acreditar ser miembro de un Grupo Solidario.
- g. No estar en cartera vigente o vencida en los Programas de otorgamiento de crédito del Fondo Social.

Estos son los mismos requisitos que indican las RO-2008. Si bien el objetivo general especifica que se otorgarán a “personas físicas en situación de pobreza y marginación”, en los requisitos anteriores no queda claro cómo se determina que se satisfaga dicha condición, por lo que recomendamos que en las RO-2009 se adicione un inciso relacionado con esta característica o bien, se modifique el objetivo general en aras de cumplir el principio de universalidad.

La CEM señala que se aplica una calificación dependiendo de la puntualidad de los pagos, pero no está explícito en este apartado por lo que recomendamos que se incorpore en las RO-2009, precisando la fórmula y ponderadores con que se calcula.

Asimismo, dicha calificación deberá registrarse en el expediente del acreditado y estar ligada en la base de datos con la información de los montos pagados, la fecha en la que deberían realizarse y la fecha en que se efectuaron (actualmente no están capturados en la misma base de datos).<sup>57</sup>

Finalmente, sería importante que las RO-2009 precisen las características que debe cumplir el proyecto de negocio pues en la práctica sólo se llenan unas cuantas líneas describiendo la actividad que se realizará.

### *Registro*

De acuerdo con la información recibida del Fondeso, los problemas de registro parecen ser múltiples: desde las bases de datos financieras desligadas de los padrones de beneficiarios hasta el desglose y variaciones de los gastos de operación del Promapa.

Preocupa sobremanera que éstos sean extremadamente elevados. En 2007 ascendieron a 48.3 millones,<sup>58</sup> si consideramos que en ese ejercicio se otorgaron 12 034 créditos, el trabajo previo para poder financiar cada apoyo costó en promedio poco más de 4 mil pesos,<sup>59</sup> lo que resulta alarmante si consideramos que en el primer nivel –que es donde más créditos se otorgan-<sup>60</sup> el monto financiado es de mil a tres mil pesos, es decir, para colocar los créditos del primer nivel en promedio el programa gastó más en operación que en el financiamiento mismo. Destaca que los gastos de operación fueron superiores por 3.4 mdp a todo el recurso colocado en los créditos de los niveles 2,3 y 4 durante 2007 y representan 73.7% de todo el recurso colocado durante el año. En 2008, existen cifras hasta septiembre pero si el Promapa

---

<sup>57</sup> Al parecer, se capturan en otra base de datos manejada por la CAF.

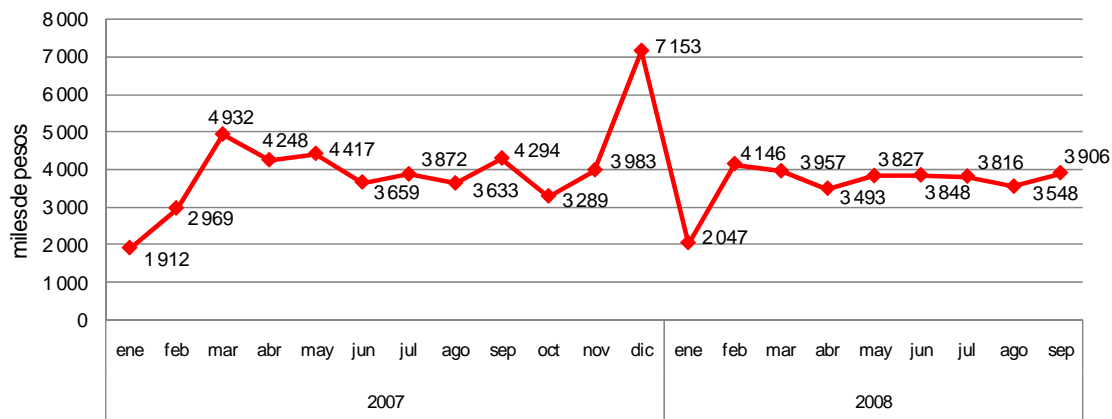
<sup>58</sup> En 2007 fueron 48 365 286.78 pesos; hasta septiembre de 2008 han sido 32 594 095.92 pesos.

<sup>59</sup> 4 019 pesos en promedio considerando número de proyectos entre monto total de gastos de operación.

<sup>60</sup> En 2007 en el primer nivel se financiaron 7 085 créditos, que representan 58.9% del total de créditos del ejercicio. Véase el Cuadro A3.2.4. del Anexo 3.

en los meses que restan gasta lo mismo que el año pasado, el monto ascenderá a 47 millones de pesos.

**Gráfica 8. Gastos de operación del programa, 2007-2008 (miles de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

### Indicadores

El programa utiliza dos indicadores para verificar su desempeño pero ninguno cumple con los criterios básicos de la metodología de la matriz de marco lógico ya que no satisface la calificación CREMA<sup>61</sup> al no ser *adecuado* por no especificar metas cuantitativas u objetivo a seguir ni *relevante* por no reflejar una dimensión importante del logro del objetivo.

Recordemos que no basta con verificar, los indicadores deben funcionar como una herramienta que evalúe al programa y determine si sus acciones han generado el impacto deseado.<sup>62</sup> Al respecto, el resultado de ambos indicadores oscila en 60% de rendimiento, salvo en 2008 cuando se otorgó un mayor número de créditos de lo que el indicador había estipulado. Con base en lo anterior, se recomienda tomar elementos de la matriz del marco lógico propuesta por el equipo evaluador (pregunta A .11) para que el Promapa desarrolle indicadores que formen parte de modificaciones integrales en busca de un impacto positivo.

<sup>61</sup> Un indicador debe ser claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado (CREMA).

<sup>62</sup> En la pregunta pertinente se harán propuestas para mejorar los indicadores.

Informe final de la Evaluación de diseño y operación 01-2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo

**Cuadro 7. Indicadores de cartera de microcréditos, 2007-2008**

| Objetivo estratégico  | Nombre del indicador                             | Interpretación fórmula  | Fórmula   | 2007                    |           | 2008 <sup>a</sup>       |           |
|---|--|---|---|-------------------------|-----------|-------------------------|-----------|
|   |  |   |   | Sustitución de valores  | Resultado | Sustitución de valores  | Resultado |
| Verificar el cumplimiento del importe de créditos otorgados contra créditos programados | Cumplimiento del importe de créditos programados | Mide el cumplimiento del monto total de recursos otorgados con respecto a la principal meta programada  | Importe total de créditos otorgados / Importe total de créditos programados | 52 817 000 / 80 000 000 | 66%       | 58 655 000 / 98 200 000 | 60%       |
| Verificar el grado de oportunidad en el otorgamiento de créditos                        | Índice de cumplimiento de créditos otorgados     | Mide el cumplimiento del número total de créditos otorgados con respecto a la principal meta programada | Número de créditos otorgados / Número de créditos programados               | 12 034 / 20 000         | 60%       | 13 781 / 12 500         | 110%      |

<sup>a</sup>Cifras al mes de septiembre, el programado es anual.

Fuente: Gerencia de Finanzas del Fondeso.

**A.1.5. ¿Se reflejan estos cambios en las RO?**

Los cambios en las RO son mínimos. El Anexo 1 presenta la comparación de las RO-2005 y RO-2008 (que son las únicas que se han publicado).

La mayoría de ellos se relacionan con cambios de redacción,<sup>63</sup> algunos son de plazos<sup>64</sup> y los siguientes adicionan o reforman el contenido de las RO:

- Se añadieron los incisos *e* y *f* a la fracción II.4.- Corresponde a las Gerencias Regionales: ... *e*. Coordinar y supervisar la calificación para que los solicitantes tengan acceso a partir del segundo hasta el cuarto nivel. *f*. Coordinar y vigilar el historial crediticio de los acreditados.
- Se adicionaron los incisos *d* y *e* a la fracción II.5.- Corresponde a los JUDAAM: ... *d*. Vigilar la calificación para que los solicitantes tengan acceso a partir del segundo hasta el cuarto nivel. *e*. Dar seguimiento al historial crediticio de los acreditados.
- Un leve cambio se dio en los sectores en los que se apoyarán proyectos de negocio: en 2008 se señalan manufactura, agroindustria, comercio y servicios en tanto que en 2005 son agropecuario, comercial, industrial y de servicios.
- Se añadió la autorización para que se formen grupos menores de cinco personas para solicitantes de grupos vulnerables.
- Se adicionó el inciso *e* de la fracción III.3. Los créditos correspondientes a este programa se otorgarán bajo los siguientes lineamientos: ... *e*. Para poder tener acceso

<sup>63</sup> Las RO- 2008 usan *morosa* en vez de *vencida*, *valuar* en lugar de *evaluar*, *supervisar* por *vigilar*

<sup>64</sup> En 2005 la fracción II.3 indicaba “Informar y remitir al Prestador de Servicios Profesionales, en un término de 30 días hábiles posteriores a la entrega de créditos, el reporte de los créditos ministrados” y ahora se menciona un plazo *perentorio*.

a los créditos a partir de un segundo nivel y posteriores se calificará el comportamiento crediticio de los solicitantes.

- En la fracción V.2. “En caso de que el grupo solidario no cubra el adeudo de los integrantes que incurran en incumplimiento, ninguno de sus miembros podrá ser nuevamente sujeto de crédito” se eliminó la excepción “la Coordinación Ejecutiva evaluará y determinará si parte del grupo original podrá acceder a un microcrédito posterior, solicitando la autorización correspondiente al STEC”.
- Se adicionaron las secciones Mecanismos de evaluación e indicadores, Formas de participación social, Procedimiento de queja e inconformidad ciudadana y Articulación con otros programas sociales.
- Se incorporó la definición de grupos vulnerables.
- Se adicionaron los incisos 1, 2 y 3 de la sección “Para el otorgamiento del crédito se debe realizar lo siguiente:” 1. El o los solicitantes deberán presentarse en las oficinas del Programa de Microcréditos de su delegación de residencia o en aquella en la que realicen su actividad económica. 2. Acreditarse con identificación oficial (credencial de elector, Pasaporte, etc.). 3. Requisar formato de Acta Constitutiva del Grupo Solidario y formato del Plan de Negocio.
- Se eliminaron los incisos a) y d) del numeral 8 (ahora 13) acerca de las atribuciones de la Coordinación de Administración y Finanzas.

*Propuesta de modificaciones a las RO por parte del equipo evaluador*

- Cambiar la redacción del tercer objetivo<sup>65</sup> para que sea alcanzable (por ejemplo, “Contribuir a disminuir el abuso que padecen los sectores no bancarizados por parte de los prestamistas informales”).
- Especificar en el numeral relacionado con los requisitos de asignación cómo se demuestra que se trata de “personas físicas en situación de pobreza y marginación” o bien, modificar el objetivo general en aras de cumplir el principio de universalidad.
- Eliminar el criterio territorial de focalización y sustituir por el perfil socioeconómico.
- Cambiar el concepto de *negocio* por el de *proyecto productivo para el autoempleo* y precisar las características que debe cumplir el proyecto.
- Establecer claramente actividades continuas de trabajo con los GS para convertirlos en un espacio permanente de discusión, reflexión y sensibilización de diversos aspectos de desarrollo humano y comunitario, y lograr su consolidación.

---

<sup>65</sup> En las RO aparece como “Eliminar el abuso a los sectores no bancarizados por parte de los prestamistas informales”.

- Explicitar que los acreditados deben recibir capacitación para acceder a los microcréditos.
- Definir qué variables serán tomadas en cuenta para calificar el comportamiento crediticio del acreditado<sup>66</sup> así como la fórmula y ponderadores con que se calcula.
- Diversificar las formas en las que los acreditados pueden presentar sus quejas y denuncias (publicar en el portal del Fondeso y en las RO los números telefónicos y un correo electrónico para recibirlas).<sup>67</sup>

La modificación más importante, sin embargo, es el rediseño del programa para que incluya por un lado, una oferta integral de servicios financieros y no financieros, y, por otro, mejores mecanismos de recuperación y tasas de interés moratorias para lograr la permanencia y autosostenibilidad del programa.

#### *Aspectos específicos*

##### *A.1.6. Experiencias internacionales y nacionales sobre microcréditos que fueron referencia para el diseño del programa*

El Promapa señala que su diseño se basó en las experiencias de otros países como el Grameen Bank (Bangladesh), BancoSol (Bolivia), Banco Estado (Chile), Sistema de Microfinanzas (Perú), Desjardins (Canadá), Caja Madrid (España), Fondos de Garantía (España e Inglaterra) y de México: Fundación Empresario Chihuahuense, Fondo Jalisco, FinComún, CAME, Compartamos y Santa Fe de Guanajuato, así como en las prácticas populares solidarias denominadas *tandas*. Sin embargo, cabe mencionar que sólo tomaron un aspecto común de estas organizaciones (el microcrédito) y -parcialmente- uno presente en algunas de ellas (el grupo solidario).<sup>68</sup>

El capítulo II presenta un resumen de la mayoría de estas organizaciones, de las cuales (y en general de la literatura del sector) podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Los programas más exitosos ofrecen una amplia gama de productos y servicios financieros. En especial, se requiere captar ahorro pues se avanza en la superación de la pobreza por la vía de la creación de patrimonio en lugar del endeudamiento.

---

<sup>66</sup> Algunas variables que podrían servir para calificar el comportamiento crediticio son: pagos anticipados, pagos puntuales, pagos con mora menor a una semana, aplicación real del dinero en el proyecto productivo, etcétera.

<sup>67</sup> Las RO mencionan que los beneficiarios del Promapa podrán presentar por escrito sus inconformidades, quejas y denuncias, con respecto a la ejecución del Programa y la aplicación de las RO, ante la Dirección General del Fondeso y la Contraloría Interna del Fondeso.

<sup>68</sup> La única característica del GS retomada es la de la garantía solidaria o aval social que significa que los integrantes de un grupo son responsables del pago no sólo de su deuda sino de la deuda de cada uno de los demás miembros del grupo. En cambio, en la mayoría de los programas microfinancieros es un espacio permanente de discusión, reflexión y sensibilización de diversos aspectos de desarrollo humano y comunitario.

Además, muchas personas no quieren endeudarse.<sup>69</sup> En cambio, las familias de bajos ingresos no sólo quieren y pueden ahorrar, sino que lo necesitan aún más que el crédito y lo hacen cuando tienen a su alcance instituciones e instrumentos apropiados a sus peculiaridades.<sup>70</sup>

- El ahorro también es importante porque contiene un potencial educativo y organizativo capaz de desencadenar procesos de desarrollo más consistentes y con mayores perspectivas a largo plazo. El ahorro ofrece algunas ventajas como constituir una aportación real; ser promotor de la autoestima y generador de previsión; disminuye la vulnerabilidad; es una actividad incluyente; genera una base social estable; constituye un espacio de participación familiar; no implica subsidio; reconstruye el tejido social y tiene la posibilidad de impulsar actitudes fundamentales dentro de una estrategia de desarrollo integral (participación, permanencia y estabilidad, autoestima y espacio de decisiones, previsión y planeación, inclusión, responsabilidad compartida, confianza, disciplina y legalidad).<sup>71</sup>
- El ahorro captado podría fondear a las IMF o movilizarse para el desarrollo económico regional y nacional pero actualmente se desaprovecha porque se considera insignificante.<sup>72</sup>
- Además, “las organizaciones que proporcionan este servicio desde su inicio tienden a lograr mucho antes su viabilidad financiera y a crecer más rápido”<sup>73</sup> o bien, “el ahorro de sus clientes es componente indispensable para alcanzar el máximo nivel de autosuficiencia”.<sup>74</sup>
- “El crédito es como la aguja: es un instrumento necesariamente transitorio. De nada serviría una aguja que entra y sale, y no deja nada. Así es el puro crédito si no vehicula

---

<sup>69</sup> Alfonso Castillo Sánchez Mejorada, “Los pobres quieren ahorrar y nadie (o muy pocos) les hacen caso. Quieren darles crédito. A propósito del libro *¿Pueden ahorrar los pobres?*”, Tequisquiapan, Qro., 11 de febrero de 2001.

<sup>70</sup> Carola Conde Bonfil, *¿Pueden ahorrar los pobres? ONG y proyectos gubernamentales en México*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, AC-La Colmena Milenaria, 2000, p. 23. Véase también Pilar Campos, “Los pobres también ahorran”, *Nexos*, núm. 213, septiembre de 1995.

<sup>71</sup> Alfonso Castillo Sánchez Mejorada, “El potencial educativo y organizativo del ahorro”, ponencia presentada al IV Congreso de la AMER, Morelia, Mich., 20 a 23 de junio de 2003.

<sup>72</sup> Carola Conde Bonfil, “Servicios financieros populares”, en Mario Mendoza Arellano, Gustavo Meixueiro Nájera y Mauricio Fernández Candia (coords.), *Reformas necesarias para una economía social en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión I, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, pp. 71-84

<sup>73</sup> Paul Mosley, “Financial Sustainability, Targeting the Poorest, and Income Impact, Are there Trade-offs for Micro-finance Institutions?”, *CGAP Focus Notes*, núm. 5, diciembre de 1996, [http://www2.cgap.org/gm/document-1.9.2506/FocusNote\\_05\\_Spanish.pdf](http://www2.cgap.org/gm/document-1.9.2506/FocusNote_05_Spanish.pdf)

<sup>74</sup> Elisabeth Rhyne y María Otero, “Servicios financieros para microempresas: Principios e instituciones” en María Otero y Elisabeth Rhyne (comps.), Sergio Martínez (coord. de la ed.), *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales. Estructuración de instituciones financieras sanas para los pobres*, México, Saldebas, Plaza y Valdés, 1998, p. 43.



al ahorro. El ahorro es como el hilo, que va dejando una costura que fortalece un tejido, para abrigarse y cubrirse. El ahorro es un valor, una fortaleza propia, una seguridad, una garantía para adelante”.<sup>75</sup>

- Cada vez son mayores las experiencias documentadas acerca de que el microcrédito es insuficiente para resolver los problemas de la pobreza. Se ha sobredimensionado la capacidad del microcrédito para aumentar los ingresos y superar la línea de pobreza.<sup>76</sup> Si bien tiene potencial en ese sentido, no es ni la única ni la mejor herramienta para combatir la pobreza: “las microfinanzas representan solamente una de muchas tecnologías posibles contra la pobreza, pero raramente se ha investigado si es la mejor o la más eficiente. [...] Otros enfoques, en particular la inversión en la infraestructura social y física y la expansión del mercado de trabajo, se muestran más prometedores en la reducción de la pobreza extrema.”<sup>77</sup> “[...] el microfinanciamiento es sólo un instrumento para la realización de los objetivos del desarrollo: disminución de la pobreza, recuperación de la dignidad del hombre y la mujer, generación de una nueva cultura de la legalidad, corresponsabilidad y solidaridad, anticipación de un mundo con esperanza y justicia”.<sup>78</sup>
- Además, se requieren algunas condiciones para que el microcrédito sea efectivo entre las que resaltan: considerarlo un medio y no un fin en sí mismo,<sup>79</sup> insertarlo en una concepción del desarrollo comunitario a mediano y largo plazos<sup>80</sup> y utilizar al grupo solidario como un espacio para “capacitar a las emprendedoras/es en liderazgo social transformador desde una visión de género” e incorporarlo en “un programa integral que comprende el diagnóstico del proyecto productivo así como la intervención para recomendar asesoría técnica y administrativa requerida por las emprendedoras de

---

<sup>75</sup> Marie Chamussy Lesort, “El hilo y la aguja: descripción y retos de una alternativa social de microfinanciamiento”, ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER), Morelia, Mich., 20 a 23 de junio de 2003, p. 6.

<sup>76</sup> Carola Conde Bonfil, “¡No basta el microcrédito!”, ponencia presentada en el Primer Encuentro Internacional de la Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria (RILESS), Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 1 de diciembre de 2005.

<sup>77</sup> Paul Mosley, “Microfinance and poverty: Bolivia case study”, mayo de 1999, p. 6.  
[http://www.responsability.com/de/documents/Impact\\_Assessment\\_BancoSol\\_UniversityofEngland\\_1999.pdf.pdf](http://www.responsability.com/de/documents/Impact_Assessment_BancoSol_UniversityofEngland_1999.pdf.pdf)  
(consulta: 15/10/08).

<sup>78</sup> Alfonso Castillo Sánchez Mejorada, *Acompañar el desarrollo local. Manual para el trabajo social en zonas urbanas y rurales*, Cemefi, Faprode, Fundación Juan Diego, UDEC, marzo de 1998.

<sup>79</sup> “Contribución de las microfinanzas en la lucha contra la pobreza, en pro de la equidad de género y en la construcción de capital social”, Memoria de la First International CIRIEC Research Conference on the Social Economy, “Strengthening and Building Communities: The Social Economy in a Changing World”, 22-25 de octubre de 2007, Victoria, BC, Canadá, <http://conference.se-es.ca/wp-content/uploads/2008/02/carola-conde-bonfil-re.pdf> y [http://conference.se-es.ca/wp-content/themes/csehub\\_conferences/conf\\_abstracts.php#Bonfil](http://conference.se-es.ca/wp-content/themes/csehub_conferences/conf_abstracts.php#Bonfil) (resumen).

<sup>80</sup> Alfonso Castillo Sánchez Mejorada, *Acompañar el desarrollo local... op. cit.*

escasos recursos”,<sup>81</sup> promover e impulsar la autogestión,<sup>82</sup> por mencionar sólo algunas.

- El sector atendido por estas organizaciones requiere otros servicios financieros además del ahorro y el microcrédito, pago de remesas, seguros y microfinanciamiento para las necesidades del ciclo de vida.
- La figura jurídica con la que surgieron no es una limitante para ampliar los servicios disponibles ya que muchas han transitado hacia organizaciones más complejas y/o a otras figuras que les permitan realizar nuevas actividades (como la captación de ahorro).<sup>83</sup>

En consecuencia, consideramos que es una debilidad que de la amplia gama de servicios microfinancieros, el Promapa sólo ofrezca microcréditos y una capacitación sumamente básica relacionada con éstos.

El equipo evaluador recomienda:

- Considerar elementos como la capacidad de pago, la situación geográfica, los usos y costumbres, las necesidades del ciclo de vida y las cadenas productivas de los habitantes del DF para lograr una colocación y recuperación más eficiente de los microcréditos.
- Brindar capacitación, asesoría y asistencia técnica continua y especializada para grupos de proyectos.
- Consolidar alianzas estratégicas con intermediarios financieros para captar ahorro.
- Introducir otros servicios financieros como seguros de salud, de vida, contra siniestros y otros.
- Crear proyectos específicos de comercialización y apoyar a los acreditados para participar en ferias, exposiciones y otros.
- Promover la construcción de capital social, la sensibilización de género y una cultura del pago solidario y responsable.

---

<sup>81</sup> Servicios Integrales a Mujeres Emprendedoras, <http://www.geocities.com/siembramexico/servicios.htm>

<sup>82</sup> Entendida como una forma de participación activa, creativa, efectiva, de las mujeres, frente a los retos del quehacer económico, social y cultural que se presentan en las situaciones particulares locales, regionales y globales. Marie Chamussy Lesort, *op. cit.*

<sup>83</sup> Véanse las experiencias incluidas en el capítulo II.

## A.2. Relevancia de la(s) necesidad(es) o problema(s) atendido(s)

### A.2.1. ¿Qué tan relevantes son los problemas o necesidades que busca atender el Promapa?

El programa carece de algún documento que aporte datos relevantes y actualizados basados en estudios *ex profeso* para situar la magnitud de las necesidades que busca atender. Las RO 2008 tampoco aportan datos que contextualicen el problema que el Promapa pretende contribuir.<sup>84</sup>

Sin embargo, la dimensión del problema se puede apreciar con algunos datos globales:<sup>85</sup>

- Al nivel mundial, en la Cumbre Global del Microcrédito 2008 desarrollada en Halifax, Canadá se precisó que existen más de 1 200 millones de personas que viven con menos de un dólar al día y están sumidos en la pobreza absoluta, por lo que los compromisos globales son proporcionar créditos a 175 millones de familias en pobreza extrema y asegurar que, en 2015, 500 millones de personas hayan salido de esta situación.
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) con datos de 2006, estimaba que 36.5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia abarcaba 13.4% de la población. Así, el total de pobres alcanzaba los 194 millones de personas, de las cuales 71 millones eran indigentes.<sup>86</sup>
- Para el ámbito local, el *Atlas socioeconómico y de marginación por manzana* desarrollado en 2003 conceptualiza a la marginación como un fenómeno estructural y multidimensional contabilizaba en 2003 una población para el DF de más de 1 237 000 habitantes en condiciones de MAM y más de 1 921 000 de AM. Las delegaciones más rezagadas en dicho estudio eran Iztapalapa con más de 479 mil habitantes en condiciones de MAM, seguida por la Gustavo A. Madero con casi 175 mil y en tercer sitio Tlalpan con más de 105 mil. En contraparte, la delegación Benito Juárez solamente registró 108 habitantes en condiciones de MAM.

Es en estas escalas donde el Promapa tiene su población objetivo, según las RO, y por ello reviste trascendencia brindar servicios financieros de manera eficiente y autosuficiente, con alta escala de respuesta, en busca de mejorar las condiciones de los habitantes del DF. A su

---

<sup>84</sup> La única referencia es el libro *Microempresas exitosas de la Ciudad de México 2001-2006* del Fondeso que presenta datos concretos acerca de fenómenos como el desempleo, la pobreza, la desigualdad y la falta de servicios financieros para los más desprotegidos. Este material se desarrolló en la administración anterior y destaca la importancia de impulsar el microcrédito para tener un impacto positivo en la generación de empleos e ingresos permanentes que ayuden en la mejora de las condiciones de vida.

<sup>85</sup> Véase también la respuesta a la pregunta 2.2.

<sup>86</sup> Cepal, *Panorama social de América Latina 2007*.

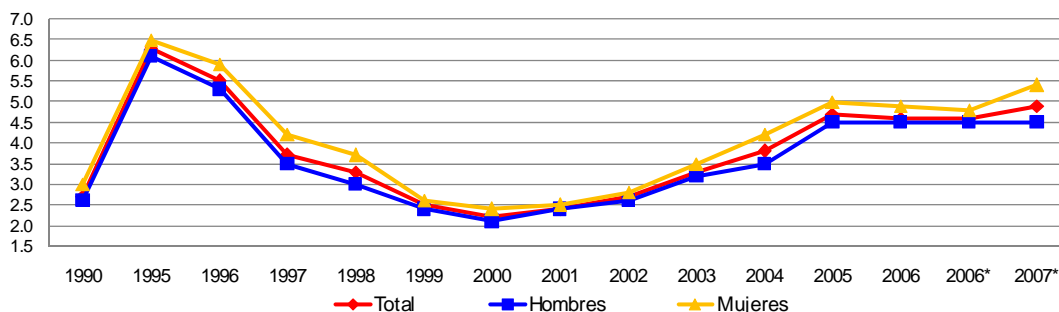
vez, el GDF, por medio del Fondeso, ha ratificado su compromiso con la Campaña Mundial de Microcréditos encabezada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para abatir la pobreza extrema.

En congruencia con esta tarea, se recomienda que la UROP realice una cuantificación y cualificación de los problemas o necesidades que busca atender el Promapa para determinar la capacidad de incidencia en la resolución del problema y la evaluación de la consistencia entre el presupuesto que maneja el programa y la magnitud del problema que pretende abordar.

#### A.2.2. ¿Cuáles son sus principales perfiles y/o su importancia de acuerdo con la bibliografía disponible?

Respecto a la problemática atendida por el programa se estima que 80% de la población mexicana no está *bancarizada*, es decir, que no tiene acceso a ningún tipo de servicio financiero. En el tercer trimestre de 2008 la tasa de desempleo urbano en el país se ubicó en 4.06% de la población económicamente activa (PEA), que representa un incremento de 122.7% desde el inicio de la década y donde la brecha entre hombres y mujeres se ha acrecentado a casi un punto porcentual (0.9%).

**Grafica 9. Desempleo urbano en México, 1990, 1995-2007**  
(tasas anuales medias)



\* Hasta el tercer semestre del año

Fuente: OIT, *Panorama Laboral 2007 América Latina y el Caribe*

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, en el tercer trimestre de 2008 se calcula que habitan en el Distrito Federal 8 836 817 habitantes, de los cuales 4 198 273 conformaban la PEA y de éstos, 2 133 198 personas perciben ingresos menores a cinco salarios mínimos mensuales, es decir, 74.4% de la PEA. Si bien, se ha registrado una mejoría en el porcentaje de personas que sólo percibía dos salarios mínimos o menos; también ha disminuido la cantidad de trabajadores con más de cinco salarios mínimos respecto a inicios de la década (véase el Cuadro 8).

**Cuadro 8. Población ocupada según su distribución en veces de salario mínimo por ingreso en el DF, 2000 y 2008**

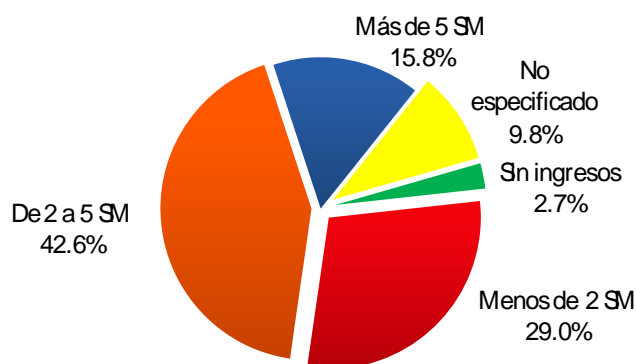
| Distribución según ingreso        | 2000             |               | 2008             |               | Variación  |
|-----------------------------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------|
|                                   | Total            | %             | Total            | %             | %          |
| <b>Total</b>                      | <b>3 582 781</b> | <b>100.0%</b> | <b>3 929 885</b> | <b>100.0%</b> | <b>N.A</b> |
| No recibe ingresos <sup>1</sup>   | 77 419           | 2.16%         | 107 443          | 2.73%         | 0.6%       |
| Hasta un salario mínimo           | 302 222          | 8.40%         | 284 038          | 7.23%         | -1.2%      |
| Más de 1 hasta 2 salarios mínimos | 1 140 507        | 31.83%        | 856 971          | 21.81%        | -10.0%     |
| Más de 2 hasta 3 salarios mínimos | 678 931          | 18.95%        | 902 684          | 22.97%        | 4.0%       |
| Más de 3 hasta 5 salarios mínimos | 508 072          | 14.18%        | 770 995          | 19.62%        | 5.4%       |
| Más de 5 salarios mínimos         | 649318           | 18.12%        | 622 016          | 15.83%        | -2.3%      |
| No especificado                   | 226 312          | 6.32%         | 385 738          | 9.82%         | 3.5%       |

SM: salario mínimo (mensual).

<sup>1</sup>Se clasifican en este rubro tanto los trabajadores dependientes no remunerados como los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades de autosubsistencia.

Fuente: Elaboración propia con base en *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. STPS-INEGI.

**Gráfica 10. Población ocupada en veces de salario mínimo (SM) en Distrito Federal, 2008 (%)**

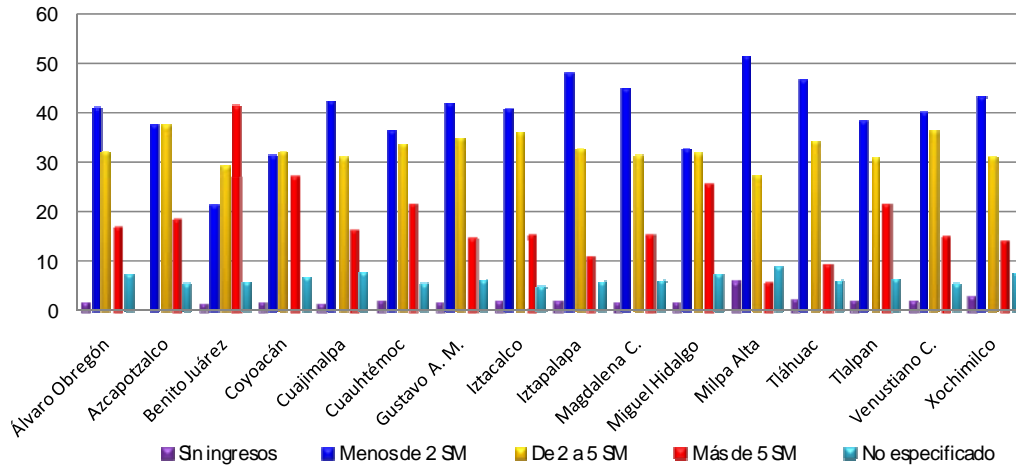


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI - XII Censo General de Población y Vivienda 2000

En un análisis desagregado por delegación, en Milpa Alta se registra el mayor porcentaje de la PEA sin ingresos con 6.2% del total de la población (véase la Gráfica 11). Al respecto, el mayor porcentaje de mujeres económicamente activas sin ingresos se registran en las delegaciones Iztacalco (58.1%), Benito Juárez (57.6%) y Gustavo A. Madero (56.7%).<sup>87</sup> En contra parte, las mujeres de la PEA que en menor porcentaje no reciben ingresos respecto a los hombres se ubican en Tláhuac (47.7%) y Milpa Alta (44.3%).

<sup>87</sup> Las delegaciones Milpa Alta y Tláhuac tienen los mayores porcentajes de población en pobreza alimentaria por demarcación política, con 10.9 y 10.3 por ciento, respectivamente; mientras que Benito Juárez tiene el índice más bajo con 0.5 por ciento.

**Gráfica 11. Población ocupada en veces de salario mínimo en delegaciones atendidas por el programa, 2000 (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI - XII Censo General de Población y Vivienda 2000

Dentro de la PEA con ingreso inferior a los dos salarios mínimos, el mayor porcentaje por delegación se concentra en Milpa Alta (51.3%) e Iztapalapa (48.0%), y de dos a menos de 5 salarios mínimos se ubica en las delegaciones de Azcapotzalco (37.9%) y Venustiano Carranza (36.4). Destaca que en uno de los espacios territoriales más *ricos* del país, como lo es la delegación Benito Juárez, 41.6% de su PEA perciba cinco salarios o más, mientras que Milpa Alta sólo alcance 6.1% por lo que es una de las delegaciones más atendida por el programa.

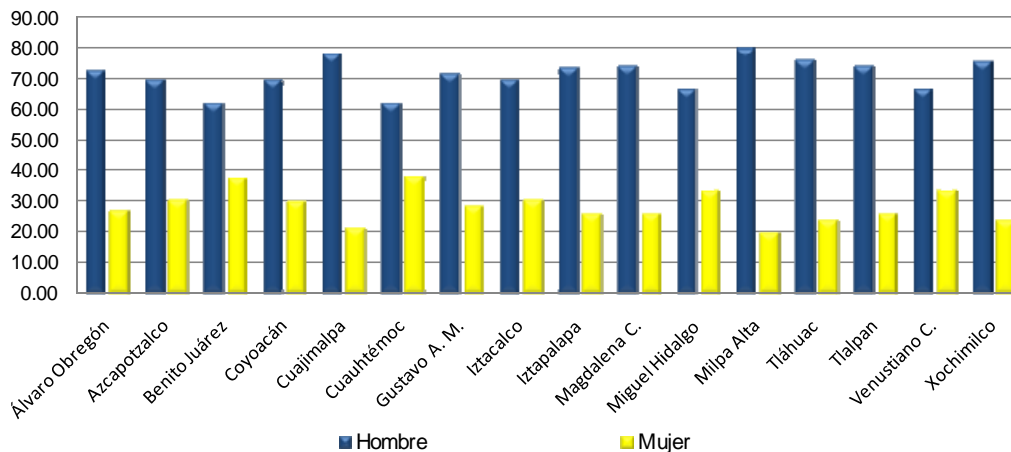
Al analizar la jefatura de los hogares en la capital existen 2 292 069 hogares, de los cuales 1 630 794 están encabezados por hombres y 661 275 por mujeres, es decir, 71.15 y 28.85 por ciento, respectivamente, destacando las delegaciones Cuauhtémoc y Benito Juárez donde las mujeres jefas de familia representan más de un tercio de las jefaturas.

**Cuadro 9. Hogares por delegación política y sexo de la jefatura en el DF, 2005**

| Delegación política   | Total de hogares | Hombre           |              | Mujer          |              |
|-----------------------|------------------|------------------|--------------|----------------|--------------|
|                       |                  | Total            | %            | Total          | %            |
| <b>Total</b>          | <b>2 292 069</b> | <b>1 630 794</b> | <b>71.1%</b> | <b>661 275</b> | <b>28.9%</b> |
| Álvaro Obregón        | 185 397          | 135 458          | 73.1%        | 49 939         | 26.9%        |
| Azcapotzalco          | 114 535          | 79 997           | 69.8%        | 34 538         | 30.2%        |
| Benito Juárez         | 117 032          | 73 070           | 62.4%        | 43 962         | 37.6%        |
| Coyoacán              | 171 391          | 119 803          | 69.9%        | 51 588         | 30.1%        |
| Cuajimalpa de Morelos | 42 937           | 33 763           | 78.6%        | 9 174          | 21.4%        |
| Cuauhtémoc            | 153 918          | 95 743           | 62.2%        | 58 175         | 37.8%        |
| Gustavo A. Madero     | 308 182          | 220 673          | 71.6%        | 87 509         | 28.4%        |
| Iztacalco             | 103 399          | 71 996           | 69.6%        | 31 403         | 30.4%        |
| Iztapalapa            | 451 353          | 333 552          | 73.9%        | 117 801        | 26.1%        |
| Magdalena Contreras   | 59 214           | 43 885           | 74.1%        | 15 329         | 25.9%        |
| Miguel Hidalgo        | 101 299          | 67 636           | 66.8%        | 33 663         | 33.2%        |
| Milpa Alta            | 27 671           | 22 220           | 80.3%        | 5 451          | 19.7%        |
| Tláhuac               | 85 272           | 65 017           | 76.2%        | 20 255         | 23.8%        |
| Tlalpan               | 156 393          | 116 126          | 74.3%        | 40 267         | 25.7%        |
| Venustiano Carranza   | 118 148          | 78 899           | 66.8%        | 39 249         | 33.2%        |
| Xochimilco            | 95 928           | 72 956           | 76.1%        | 22 972         | 23.9%        |

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI- II Censo de Población y Vivienda 2005.

**Gráfica 12. Hogares por sexo de la jefatura en delegaciones, 2005 (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI- II Censo de Población y Vivienda 2005

### A.2.3. *Sitúe al Promapa en perspectiva comparada al problema con respecto a otras ciudades del país o de América Latina.*<sup>88</sup>

Como se expuso en la gráfica 9, el desempleo en nuestro país está en aumento y, de acuerdo con la OIT, la crisis financiera -que se fue desarrollando durante el último año y estalló en agosto- representa una de las mayores amenazas para la economía mundial en la historia moderna. A corto plazo, el panorama en la región no es alentador pues la crisis del crédito y el colapso del mercado de valores comienzan a afectar los ingresos de los trabajadores y el empleo. Algunas economías desarrolladas están prácticamente en recesión y el desempleo está aumentando.<sup>89</sup>

Hasta los primeros tres trimestres de 2007<sup>90</sup> se había disminuido por quinto año consecutivo la tasa de desempleo urbano regional de los países de América Latina y el Caribe a 8.5% (véase la Gráfica 13), que es notoriamente superior a la de nuestro país (4.06%).<sup>91</sup> Si bien había caído el desempleo, al término de 2007 se estima que todavía se registraban 17 millones de personas desocupadas en el área urbana de la región. Igualmente, aunque el buen desempeño del mercado laboral ha favorecido a hombres y mujeres, tanto jóvenes como adultos, subsisten importantes brechas en los principales indicadores por sexo y edad.<sup>92</sup>

México fue uno de los cinco países de la región<sup>93</sup> cuyo salario mínimo real disminuyó en los primeros tres trimestres de 2007, mientras que para 18 países el poder adquisitivo del promedio ponderado de los salarios mínimos registró un aumento de 4.7 por ciento.

---

<sup>88</sup> Las referencias de la bibliografía consultada se encuentran a pie de cuadro y en las notas de pie de página. (Véase también el apartado Bibliografía y recursos electrónicos).

<sup>89</sup> OIT, *Resumen informe sobre el trabajo 2008. Desigualdades de renta en la era de la finanza global*.

<sup>90</sup> OIT, *Panorama laboral 2007. América Latina y el Caribe*.

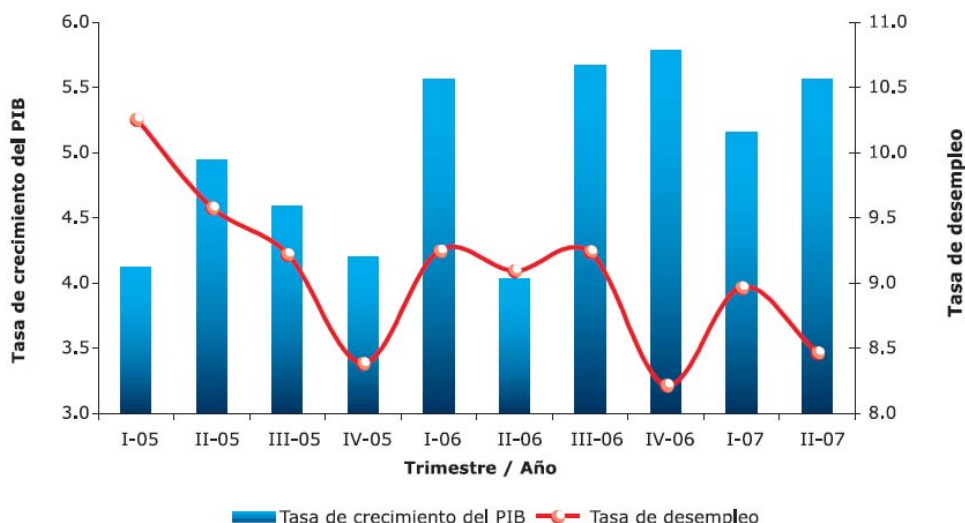
<sup>91</sup> La disminución de la tasa de desempleo fue generalizada. Los mayores descensos se registraron en Panamá (de 10.4 a 7.7 por ciento), Argentina (de 10.7 a 8.8 por ciento), Uruguay (de 11.9 a 10.0 por ciento), República Bolivariana de Venezuela (de 10.5 a 9.0 por ciento), Chile (de 8.4 a 7.1 por ciento), Colombia (de 13.2 a 12.0 por ciento), Jamaica (de 11.4 a 10.2 por ciento), Costa Rica (de 6.0 a 4.8 por ciento) y Honduras (de 5.2 a 4.1 por ciento). Reducciones menores se produjeron en Barbados (de 8.7 a 7.9 por ciento), Trinidad y Tobago (de 7.0 a 6.3 por ciento), Brasil (de 10.2 a 9.7 por ciento), Ecuador (de 10.3 a 9.8 por ciento) y Perú (de 8.8 a 8.7 por ciento). En México, la tasa de desempleo urbano (32 ciudades) aumentó ligeramente de 4.6 a 4.9 por ciento y la nacional, de 3.6 a 3.8 por ciento.

<sup>92</sup> En trece países en los que se cuenta con información sobre la tasa de desempleo urbano por sexo hasta el tercer trimestre de 2007, la desocupación de las mujeres fue en promedio 1.6 veces mayor que la de los hombres, siendo la mayor brecha en Jamaica (2.2) y la menor en México y la República Bolivariana de Venezuela (1.2). OIT, *Panorama laboral 2007. América Latina y el Caribe*

<sup>93</sup> Junto a Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú.



**Gráfica 13. Tasa de desempleo urbano y tasa de crecimiento del PIB, en América Latina por trimestres, 2005-2007<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela  
Fuente: Elaboración OIT con base en información oficial de los países.

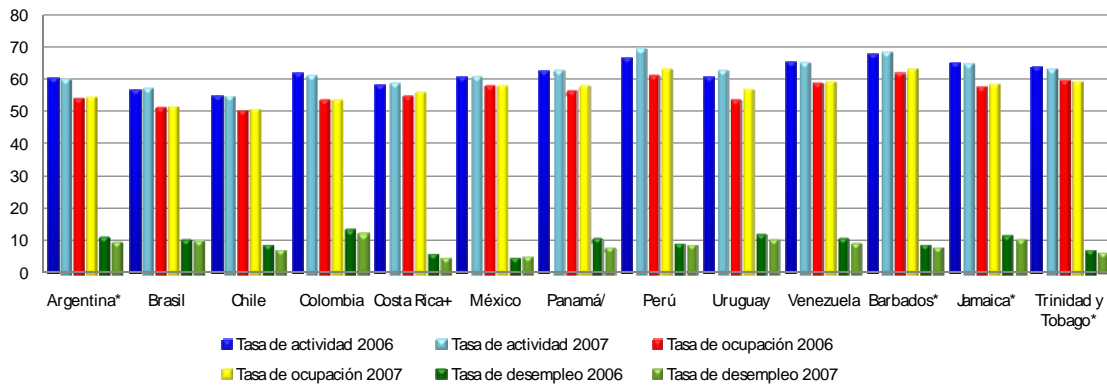
Respecto a la calidad del empleo en los últimos años, se observa todavía un déficit de trabajo decente en América Latina y el Caribe. Una nueva medición del empleo informal, que abarca tanto el empleo en el sector formal como en el informal,<sup>94</sup> permitió determinar que el empleo informal representó 61.5% de los ocupados urbanos y que, dentro de este grupo, uno de cada dos trabajadores está en el empleo asalariado informal. Además, en promedio, 39.2% de los ocupados urbanos de la región carecieron de protección en salud y/o pensiones ese año.

En lo que respecta a la tasa de actividad hasta 2007, Perú (69.2%), Barbados (68.2%) y Venezuela (64.8%) lideraban la región, siendo Barbados el país con mayor participación de las mujeres (62.2%) mientras que Chile (54.7%) y Brasil (56.8%) son los países con menor tasa de actividad y, respecto a mujeres, México ocupa el antepenúltimo lugar con sólo 45.9% (véanse el Cuadro 10 y la Gráfica 14).

Nuestro país es el séptimo en la región en cuanto a tasa de ocupación (57.6%) que es encabezado por Panamá (63.1%) y Barbados (62.8); mientras que Chile presenta la menor tasa tanto en mujeres como en total de su población. En cuanto a desempleo abierto urbano, en este comparativo, México ocupa el segundo lugar con menor tasa de desempleo, sólo por debajo de Costa Rica y con menos de la mitad de lo registrado en Colombia (12%), Jamaica (10.2%) o Uruguay (10%).

<sup>94</sup> A partir de la aplicación de una nueva metodología de estimación del empleo informal en Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú.

**Gráfica 14. América Latina y el Caribe (13 países): actividad, ocupación y desempleo abierto urbano, enero-septiembre, 2006 y 2007 (%)**



\* Primer semestre, + Datos de julio, / Datos de agosto

Fuente: Elaboración OIT con base las respuestas de los hogares de los países

**Cuadro 10. Tasas de actividad, ocupación y desempleo abierto urbano por sexo. Posición de 13 países de América Latina y el Caribe, enero-septiembre, 2006 y 2007**

| Países                         | Tasa de actividad |          | Tasa de ocupación |          | Tasa de desempleo |           |
|--------------------------------|-------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|-----------|
|                                | Total             |          | Total             |          | Total             |           |
|                                | 2006              | 2007     | 2006              | 2007     | 2006              | 2007      |
| <b>América Latina</b>          |                   |          |                   |          |                   |           |
| Argentina <sup>1</sup>         | 10                | 10       | 9                 | 10       | 4                 | 5         |
| Brasil                         | 12                | 13       | 12                | 12       | 7                 | 4         |
| Chile                          | 13                | 12       | 13                | 13       | 10                | 10        |
| Colombia                       | 7                 | 9        | 10                | 11       | 1                 | 1         |
| Costa Rica <sup>2</sup>        | 11                | 11       | 8                 | 9        | 13                | 13        |
| <b>México</b>                  | <b>9</b>          | <b>8</b> | <b>5</b>          | <b>7</b> | <b>12</b>         | <b>12</b> |
| Panamá <sup>3</sup>            | 6                 | 7        | 7                 | 6        | 6                 | 9         |
| Perú                           | 2                 | 1        | 2                 | 1        | 8                 | 7         |
| Uruguay                        | 8                 | 6        | 10                | 8        | 2                 | 3         |
| Venezuela                      | 3                 | 3        | 4                 | 3        | 5                 | 6         |
| <b>El Caribe</b>               |                   |          |                   |          |                   |           |
| Barbados <sup>1</sup>          | 1                 | 2        | 1                 | 2        | 9                 | 8         |
| Jamaica <sup>1</sup>           | 4                 | 4        | 6                 | 5        | 3                 | 2         |
| Trinidad y Tobago <sup>1</sup> | 5                 | 5        | 3                 | 4        | 11                | 11        |

Nota: Considerando el porcentaje más elevado como el primer posicionado.

<sup>1</sup> Primer semestre; <sup>2</sup> Datos de julio; <sup>3</sup> Datos de agosto.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la OIT.

### *Aspectos específicos*

#### *A.2.4. Indique si se cuenta con un diagnóstico sobre la demanda de microcréditos en la Ciudad de México.*

La CEM manifestó que desconoce si cuentan con un estudio específico acerca de la demanda de microcréditos en la Ciudad de México; solamente estableció que el programa considera la demanda potencial como el número de desempleados y de mujeres jefas de familia, pero no está cuantificada ya que están rebasados y no alcanzan los recursos para satisfacerla (por ello no ven necesario cuantificarla).

Empero, si consideramos que 80% de la población mexicana no está *bancarizada*, que en 2000 el DF concentraba 8 605 239 habitantes y que la tasa de desempleo en 2008<sup>95</sup> es de 5.5%, se establece una relación lógica de la alta necesidad de microcréditos. A esto se suma la crisis económica actual, donde la banca comercial reduce el otorgamiento de créditos como medida precautoria, siendo éste un factor más de la demanda de servicios financieros. De acuerdo con la Cámara de Comercio de la Ciudad de México (Canaco) de julio a noviembre de 2008 las ventas del comercio establecido de la capital cayeron hasta 30%,<sup>96</sup> se han congelado 15 mil empleos temporales y se estima otra reducción en sus ventas entre 10 y 15 por ciento<sup>97</sup> por debajo del nivel alcanzado el año anterior.<sup>98</sup>

Sin embargo, estas cifras sólo contextualizan la demanda potencial pero el Promapa requiere insumos específicos para dirigir las acciones y medir el impacto del programa con base en datos duros.

Al respecto, el *Atlas socioeconómico y de marginación por manzana* así como la información censal y de encuestas como la ENOE permitirían estimar la demanda potencial del programa. Por otra parte, la elaboración de una cédula de información socioeconómica de los solicitantes y *encuestas de salida* permitirían obtener un perfil de los solicitantes y el destino del recurso. La confrontación entre la demanda potencial y la demanda atendida proporcionarían elementos valiosos para dimensionar la aportación del programa a la solución del problema, por lo que recomendamos la realización de un diagnóstico para cualificarla y cuantificarla.

Como se puede observar en el Cuadro 11, en 2003 la población en las 871 UT de muy alta, alta y media marginación era de 6 240 574 personas. Si nos limitamos a las 553 UT de alta y muy alta marginación era de 4 078 898 lo que nos da una idea clara del posible impacto que

---

<sup>95</sup> Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal.

<sup>96</sup> Lo que significó pérdidas por 20 mil millones de pesos para los ramos juguetero, electrónico, textil, zapatero, de muebles, joyerías y artículos suntuosos, principalmente.

<sup>97</sup> Ascenderá a 40 mil millones de pesos, por lo que en el segundo semestre de 2008 el sector registrará pérdidas por 60 mil millones de pesos y sin ninguna posibilidad de crecer, por lo menos en los siguientes dos años.

<sup>98</sup> Laura Gómez, "Caen 30% ventas de comercios establecidos", *La Jornada*, 28 de noviembre de 2008, <http://www.jornada.unam.mx/2008/11/28/index.php?section=capital&article=040n1cap> (consulta 28/11/2008).

pueden tener 12 o 15 mil créditos (sin contar que algunos de ellos pudieron haber sido entregados a una misma persona en sucesivos niveles y entregas).

**Cuadro 11. Población en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación**

| Delegación          | UT         |            |            |            | Población        |                  |                  |                  |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                     | Total      | Muy alta   | Alta       | Media      | Total            | Muy alta         | Alta             | Media            |
| <b>Total</b>        | <b>871</b> | <b>275</b> | <b>278</b> | <b>318</b> | <b>6 240 574</b> | <b>2 156 756</b> | <b>1 922 142</b> | <b>2 161 676</b> |
| Azcapotzalco        | 63         | 6          | 22         | 35         | 307 807          | 39 669           | 99 841           | 168 297          |
| Coyoacán            | 20         | 4          | 9          | 7          | 261 609          | 82 471           | 133 339          | 45 799           |
| Cuajimalpa          | 31         | 7          | 13         | 11         | 129 501          | 42 365           | 49 351           | 37 785           |
| Gustavo A. Madero   | 117        | 39         | 22         | 56         | 950 855          | 305 773          | 232 597          | 412 485          |
| Iztacalco           | 40         | 3          | 17         | 20         | 327 648          | 11 224           | 128 505          | 187 919          |
| Iztapalapa          | 156        | 65         | 45         | 46         | 1 594 234        | 761 332          | 388 813          | 444 089          |
| Magdalena Contreras | 37         | 17         | 13         | 7          | 193 554          | 92 525           | 58 427           | 42 602           |
| Milpa Alta          | 12         | 12         | -          | -          | 90 772           | 90 772           | -                | -                |
| Alvaro Obregón      | 111        | 39         | 45         | 27         | 504 826          | 198 963          | 197 576          | 108 287          |
| Tláhuac             | 35         | 17         | 14         | 4          | 290 297          | 146 858          | 104 440          | 38 999           |
| Tlalpan             | 75         | 33         | 24         | 18         | 394 245          | 190 138          | 150 313          | 53 794           |
| Xochimilco          | 60         | 27         | 15         | 18         | 329 769          | 173 958          | 71 448           | 84 363           |
| Benito Juárez       | 0          | -          | -          | -          | 0                | -                | -                | -                |
| Cuauhtémoc          | 22         | -          | 6          | 16         | 309 704          | -                | 98 987           | 210 717          |
| Miguel Hidalgo      | 41         | 3          | 16         | 22         | 162 877          | 4 607            | 54 598           | 103 672          |
| Venustiano Carranza | 51         | 3          | 17         | 31         | 392 876          | 16 101           | 153 907          | 222 868          |

Fuente: Elaboración propia con base en información de Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial. Atlas socioeconómico y de marginación por manzana, DF, 2003.

*A.2.5. Señale si el Promapa refiere una comparación de las necesidades de microcréditos en la Ciudad de México con el programa federal y las experiencias de otras ciudades.*

El programa carece de algún documento que compare las necesidades de microcréditos en el DF con el ámbito federal y estatal. De hecho, la CEM estableció que no tienen relaciones de colaboración con otras entidades federativas ni con el gobierno federal, ni tienen necesidad de establecerlas.

Al respecto, consideramos importante que el programa tenga apertura para establecer alianzas estratégicas con otras escalas del gobierno con la finalidad de retroalimentar sus esfuerzos y documentarse acerca de experiencias positivas.

Si bien, existen limitaciones de tipo ideológico, fundadas en la diversidad de facciones políticas, el intercambio de conocimiento puede resultar provechoso. A esto habrá que sumar la relación imprescindible con la academia para la incorporación de diagnósticos; actividades de capacitación y asesoría técnica, así como mecanismos de monitoreo, evaluación y seguimiento. De esta forma el microcrédito no será simplemente una actividad financiera, sino -como lo plantea la Cepal- se transformará en una herramienta de desarrollo económico y social.

Consideramos que la permanente confrontación del programa y sus necesidades con otros programas y experiencias permitiría mejorar la operación de éste e incorporar las mejores prácticas desarrolladas en torno al sector, por lo que recomendamos que el Promapa recupere y analice dichas experiencias.

### **A.3. Identificación del problema y determinación de la población objetivo**

#### *A.3.1. El Promapa ¿tiene identificado claramente el problema o necesidad al que trata de atender?*

El programa no tiene suficientemente identificado el problema que aborda, ya que no tiene un diagnóstico inicial, cuantificación de la demanda, estudio actualizado o algún marco teórico. Sin embargo, la experiencia adquirida con varios años de operación parece sintetizar en sus RO las siguientes necesidades:

- a. Fomentar proyectos de negocio y autoempleo.
- b. Extender los servicios financieros a sectores de la población que la banca comercial no abarca.
- c. Eliminar el abuso a los sectores no bancarizados por parte de los prestamistas informales.
- d. Crear oportunidades para el autoempleo de los recursos humanos no utilizados y subutilizados en la ciudad de México, que permita mejorar su calidad de vida y consolidar su proyecto productivo.
- e. Incluir a la población marginada dentro de un formato organizacional.

Estas necesidades, si bien resultan congruentes para reducir la brecha de desigualdad, no son *claras* como lo establece esta pregunta, ya que no están sustentadas en un diagnóstico o estudio propio.

El equipo evaluador considera pertinente que el programa empiece por recuperar las experiencias pasadas y las presentes para desarrollar un modelo operativo acorde con la situación geográfica; usos y costumbres; necesidades del ciclo de vida y las cadenas productivas de la población objetivo del DF. Es decir, no solamente implementar conceptos de experiencias nacionales e internacionales, sino partir de las propias necesidades. Para ello, será indispensable realizar un diagnóstico de la problemática como punto de partida para que finalmente se brinden servicios financieros y no financieros con personalidad propia que contribuyan a disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, como lo establece la LDSDF.

#### *A.3.2. ¿Tiene identificado el origen o factores determinantes del problema?*

El programa no tiene suficientemente identificado el origen o factores del problema que aborda, ya que no tiene un diagnóstico inicial, estudio actualizado o algún marco teórico. Solamente se basa en referencias empíricas con base en la operación del programa y en una realidad global relacionada con la pobreza, marginación y exclusión económica.

En esa lógica, la CEM externó que lo deseable sería no quedarse solamente en la colocación de microcréditos sino transitar hacia un esquema donde los acreditados puedan ahorrar, como en el Grameen Bank de Bangladesh, empero, no hay certeza de cómo realizarlo. En ese

punto se reitera la necesidad de llevar a cabo un diagnóstico de la situación actual para construir un modelo de programa. Para ello proponemos que el Promapa busque alianzas estratégicas con la academia para desarrollar dichos estudios que, por una parte, garantizarían el uso de metodologías probadas e implicarían costos inferiores.

*A.3.3. ¿Cuáles son los supuestos que justifican el Promapa y los riesgos de que no se cumplan? ¿Están adecuadamente identificados?*

No están identificados debido a que el programa no partió de la metodología del Sistema del Marco Lógico para su diseño y, por ende, no se definieron supuestos ni riesgos.

Sin embargo, retomando el objetivo general del programa plasmado en las RO (*Fomentar proyectos productivos de negocio para el autoempleo, mediante el otorgamiento de créditos a personas físicas en situación de pobreza y marginación que hayan conformado un grupo solidario*) podemos decir que los riesgos de no cumplir esa tarea son:

- Promover proyectos que no se usen para generar empleos.
- Proyectos productivos que no se consoliden.
- Que se produzcan los bienes y servicios planeados, pero que no puedan comercializarse.
- Que la baja tasa de recuperación no permita el financiamiento de nuevos proyectos productivos.
- Que no se construya capital social.
- Que no se mejoren las condiciones sociales y económicas de los acreditados.

Algunos supuestos para que opere adecuadamente el programa, dado el actual esquema de operación, son:

- La tasa de recuperación permite el financiamiento de más proyectos para beneficiarios de población atendida.
- Los proyectos financiados son sustentables y exitosos.
- Los beneficiarios se interesan en recibir más financiamiento y ascender en los niveles de crédito.
- Existe demanda de asesorías y capacitaciones técnicas por parte de los acreditados.
- Existe una adecuada planeación financiera por parte de los beneficiarios y el crédito resulta suficiente para realizar adecuadamente su proyecto productivo.
- Los beneficiarios utilizan el financiamiento apropiadamente para su proyecto productivo.

- Los proyectos productivos financiados generan las utilidades esperadas.
- Los GS no sufren conflictos internos graves y permanecen unidos.
- Los acreditados pagan en tiempo y forma el financiamiento recibido.
- La capacitación es idónea y resulta práctica para los proyectos productivos de los acreditados.
- Existe demanda para la comercialización de los productos o servicios de los acreditados.
- Se dispone del tiempo y el personal idóneo para efectuar todas las capacitaciones.

#### *A.3.4. Sus objetivos y estrategias ¿le permiten incidir en el problema?*

Los objetivos y estrategias no están identificados, como lo sugiere la metodología del Sistema del Marco Lógico del ILPES, por medio del árbol de objetivos y la definición de acciones. Por lo tanto, para esta pregunta consideramos los descritos en las RO:

##### *Objetivo general*

- Fomentar proyectos productivos de negocio para el autoempleo, mediante el otorgamiento de créditos a personas físicas en situación de pobreza y marginación que hayan conformado un GS.

##### *Objetivos específicos*

- Propiciar el desarrollo económico de la población con mayores índices de marginación y pobreza.
- Impulsar el desarrollo social a través de la organización y consolidación de GS.

Tomando en cuenta las *estrategias* que actualmente se realizan para cumplir esos objetivos:

- a. Colocación de microcréditos
- b. Capacitación inicial de los acreditados por parte de Nafinsa

El equipo evaluador considera que no son suficientes para incidir en las necesidades detectadas por el Promapa. A continuación se indica para cada una de éstas, entre paréntesis, la situación actual:

- Fomentar proyectos de negocio y autoempleo. (No se está realizando una promoción del programa ni acompañamiento que propicie el desarrollo de proyectos con base en conocimientos y habilidades técnicas, por lo que existe un riesgo de que éstos no estén bien formulados y, por lo tanto, no generen autoempleos ni nuevos ingresos).

- Extender los servicios financieros a sectores de la población que la banca comercial no abarca. (Si bien se brindan microcréditos a la población que no es sujeto de crédito para el sistema financiero formal, no se fomenta el ahorro ni se impulsan otros servicios como microseguros).
- Eliminar el abuso a los sectores no bancarizados por parte de los prestamistas informales. El programa como tal no puede *eliminar* esta situación, consideramos que es un error de redacción de la necesidad. Lo que sí sucede es que el Promapa coadyuva a que la población más desprotegida tenga otras oportunidades y evite sufrir estos abusos. Se recomienda cambiar la redacción en las RO para tener un objetivo alcanzable: *Contribuir a disminuir el abuso que padecen los sectores no bancarizados por parte de los prestamistas informales.*
- Crear oportunidades para el autoempleo de los recursos humanos no utilizados y subutilizados en la Ciudad de México, que permita mejorar su calidad de vida y consolidar su proyecto productivo. (El programa no tiene un plan de capacitación y asesoría continua de los proyectos productivos y tampoco de seguimiento, por lo que hay grandes posibilidades de que los acreditados no los consoliden y, por ende, no mejoren su calidad de vida. Al respecto, Nafinsa solamente capacita al inicio y más parece una formalidad para que los solicitantes accedan al crédito -que ni siquiera se incorpora en el diagrama de flujo-. De igual forma no se realizan actividades para promover la comercialización).
- Incluir a la población marginada dentro de un formato organizacional. (No basta con organizar a la población en una estructura ya que se necesita que los GS funcionen realmente como tales -y no como una instancia administrativa- para promover la construcción de capital social, la sensibilización de género y una cultura del pago solidario y responsable).

Por lo tanto, para contribuir a resolver las necesidades plasmadas en las RO del Promapa se recomienda:

- Considerar elementos como la capacidad de pago, la situación geográfica, los usos y costumbres, las necesidades del ciclo de vida y las cadenas productivas de los habitantes del DF para lograr una colocación y recuperación más eficiente de los microcréditos.
- Brindar capacitación, asesoría y asistencia técnica continua, y especializada para grupos de proyectos.
- Consolidar alianzas estratégicas con intermediarios financieros para captar ahorro.
- Introducir otros servicios financieros como seguros de salud, vida, siniestros y otros.
- Creación de proyectos específicos de comercialización.



- Promover la construcción de capital social, la sensibilización de género y una cultura del pago solidario y responsable.

#### A.3.5. ¿El Promapa ha identificado adecuadamente su población objetivo?

Con base en la población objetivo establecida en las RO 2008 del Promapa:

Personas que tengan establecido su domicilio en el Distrito Federal, preferentemente en las unidades territoriales de mayor marginación y pobreza, mismas que serán determinadas por el Gobierno del Distrito Federal, que cuenten con un negocio establecido y/o por establecer dentro del Distrito Federal.

Consideramos que la focalización por UT y a su vez, limitada a la población con *negocio* o por *establecerlo* es una debilidad del programa, ya que contraviene el principio de *Universalidad* plasmado en el Artículo 4 de la LDSDF en su primera fracción:

La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes.

La población objetivo no está adecuadamente identificada, ya que mediante una demarcación territorial se puede excluir a personas en estado de pobreza que vivan en zonas no marginadas, pero que, por ejemplo, habiten un cuarto de azotea, la conserjería de alguna escuela, etcétera. De igual forma, delimitar el programa a las personas que tengan un *negocio* o piensan iniciar uno parece poco conveniente y ese concepto no es congruente con la integralidad que supone el desarrollo de *proyectos productivos*.

Por su parte, el equipo evaluador considera que los servicios microfinancieros no necesariamente responden a las características de la focalización territorial, debido a que corrigen el error de inclusión, pero se corre el riesgo de excluir y esto conlleva a limitar la creación de capital social vertical, el cual es más extensivo, ya que “tiende puentes” entre grupos disímiles y suele ser el que se utiliza para “superarse,” a diferencia del capital social horizontal construido por lazos “de unión” dentro de la propia comunidad.<sup>99</sup>

Adicionalmente, y en concordancia con la LDSDF, el objetivo debería ser lograr la universalidad para no privar a ningún ciudadano de sus derechos sociales y económicos. Si bien, la focalización se entiende por la magnitud del fenómeno en el DF, es necesario transitar paulatinamente hacia lo universal. Es decir, en una primera etapa focalizar de forma individual, y en etapas subsecuentes, definir características propias del Promapa que capten el interés de una población que requiera servicios financieros y no financieros accesibles e integrales. Será muy importante forjar GS que logren construir capital social y tejido social, ya que su operación actual se limita a la firma de los pagarés por todos los integrantes del grupo y a la recolección periódica de los comprobantes de depósito de los acreditados, por lo que

---

<sup>99</sup> Carola Conde Bonfil, “Metodologías para orientar los servicios microfinancieros hacia los más pobres”, *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, AC, núm. 17, enero-abril de 2005, 161-218.

cumplen más una función administrativa y se alejan drásticamente de la metodología que se tomó como base.

En consecuencia, la recomendación inmediata es modificar las RO para eliminar el criterio territorial de focalización y a mediano plazo (si se rediseña para proporcionar servicios financieros integrales) crear las condiciones para constituir un programa universal. De igual forma, se sugiere cambiar en las RO el concepto de *negocio* por el de *proyecto productivo para el autoempleo* y establecer claramente en la normatividad que se realizaran actividades continuas de trabajo con los GS para lograr su consolidación.

*A.3.6. ¿En el diagnóstico del problema y en la determinación de la población objetivo se tomaron en cuenta las diferencias de género, edad, origen étnico, discapacidad, ámbito territorial; orientación sexual y otras diferencias relevantes entre la población?*

Como se ha mencionado en otras preguntas del presente informe, no existe un diagnóstico del problema que atiende el programa. En cuanto a la población objetivo<sup>100</sup> descrita en las RO no se incorporan aspectos relacionados con *diferencias de género, edad, origen étnico, discapacidad, ámbito territorial; orientación sexual y otras diferencias relevantes entre la población*, empero, dicho documento en otro apartado precisa:

El Programa de Microcréditos atendiendo a la equidad de género y siendo un programa universal (*sic*) promueve la participación de las mujeres así como otros grupos vulnerables; de tal manera que los programas de Fondeso han operado con una visión incluyente, atendiendo de igual manera a los jóvenes y a los ancianos, a las mujeres y a los hombres, y personas con capacidades diferentes, sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad.

Para *grupos vulnerables* las RO establecen:

Durante la última década la atención a grupos vulnerables, también conocidos como grupos sociales en condiciones de desventaja, ocupa un espacio creciente en las agendas legislativas de las políticas públicas, con especial atención a los procesos de vulnerabilidad social de las familias, grupos y personas. El concepto de vulnerabilidad se aplica a aquellos sectores o grupos de la población que por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar.

En consecuencia podemos decir que el programa tiene una visión, al menos en su normatividad, incluyente en cuanto a las diferencias entre la población, en apego a la LDSDF. Empero, recomendamos que la población objetivo plasmada en las RO no se limite a los habitantes de las unidades territoriales de mayor marginación y que cuenten con un negocio o por establecerlo, para así ser congruentes con la política de desarrollo social del DF.

---

<sup>100</sup> Personas que tengan establecido su domicilio en el Distrito Federal, preferentemente en las unidades territoriales de mayor marginación y pobreza, mismas que serán determinadas por el Gobierno del Distrito Federal, que cuenten con un negocio establecido y/o por establecer dentro del Distrito Federal.

*A.3.7. ¿Existe algún estudio, algún tipo de análisis o justificación analítica o de política pública que sustente la pertinencia del Promapa?*

El programa no cuenta con estudios, análisis o justificaciones analíticas o de política pública que sustenten su pertinencia. Las referencias -como se ha mencionado con antelación- son algunas necesidades descritas en las RO y la publicación del Fondeso *Microempresas exitosas de la Ciudad de México 2001-2006* que dan un esbozo de la importancia de los microcréditos en el combate a la pobreza.

Creemos que es fundamental para el Promapa generar un marco teórico o conceptual con base en un estudio o diagnóstico que dimensione el problema a atender y precise su pertinencia. De esta forma las acciones adquieren personalidad y pueden cuantificarse y cualificarse. Para desarrollar este tipo de estudios, además de vincularse con la academia consideramos que puede aprovecharse la estructura que la UROP tiene distribuida en las 16 delegaciones del DF, por medio de las Jefaturas de Unidad Departamental de Asistencia y Atención Microempresarial (JUDAAM). Los promotores adscritos a esas unidades pueden realizar labores de apoyo en el levantamiento de información (encuestas de satisfacción de acreditados; instrumentos de diagnóstico que detecten necesidades; mecanismos de monitoreo; información para completar las bases de datos, etcétera).

Si bien, la CEM argumentó que requieren recursos humanos adicionales para satisfacer la demanda del Promapa, consideramos que en la medida que la UROP logre implementar un sistema informático adecuado que maneje grandes volúmenes de información y de transacciones se podrá alcanzar la autosuficiencia operativa, reducir costos y ganar tiempo para los promotores, quienes según el diagrama de flujo del manual operativo del programa realizan las siguientes funciones:<sup>101</sup>

- Entregar los formatos de solicitud de crédito; integrar el grupo beneficiario y solicitar su llenado y entrega.
- Recibir del grupo solicitante los formatos y la documentación requerida, y revisarla.
- Rechazar la solicitud (en su caso) e informar sobre las correcciones que deberán realizarse a los formatos y/o la documentación faltante.
- Entregar al grupo solicitante los formatos y la documentación.
- Turnar a la JUDAAM los formatos y la documentación del grupo.

Si se piensa en una lógica de sistematización de procesos, como la captura en formatos sencillos que de inmediato alimenten la base de datos y que ésta, a su vez, genere la información necesaria para la operación y análisis, se estaría dando un gran paso.

---

<sup>101</sup> Con base en lo externado por la CEM, los promotores llevan a cabo otras funciones como visitas de seguimiento y apoyo en las entregas, por lo que el diagrama de flujo puede tener omisiones.

De igual forma, si se pretende reducir costos se puede adaptar la propuesta de Lacalle:<sup>102</sup>

- Aplicar metodologías que sirvan para delegar la toma de algunas decisiones y la puesta en marcha de las actividades en manos de los GS.
- La utilización de procedimientos de solicitud muy sencillos para nuevos créditos.
- La localización de las sucursales de crédito cerca de los clientes y el seguimiento de una política de concentración geográfica. De esta forma se consigue reducir muchos de los costos de transacción. Ello suele ir acompañado de la utilización de un mobiliario austero en las sucursales y el establecimiento de sueldos discretos para el personal.
- La descentralización en las oficinas locales de la toma de decisiones sobre cualquier nueva operación de crédito, para eliminar en lo posible las grandes burocracias.
- La utilización de criterios de elegibilidad para la aprobación de nuevas operaciones que sean “fácilmente verificables”.<sup>103</sup>

*A.3.8. ¿El Promapa es pertinente respecto al problema a atender y a sus características entre la población?*

Es pertinente, pero sus acciones no son suficientes para contribuir a reducir la pobreza y exclusión económica en el DF. No basta con la colocación de microcréditos y dar una capacitación general. Como se ha mencionado en este informe, consideramos que se requieren los siguientes ejes:

- Considerar elementos como la capacidad de pago, la situación geográfica, los usos y costumbres, las necesidades del ciclo de vida y las cadenas productivas de los habitantes del DF para lograr una colocación y recuperación más eficiente de los microcréditos.
- Brindar capacitación, asesoría y asistencia técnica continua.
- Concertar alianzas estratégicas con intermediarios financieros para captar ahorro.
- Introducir otros servicios financieros como ahorro, seguros de salud, vida, siniestros y otros.
- Creación de proyectos específicos de comercialización.

---

<sup>102</sup> Maricruz Lacalle Calderón, “Microcréditos y pobreza: De un sueño al Nobel de la paz”, Ediciones Turpial SA, Madrid, 2008.

<sup>103</sup> Carlos Castelló, “Servicios financieros a la microempresa: Lecciones y perspectivas”, *Síntesis Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, núm. 23, enero-julio de 1995, pp. 91-99.

- Promover la construcción de capital social; la sensibilización de género y una cultura del pago solidario y responsable.

*A.3.9. ¿Existen en otros lugares soluciones alternativas al problema que el Promapa atiende? ¿Hace el programa referencia a ellas?*

El programa no hace referencia a ellas. En el capítulo II del presente informe se describen experiencias nacionales e internacionales que muestran acciones puntuales para atender las necesidades que el Promapa aborda. Precisamos que la diversificación de servicios financieros es una solución integral que consideramos más pertinente, es decir, la introducción de mecanismos apropiados de seguros (salud, vida, siniestros y otros), sumados a las alianzas con instituciones para captar ahorro, devienen en un paquete con más probabilidades de alcanzar los objetivos del programa.

*Aspectos específicos*

*A.3.10. ¿Cómo enfrenta el programa los problemas crediticios para la creación y el funcionamiento de microempresas?*

Esta pregunta no es pertinente ya que el programa apoya actividades de autoempleo y no incide directamente en la creación de microempresas. Sin embargo, algunos beneficiarios, después de recibir el financiamiento en los cuatro niveles del programa pueden haber consolidado sus proyectos productivos y necesitar financiamientos superiores a los 12 mil pesos establecidos por este programa, por lo que se les canaliza al Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa con recursos hasta 300 mil pesos.<sup>104</sup>

*A.3.11. El programa ¿formula acciones específicas frente a los factores desfavorables sobre producción y comercialización de bienes y servicios en pequeña escala?*

De acuerdo con la CEM, se realizan algunas asesorías por parte de los promotores en las delegaciones, quienes tienen formaciones profesionales diversas y cada uno, según su campo de especialidad, apoya a los acreditados en sus proyectos. Sin embargo, resaltó la necesidad de fusionarse con la academia en busca de capacitación técnica específica por giro de proyecto.

Por otra parte, en la administración pasada se fomentaban actividades como la Feria de la Economía Popular y el tianguis para ventas de productos de los acreditados, y se participaba en actividades organizadas por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), entre otros. En la actualidad el programa no realiza este tipo de actividades, los cuales consideramos imprescindibles para la consolidación de los proyectos de los acreditados.

---

<sup>104</sup> “Los porcentajes de financiamiento serán acorde a las necesidades y capacidad de pago del acreditado, éste podrá tener acceso a dos o más tipos de financiamiento, mismos que serán de hasta 100% de la inversión total a realizar”.

*A.3.12. ¿Cuenta el programa con mecanismos para verificar que los receptores de los créditos constituyan un sector de la población no atendido por la banca comercial?*

No se tienen mecanismos formales para corroborar que los acreditados sean atendidos por la banca comercial. Según la CEM esta verificación no se realiza, ya que las RO no la consideran. Empero, argumenta que los promotores hacen visitas domiciliarias para comprobar que lo asentado en el expediente del acreditado guarde congruencia, pero no se realizan estudios socioeconómicos o se investiga si la población tiene antecedentes con una institución de la banca comercial. Consideramos que este tipo de actividades iría en contra de la filosofía de las microfinanzas (terminar con la discriminación financiera impuesta por la banca y el sistema financiero formal) y fomentaría la exclusión, empero, rescatamos la necesidad de implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y seguimiento que fomenten prácticas transparentes y fortalezcan el programa.

*A.3.13. ¿Contiene el programa acciones específicas para la consolidación de los grupos de deudores solidarios?*

No tiene acciones específicas, por lo que consideramos ésta es una de las principales debilidades del Promapa, ya que tomó de la metodología de otras experiencias el concepto de GS, pero limitando su labor a cuestiones administrativas (reunir las fichas de depósito y entregarlas cuando se lo soliciten) en tanto en aquéllas representa un espacio privilegiado para la construcción de tejido social. Los GS -en otras experiencias- se reúnen periódicamente para intercambiar visiones entre ellos, y con otros GS, generándose así espacios de conocimiento, debate, intercambio, reflexión y sensibilización en aspectos básicos de desarrollo humano y comunitario.

Los GS tienen que concebirse como el motor del programa y trabajar muy de cerca para -en cada etapa- identificar su potencial o debilidades. Mientras se vean como elementos aislados no se cumplirá con su función, que ha sido probada por diversas metodologías en la generación de condiciones de igualdad.

#### **A.4. Consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Promapa**

*A.4.1. ¿Existe consistencia lógica entre los objetivos, metas y RO?*

El programa no dispone de metas desglosadas lo que dificulta que se realice una planeación en materia de financiamientos -v. gr. por nivel crediticio o sector económico- para consolidar proyectos productivos, dificultando que exista una consistencia directa con sus objetivos. Al carecer de una relación directa entre sus actividades y metas anuales, el Promapa no monitorea sus objetivos y no guarda congruencia con lo estipulado en las RO. La carencia de metas se analiza a profundidad en la sección B.5.

*A.4.2. ¿Existe congruencia entre los objetivos que persigue el Promapa y los servicios o apoyos que presta?*

En el diseño actual existe cierta congruencia, pero las acciones no son suficientes para generar el impacto social deseado, por lo que se reitera nuestra propuesta de que el Promapa brinde servicios financieros y no financieros con el objetivo de disminuir la vulnerabilidad de

las personas de menores ingresos y así contribuir a reducir la pobreza y exclusión económica de los habitantes del DF.

Por lo tanto proponemos:

- *Brindar servicios financieros bajo la premisa de recomponer la autoestima y lograr el empoderamiento de aquellas personas excluidas del sistema bancario comercial.* Para ello, el Promapa requiere consolidar alianzas estratégicas con intermediarios financieros para captar ahorro y así apegarse a las estrategias de modelos exitosos que no sólo logran una mejora considerable en las condiciones económicas de las personas, sino que generan un cambio social. A su vez, el programa requiere tomar en cuenta elementos como la capacidad de pago, la situación geográfica, los usos y costumbres, las necesidades del ciclo de vida y las cadenas productivas de los habitantes del DF para lograr una colocación y recuperación más eficiente de los microcréditos. De esta forma, se lograría dotar de personalidad al programa al tener caracterizada a su población objetivo y potencial, lo que daría más elementos para proponer soluciones puntuales ante vicisitudes, como crisis económicas o contingencias. Al respecto, el Promapa está en posibilidades de brindar mecanismos apropiados de seguros (salud, vida, siniestros y otros) para que los acreditados no se descapitalicen ante eventualidades. Esto se lograría mediante sinergias con instituciones éticas y comprometidas.
- *Otorgar servicios no financieros.* Consideramos que un punto clave para que el Promapa logre consolidarse y en verdad contribuya a disminuir la vulnerabilidad de los habitantes del DF es instaurar un sistema de capacitación, asesoría y asistencia técnica constante para los acreditados. El objetivo principal será que los GS se conviertan en sujetos sociales para el desarrollo de capacidades y adopten un acercamiento al género con acciones orientadas al empoderamiento. Esto se puede lograr mediante la asesoría y retroalimentación constante con el personal operativo del programa y con otros GS en sesiones de trabajo regulares. Compartir experiencias y ser encaminados por profesionales contribuirá a construir lazos que darán solidez a los proyectos productivos. Para cerrar este círculo de manera integral se necesita que el Promapa genere proyectos específicos de comercialización. De esta forma también se estaría contribuyendo a la expansión del mercado interno y, por ende, al crecimiento del autoempleo. Estas dos consecuencias evitarían padecimientos tradicionales de los más vulnerables como jornadas laborales excesivas; pobreza de tiempo; pérdida de beneficios sociales y bajos ingresos.

#### *A.4.3. ¿Las estrategias del Promapa son congruentes con sus objetivos?*

Parcialmente. Se puede considerar que el Promapa tiene tres grandes vertientes:

1. Consolidar autoempleos por medio de financiamientos con tasas de interés accesibles.
2. Brindar capacitación para la mejor implementación de proyectos productivos.

3. Facilitar que los acreditados cumplidos accedan a mejores oportunidades crediticias y consoliden sus proyectos productivos.

No obstante, como se explica en la pregunta B.4.6 las capacitaciones sólo se han enfocado a los fundamentos básicos de negocios, no son personalizadas o dirigidas por tipo de proyecto productivo, su duración es muy corta<sup>105</sup> y la dinámica actual no permite que existan asesorías continuas idóneas para consolidar y apoyar proyectos exitosos.

En cuanto a la recuperación, no existen mecanismos claros y efectivos para sancionar y corregir el incumplimiento de pagos lo que se convierte en un incentivo negativo para los acreditados y puede afectar la sostenibilidad y permanencia del programa.

El programa ha enfocado sus acciones a seleccionar nuevos GS, intentar la recuperación del crédito otorgado y recolocar el recurso en los cuatro niveles establecidos por el programa; sin embargo, se corre el riesgo de fungir sólo como un organismo financiador<sup>106</sup> y no como un programa integral que brinde herramientas para consolidar proyectos productivos sustentables.

#### *A.4.4. ¿Los productos y componentes del Promapa guardan congruencia con los objetivos del mismo?*

El programa no cuenta con una matriz del marco lógico donde se concreten los productos y componentes. Por lo tanto, no se puede responder si guardan congruencia con los objetivos existentes:

- a) Fomentar proyectos de negocio y autoempleo.
- b) Extender los servicios financieros a sectores de la población que la banca comercial no atiende.
- c) Eliminar el abuso de los prestamistas informales a los sectores no *bancarizados*.
- d) Crear oportunidades para el autoempleo de los recursos humanos no utilizados y subutilizados en la ciudad de México, que permitan mejorar su calidad de vida y consolidar su proyecto productivo.
- e) Incluir a la población marginada dentro de un formato organizacional.

---

<sup>105</sup> La capacitación básica que reciben todos los acreditados que acceden al primer nivel es de una hora aproximadamente.

<sup>106</sup> No es eficaz ya que no presta los servicios microfinancieros con base en un diagnóstico para conocer las necesidades de la población. Por otra parte, consideramos que no tiene una política satisfactoria de colocación, debido a sus criterios territoriales, y la recuperación de los créditos no es efectiva y -con la tendencia actual- no logrará que el programa sea sustentable.



Con los *productos* actuales no se pueden lograr los objetivos del programa. Consideramos imprescindible desarrollar una matriz del marco lógico, para la cual se pueden considerar elementos de la propuesta del equipo evaluador. En ella sería necesario tomar en cuenta dos *componentes* rectores para contribuir a reducir la pobreza en los habitantes del DF:

- Servicios financieros y servicios no financieros

De éstos se deriva una serie de actividades<sup>107</sup> que consideramos indispensables para ser congruentes con los objetivos actuales:

- Consolidar alianzas estratégicas con intermediarios financieros para captar ahorro.
- Tomar en cuenta elementos como la capacidad de pago, la situación geográfica, los usos y costumbres, las necesidades del ciclo de vida y las cadenas productivas de los habitantes del DF para lograr una colocación y recuperación más eficiente de los microcréditos.
- Introducir mecanismos apropiados de seguros (salud, vida, siniestros y otros).
- Brindar capacitación, asesoría y asistencia técnica continua.
- Crear proyectos específicos de comercialización.
- Construir capital social.
- Sensibilizar en aspectos de equidad de género.

#### A.4.5. *¿Son suficientes los productos y componentes para alcanzar los objetivos perseguidos?*

El programa no dispone de una matriz del marco lógico donde se concreten los productos y componentes por lo que se desarrolla una propuesta en la pregunta A.4.11. Como componentes, se detectan tres vertientes de acción fundamentales:

1. Consolidar autoempleos por medio de financiamientos con tasas de interés accesibles.
2. Brindar capacitación para la mejor implementación de proyectos productivos.
3. Facilitar que los acreditados cumplidos accedan a mejores oportunidades crediticias y consoliden sus proyectos productivos.

Como se ha mencionado en las secciones pertinentes de esta evaluación, estas acciones presentan debilidades por lo que consideramos que los productos y componentes deben ser complementados para garantizar el impacto social deseado. Se presentan propuestas en las preguntas A.4.2 y A.4.4.

---

<sup>107</sup> Consideramos que es correcto denominarlas como *actividades* en lugar de *productos* con base en la metodología del Marco Lógico de la Cepal.

*A.4.6. ¿Los productos y componentes son consistentes con la concepción general de los objetivos y son suficientes para producirlos?*

Si bien, los componentes guardan una congruencia general con los objetivos, las acciones desarrolladas por el programa no parecen ser suficientes para garantizarlas. Como se analizó en la pregunta A.1.4, no se han consolidado los niveles crediticios superiores y, salvo el repunte de este ejercicio fiscal, han registrado una disminución histórica en esta década. Asimismo, el número de créditos financiados presenta la misma disminución y comportamiento en los últimos años, originado por la baja tasa de recuperación y los elevados gastos de operación.

En lo que compete a capacitación, si bien, el Promapa realiza acciones aisladas que intentan complementar las capacitaciones de fundamentos de negocios impartidas a todos los acreditados por Nafinsa, no existen acciones continuas idóneas para consolidar y apoyar los proyectos exitosos.<sup>108</sup>

*A.4.7. ¿Los productos, componentes y estrategias del Promapa cumplen con los principios de la Ley de Desarrollo Social?*

Se reitera que el programa no cuenta con una matriz del marco lógico donde se concreten los productos y componentes que puedan cumplir con los principios de la Ley de Desarrollo Social. Las estrategias no están identificadas -como lo sugiere la metodología del Sistema del Marco Lógico del ILPES- por medio del árbol de definición de acciones y sólo cumplen parcialmente con los objetivos del programa.

Podemos afirmar que con los *productos* actuales no se puede incidir en las premisas del programa. Consideramos necesario desarrollar la matriz del marco lógico, para la cual se pueden retomar elementos de la propuesta del equipo evaluador.

Los dos componentes propuestos en la pregunta A.4.4 (servicios financieros y servicios no financieros) contribuirían al cumplimiento de los principios de igualdad y justicia distributiva de la LDS, ya que ayudarían a combatir la pobreza de los habitantes del Distrito Federal:

Las actividades propuestas en la pregunta A.4.4<sup>109</sup> que consideramos indispensables para ser congruentes con los lineamientos del programa y como parte de los principios de la LDS son:

- Tomar en cuenta elementos como la capacidad de pago, la situación geográfica, los usos y costumbres, las necesidades del ciclo de vida y las cadenas productivas de los habitantes del DF para lograr una colocación y recuperación más eficiente de los microcréditos.
- Consolidar alianzas estratégicas con intermediarios financieros para captar ahorro.

---

<sup>108</sup> Para mayor información ver pregunta B.4.6.

<sup>109</sup> Consideramos que es correcto denominarlas como *actividades* en lugar de *productos* con base en la metodología del Marco Lógico de la Cepal.

- Introducir mecanismos apropiados de seguros (salud, vida, siniestros y otros).
- Brindar capacitación, asesoría y asistencia técnica continua.
- Crear proyectos específicos de comercialización.
- Construir capital social.
- Sensibilizar en aspectos de equidad de género.

Estas actividades cumplirían con los principios de equidad de género y social así como del de exigibilidad.

*A.4.8. ¿La selección de la población beneficiada cumple con el orden de prelación del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social: universalidad-focalización territorial-focalización sectorial-focalización individual?*

El Promapa no cumple con el orden de prelación del Reglamento de la LDSDF sino que focaliza con base en las UT conformadas por partes de colonias, pueblos o unidades habitacionales, cuyo conjunto conforman la Demarcación Territorial. Sin embargo, esta focalización estipulada en las RO deja fuera a personas en estado de pobreza que pueden vivir en zonas no marginadas, por ejemplo, gente que vive en cuartos de azotea o vigilantes de escuelas o casas particulares, etcétera.

Si bien la elaboración del Atlas constituyó un esfuerzo importante para *mapear* la realidad social del Distrito Federal, programas como éste no necesariamente responden a las características de la focalización territorial.

Aún más, la focalización de los servicios microfinancieros a los más pobres o hacia grupos específicos restringe el acceso a los grupos considerados no vulnerables y corrige el denominado *error de inclusión* pero aumenta las probabilidades de cometer el *error de exclusión*, pues las metodologías diseñadas para orientar los programas estiman su eficacia para detectar a los más pobres entre 70 y 80 por ciento. Además, se corre el riesgo de destruir el capital social existente en las comunidades donde operan los proyectos microfinancieros o, al menos, no permitir la creación de capital social vertical.<sup>110</sup>

Adicionalmente, dada la relevancia de los servicios financieros para reducir la vulnerabilidad de las personas y para respetar sus derechos económicos, la pretensión debería ser a lograr la universalidad. Es decir, la focalización podría justificarse en una primera etapa debido a las

---

<sup>110</sup> Es un capital social más extensivo ("*bridging*" *social capital*) que "tiende puentes" entre grupos disímiles y suele ser el que se utiliza para "superarse" a diferencia del capital social horizontal construido por lazos "de unión" dentro de la propia comunidad ("*bonding*" *social capital*) al cual recurren los pobres para "arreglárselas". Si el grupo está formado sólo por gente pobre sólo se desarrollaran lazos del segundo tipo y se les priva de la posibilidad de generar redes del primero. Carola Conde Bonfil, "Metodologías para orientar los servicios microfinancieros hacia los más pobres", *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, AC, núm. 17, enero-abril de 2005, 161-218.

dificultades de poner en marcha el programa para una ciudad tan densamente poblada y por los recursos limitados con que cuenta el programa, pero a largo plazo (incluso a mediano plazo) el programa debería ser universal.

En consecuencia, la recomendación inmediata es modificar las RO para eliminar el criterio territorial de focalización y a mediano plazo (si se rediseña para proporcionar servicios financieros integrales) crear las condiciones para constituir un programa universal.

#### *A.4.9. ¿Existe algún conjunto de indicadores construido ex profeso para dar cuenta de los avances y resultados del Promapa?*

La CEM indica que no existen indicadores, sólo avance de meta física y financiera e informan sobre el número de créditos que se han otorgado, cuántos corresponden a cada delegación, así como el porcentaje de hombres y de mujeres, por edades, y al sector al que se destina el crédito.

Aunque las RO establecen algunos indicadores de impacto y gestión, no se recibió ninguna información donde se cuantifiquen y se analicen los resultados. Solamente se recibieron un par de indicadores denominados *Indicadores de cartera de microcréditos*<sup>111</sup> con su respectiva fórmula y calculados con datos del programa, empero, no hay evidencia de su procesamiento y respectiva utilización para el análisis. Estos indicadores no cumplen con los criterios básicos de la metodología de la matriz del marco lógico, ya que no satisface la calificación CREMA<sup>112</sup> al no ser *adecuados* por no especificar metas cuantitativas u objetivo a seguir; ni *relevantes* por no reflejar una dimensión importante del logro del objetivo.

Recomendamos tomar elementos de los indicadores propuestos por el equipo evaluador para desarrollar herramientas que contribuyan a evaluar el programa y determinar si sus acciones han generado el impacto planteado.

#### *A.4.10. ¿Cuenta el programa con mecanismos de monitoreo y evaluación interna?*

De acuerdo con la CEM, el programa cuenta con mecanismos de monitoreo y evaluación interna: reuniones mensuales con el personal del Promapa, en las que tratan varias actividades, entre ellas, seguimiento a la recuperación, los proyectos, las entregas, la situación financiera, etc. así como los informes que entregan las gerencias sobre distintos tópicos. En relación con la evaluación interna, mencionó los informes a la contraloría interna, a la Secretaría de Finanzas y al Comité Técnico (con la misma periodicidad) en los que se comunica en qué porcentaje se han cubierto las metas físicas y financieras, y las acciones de recuperación realizadas en ese trimestre.

---

<sup>111</sup> “Cumplimiento del importe de créditos programados” e “Índice de cumplimiento de créditos otorgados”. El primero mide el cumplimiento del monto total de recursos otorgados con respecto a la principal meta programada y el segundo, el cumplimiento del número total de créditos otorgados con respecto a la principal meta programada (Véase la pregunta A.1.4).

<sup>112</sup> Un indicador debe ser claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado (CREMA).

Sin embargo, consideramos que estas acciones no son propias del monitoreo y evaluación, ya que no generan datos duros suficientes y adecuados que permitan un proceso de seguimiento y análisis de resultados.

Es decir, el monitoreo y evaluación es una herramienta de gestión que permite mejorar el desempeño de programas en su diseño, supervisión y resultados, especialmente a nivel de *componentes* y *propósito* así como identificar los logros y debilidades para recomendar medidas correctivas para optimar los resultados.

Es necesario que el programa cuente con mecanismos de retroalimentación con los beneficiarios del programa, ya que, por ejemplo, ni siquiera existe un buzón de quejas que permita recomendar acciones correctivas de los problemas que se presenten (como la espera de hasta cinco meses por parte del beneficiario en la entrega del microcrédito).

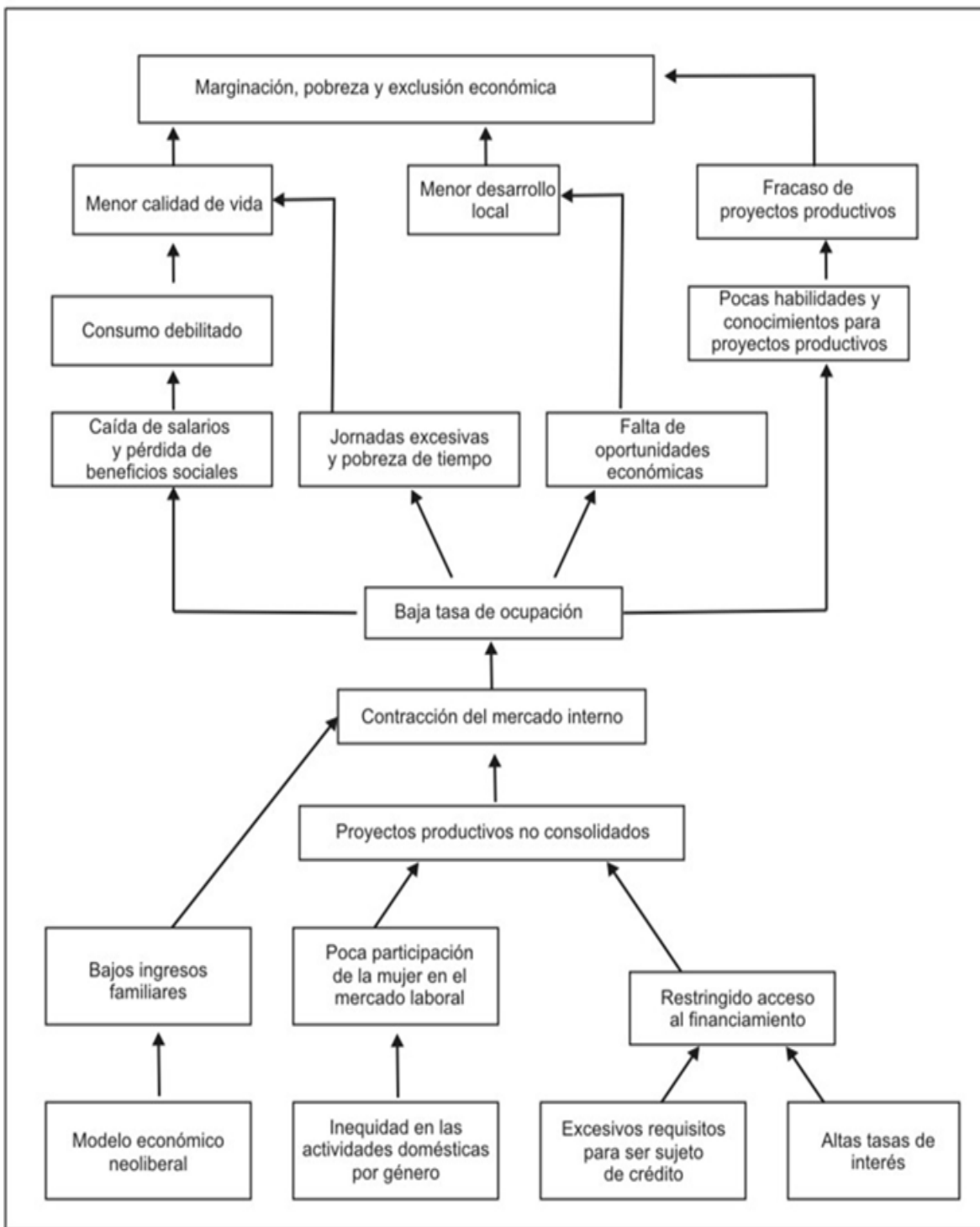
Asimismo, al no contar con una matriz del marco lógico deja fuera la posibilidad de realizar modificaciones precisas durante la etapa de ejecución.

#### *A.4.11. Construya el marco lógico del Promapa*

Siguiendo la metodología del sistema de marco lógico del ILPES, en las figuras 2 a 4 se presentan los árboles de problemas, de objetivos y la definición de acciones que consideramos permitirían al programa incidir realmente en el problema principal y los efectos que conlleva.

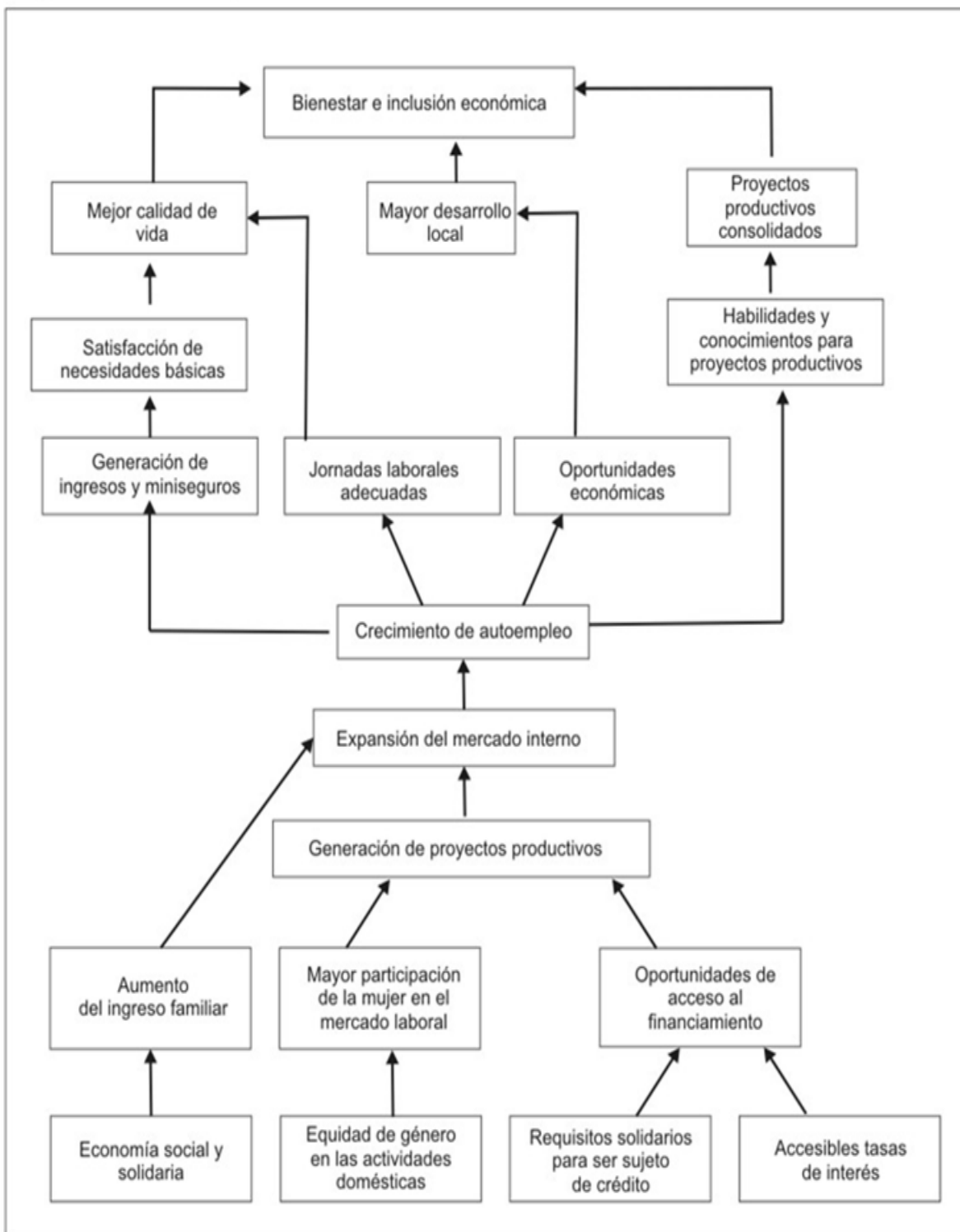
Sin embargo, la figura 5 es la representación de las actividades y componentes del programa con su diseño actual. Es decir, los árboles de problemas y objetivos nos conducen a proponer acciones distintas para resolver el problema de las que actualmente tiene definidas el programa. Por esta razón, la figura 5 no se deriva de las anteriores.

Figura 2. Árbol de problemas



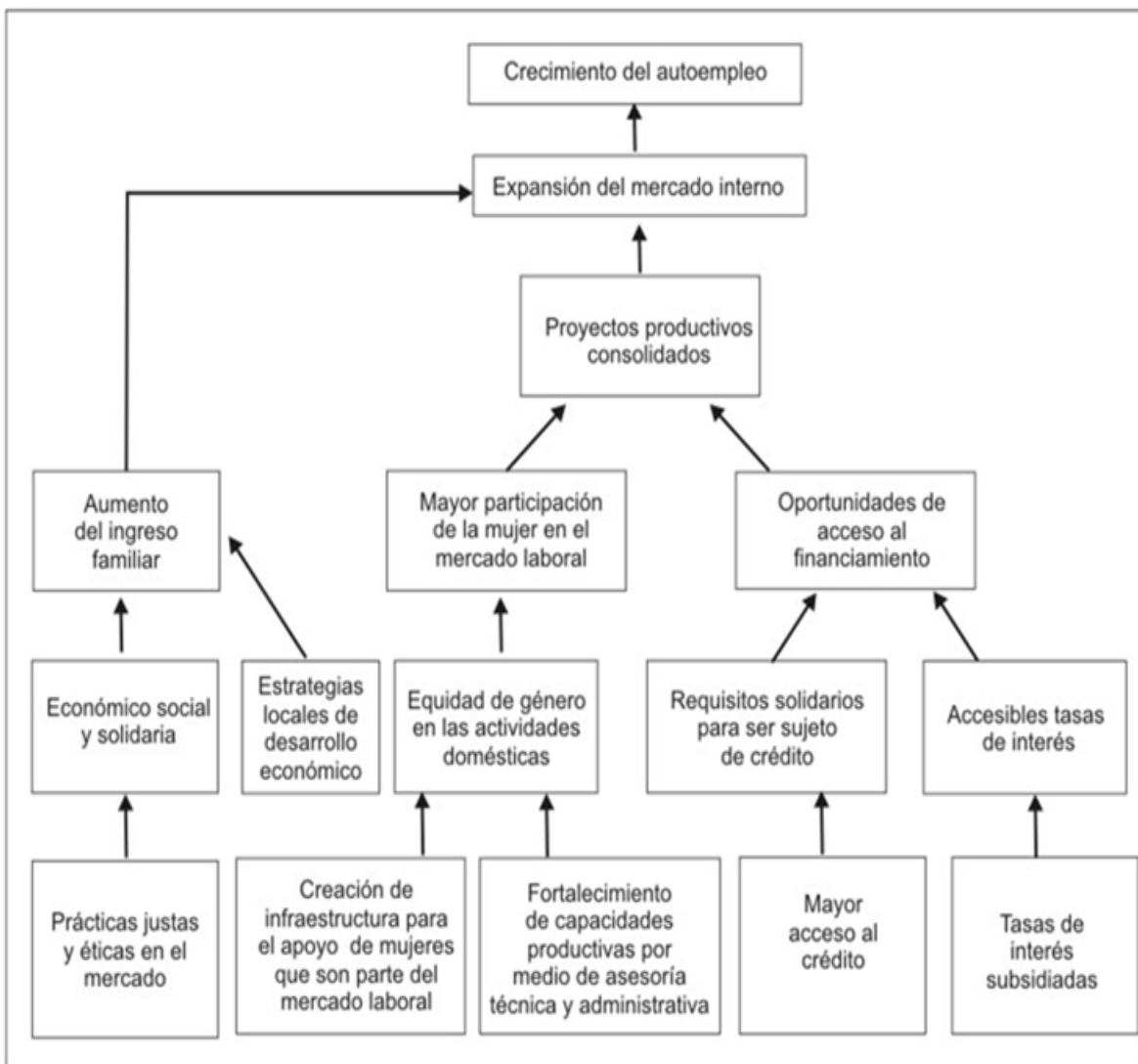
Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa de Microcréditos y la Metodología del Marco Lógico del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

Figura 3. Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa de Microcréditos y la Metodología del Marco Lógico del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

Figura 4. Definición de acciones



Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa de Microcréditos y la Metodología del Marco Lógico del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)



Informe final de la Evaluación de diseño y operación 01-2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo

Figura 5a. Matriz de Marco Lógico 2008 del Programa de microcréditos para actividades productivas de autoempleo

| Resumen narrativo  | Indicadores  |   | Frecuencia de medición | Medios de verificación   | Supuestos  |
|--|--|---|------------------------|--|--|
|  | Nombre   | Fórmula   |                        |  |  |
| <b>FIN</b>   |  |   |                        |  |  |
| 1. Contribuir a reducir la pobreza y exclusión económica de los habitantes del DF  | 1.1. X% de acreditados del Promapa que incrementaron su ingreso, después de recibir X créditos                               | 1.1. Número de acreditados que incrementaron su ingreso derivado del apoyo crediticio / Número de acreditados *100  | 1.1. Anual             | 1.1. Solicitud de microcrédito. Promapa  | 1.1 La tasa de recuperación permite el financiamiento de más proyectos para la población atendida.   |
|  | 1.2. En las delegaciones atendidas se registra una disminución de la marginación de X% tras cinco años de operar el programa | 1.2. Grado final de marginación por delegación / Grado inicial de marginación por delegación *100   | 1.2. Cinco años        | 1.2 Cálculo del índice de marginación con base en el Conteo de población y vivienda, INEGI | 1.2. Los proyectos financiados son sustentables y exitosos.  |
| <b>PROPÓSITO</b>   |  |   |                        |  |  |
| 2. La población con mayor índice de marginación y pobreza del DF, consolida proyectos productivos financiados con microcréditos. | 2.1. X% de los proyectos financiados continúa después de un año de su financiamiento   | 2.1. Número de proyectos supervisados que continúan después de un año de su financiamiento / Total de proyectos financiados supervisados *100                       | 2.1. Anual             | 2.1. Encuesta a acreditados. Evaluación externa  | 2.1. Los acreditados se interesan por ascender en los niveles de crédito y consolidar sus proyectos.   |
|  | 2.2. Al menos X% de los acreditados son financiados en el Nivel 1  | 2.2. Número de acreditados financiados en el año en el Nivel 1 / Número de acreditados financiados en el año *100   | 2.2. Anual             | 2.2. Bases de datos anuales. Fondeso   |  |
|  | 2.3. Al menos X% de los acreditados son financiados en el Nivel 2  | 2.3. Número de acreditados financiados en el año en el Nivel 2 / Número de acreditados financiados en el año *100   | 2.3. Anual             | 2.3. Bases de datos anuales. Fondeso   |  |
|  | 2.4. Al menos X% de los acreditados son financiados en el Nivel 3  | 2.4. Número de acreditados financiados en el año en el Nivel 3 / Número de acreditados financiados en el año *100   | 2.4. Anual             | 2.4. Bases de datos anuales. Fondeso   |  |
|  | 2.5. Al menos X% de los acreditados son financiados en el Nivel 4  | 2.5. Número de acreditados financiados en el año en el Nivel 4 / Número de acreditados financiados en el año *100   | 2.5. Anual             | 2.5. Bases de datos anuales. Fondeso   |  |
|  | 2.6. De los acreditados capacitados, X% aplican las técnicas y conocimientos enseñados                                       | 2.6. Número de acreditados capacitados que afirman utilizar las técnicas y conocimientos enseñados / Número de acreditados capacitados *100                         | 2.2. Anual             | 2.6. Encuesta a acreditados. Evaluación externa  | 2.2. Existen demandas por las asesorías y capacitaciones técnicas por parte de los acreditados   |
|  | 2.7. Para X% de los acreditados, el crédito resultó suficiente para efectuar satisfactoriamente su proyecto                  | 2.7. Número de acreditados que consideran que el crédito resultó suficiente para efectuar satisfactoriamente su proyecto / Número de acreditados entrevistados *100 | 2.7. Anual             | 2.7. Encuesta a acreditados. Evaluación externa  | 2.7. Existe una adecuada planeación financiera por parte de los acreditados y el crédito resulta suficiente para realizar adecuadamente su proyecto productivo |

Nota: De acuerdo con sus metas el programa deberá asignar los porcentajes y cifras representados como X.  
Fuente: Elaboración propia con base en información de Fondeso y la metodología del Marco Lógico del ILPES.

Informe final de la Evaluación de diseño y operación 01-2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo

Figura 5b. Matriz de Marco Lógico 2008 del Programa de microcréditos para actividades productivas de autoempleo

| Resumen narrativo  | Indicadores   |   | Frecuencia de medición | Medios de verificación                            | Supuestos   |
|--|---|---|------------------------|---|---|
|  | Nombre  | Fórmula   |                        |   |   |
| <b>COMPONENTES</b>   |   |   |                        |   |   |
| 3.1. Población marginada consolidada autoempleos por medio de financiamientos con tasas de interés accesibles                  | 3.1.1. Al menos 95% de los acreditados empleó el recurso del financiamiento para adquirir lo estipulado en su proyecto productivo | 3.1.1. Número de acreditados entrevistados que utilizaron el recurso adecuadamente / Número de acreditados entrevistados *100           | 3.1.1. Anual           | 3.1.1. Encuesta a acreditados. Evaluación externa | 3.1.1. Los acreditados utilizan el financiamiento adecuadamente para su proyecto productivo.        |
|  | 3.1.2. X% de los proyectos productivos ha generado utilidades   | 3.1.2. Proyectos supervisados que generan utilidades / Total de proyectos supervisados *100   | 3.1.2. Anual           | 3.1.2. Encuesta a acreditados. Evaluación externa | 3.1.2. Los proyectos productivos financiados generan las utilidades esperadas                       |
| 3.2. Población marginada cumplida tiene acceso a mejores oportunidades crediticias y consolida sus proyectos productivos       | 3.2.1. X% de acreditados del Nivel 1 ascienden al Nivel 2   | 3.2.1. Número de acreditados del Nivel 1 que posteriormente reciben financiamiento del Nivel 2 / Número de acreditados del Nivel 1 *100 | 3.2.1. Anual           | 3.2.1. Bases de datos anuales. Fondeso            | 3.2.1. Los grupos solidarios no sufren conflictos internos graves y permanecen unidos               |
|  | 3.2.2. X% de acreditados del Nivel 2 ascienden al Nivel 3   | 3.2.2. Número de acreditados del Nivel 2 que posteriormente reciben financiamiento del Nivel 3 / Número de acreditados del Nivel 2 *100 | 3.2.2. Anual           | 3.2.2. Bases de datos anuales. Fondeso            |   |
|  | 3.2.3. X% de acreditados del Nivel 3 ascienden al Nivel 4   | 3.2.3. Número de acreditados del Nivel 3 que posteriormente reciben financiamiento del Nivel 4 / Número de acreditados del Nivel 3 *100 | 3.2.3. Anual           | 3.2.3. Bases de datos anuales. Fondeso            |   |
|  | 3.2.4. X% de acreditados del Nivel 4 solicitan crédito nuevamente   | 3.2.4. Número de acreditados del Nivel 4 que posteriormente reciben un nuevo financiamiento / Número de acreditados del Nivel 4 *100    | 3.2.4. Anual           | 3.2.4. Bases de datos anuales. Fondeso            |   |
|  | 3.2.5. Existe una tasa de recuperación de al menos X% en el Nivel 1   | 3.2.5. Financiamiento recuperado en el Nivel 1 / Total del recurso del Nivel 1 *100   | 3.2.5. Anual           | 3.2.5. Bases de datos anuales. Fondeso            | 3.2.5. Los acreditados pagan en tiempo y forma el financiamiento recibido                           |
|  | 3.2.6. Existe una tasa de recuperación de al menos X% en el Nivel 2   | 3.2.6. Financiamiento recuperado en el Nivel 2 / Total del recurso del Nivel 2 *100   | 3.2.6. Anual           | 3.2.6. Bases de datos anuales. Fondeso            |   |
|  | 3.2.7. Existe una tasa de recuperación de al menos X% en el Nivel 3   | 3.2.7. Financiamiento recuperado en el Nivel 3 / Total del recurso del Nivel 3 *100   | 3.2.7. Anual           | 3.2.7. Bases de datos anuales. Fondeso            |   |
|  | 3.2.8. Existe una tasa de recuperación de al menos X% en el Nivel 4   | 3.2.8. Financiamiento recuperado en el Nivel 4 / Total del recurso del Nivel 4 *100   | 3.2.8. Anual           | 3.2.8. Bases de datos anuales. Fondeso            |   |
| 3.3. Población marginada beneficiada por el Programa recibe capacitación para la mejor implementación de proyectos productivos | 3.3. Al menos X% de los acreditados acude a capacitaciones complementarias  | 3.3. Número de acreditados con capacitación complementaria / Número de acreditados capacitados *100                                     | 3.3. Trimestral        | 3.3 Bases de datos anuales. Fondeso               | 3.3. La capacitación es idónea y resulta práctica para los proyectos productivos de los acreditados |

Nota: De acuerdo con sus metas el programa deberá asignar los porcentajes y cifras representados como X.  
Fuente: Elaboración propia con base en información de Fondeso y la metodología del Marco Lógico del ILPES.

Figura 5c. Matriz de Marco Lógico 2008 del Programa de microcréditos para actividades productivas de autoempleo

| Resumen narrativo   | Indicadores  |  | Frecuencia de medición | Medios de verificación  | Supuestos  |
|---|--|--|------------------------|---|--|
|   | Nombre   | Fórmula  |                        |   |  |
| <b>ACTIVIDADES</b>  |  |  |                        |   |  |
| 4.1. Autoempleos creados  | 4.1. X% de los acreditados inician una actividad económica gracias al financiamiento | 4.1. Acreditados del nivel 1 que inician una actividad económica / Total de acreditados en el nivel 1 *100 | 4.1. Anual             | 4.1. Solicitud de microcrédito. Promapa. Encuesta a acreditados. Evaluación externa | 4.1. Se dispone de los recursos anuales necesarios para que el Promapa cumpla con sus objetivos. |
| 4.2. Proyectos aprobados que cumplen las condiciones técnicas para crédito y capacitación | 4.2. 100% de los proyectos revisados y dictaminados                                  | 4.2. Número de proyectos revisados y dictaminados / Total de proyectos recibidos *100                      | 4.2. Mensual           | 4.2. Expedientes autorizados  |  |
| 4.1.6. Grupos solidarios capacitados en el fortalecimiento de habilidades productivas     | 4.3. 100% de los grupos solidarios acude a las capacitaciones iniciales              | 4.3. Número de acreditados capacitados / Número de acreditados *100  | 4.3. Mensual           | 4.3. Expedientes autorizados  | 4.3. Se dispone del tiempo y el personal adecuado para efectuar todas las capacitaciones         |

Nota: De acuerdo con sus metas el programa deberá asignar los porcentajes y cifras representados como X.  
Fuente: Elaboración propia con base en información de Fondeso y la metodología del Marco Lógico del ILPES.

### Aspectos específicos

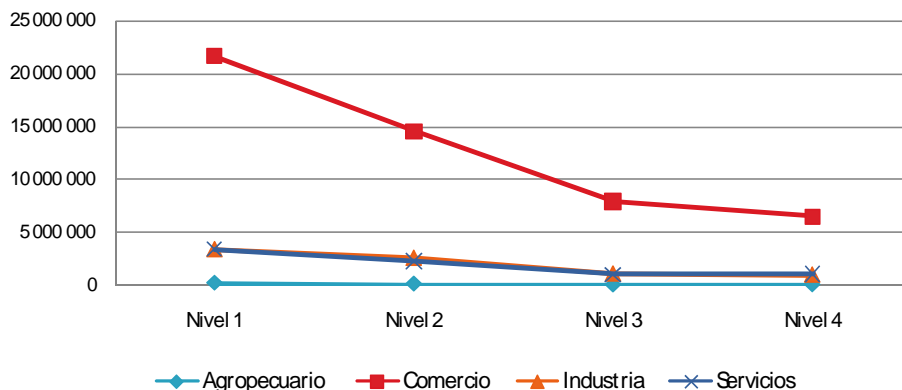
#### A.4.12. ¿Tiene el Promapa estimada la demanda potencial que pudiera atender?

El programa no ha estimado la demanda potencial, ya que según la CEM están rebasados y como los recursos no son suficientes, no ven necesario cuantificarla. Se recomienda que el programa realice un estudio para determinar la demanda potencial de la Ciudad de México para lograr una mejor planeación financiera y encaminar de manera eficiente las acciones.

#### A.4.13. ¿Cuál es destino principal de los créditos recibidos en términos de consumo o inversión? ¿Cuál es la congruencia entre los objetivos del Promapa y el destino real de los recursos?

Si bien el programa lleva actualmente un registro del giro y sector productivo al que pertenece el proyecto, no efectúa una verificación minuciosa de cómo ha sido utilizado el recurso por lo que se desconoce a plenitud el destino real de los recursos. Este vacío de información se trata de solventar por medio del seguimiento esporádico que el personal en las delegaciones realiza con los acreditados, principalmente con los morosos. Dado el elevado número de microcréditos y el poco personal disponible, existe la posibilidad de que el acreditado pague en tiempo y forma pero no utilice estrictamente el recurso para los insumos que declaró.

**Gráfica 15. Recursos asignados por sector y nivel, 2008 (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

En el ejercicio 2008, el mayor monto de microcréditos (28.6 mdp) se otorgó en todos los sectores productivos al nivel 1 (42.9%) y se observa una disminución significativa en los niveles superiores al alcanzar el último nivel sólo 12.9%, lo que implica que poco menos de 3 de cada 10 créditos se dan en los dos últimos escalones (véase el Cuadro 12)

Por sectores destaca ampliamente el Comercio que representa 75.7% del total del monto de los microcréditos alcanzando 50.5 mdp. En contraste, el sector agropecuario sólo alcanzó 420 mil pesos (0.6 % del total de los microcréditos).

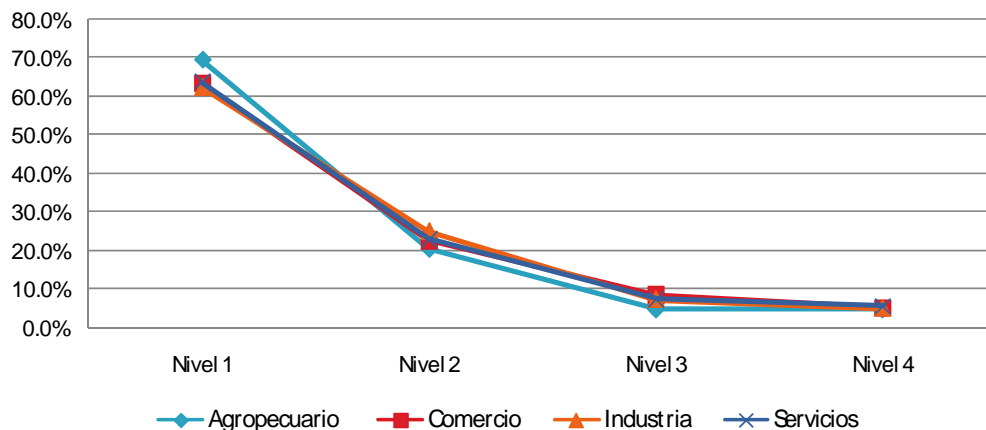
**Cuadro 12. Recursos por sectores y su representación porcentual en cada nivel, 2008**

| Sector       | Nivel 1             |              | Nivel 2             |              | Nivel 3             |              | Nivel 4            |              |
|--------------|---------------------|--------------|---------------------|--------------|---------------------|--------------|--------------------|--------------|
|              | \$                  | %            | \$                  | %            | \$                  | %            | \$                 | %            |
| <b>Total</b> | <b>\$28 629 000</b> | <b>42.9%</b> | <b>\$19 523 000</b> | <b>29.2%</b> | <b>\$10 050 000</b> | <b>15.0%</b> | <b>\$8 607 000</b> | <b>12.9%</b> |
| Agropecuario | 213 000             | 0.3%         | 122 000             | 0.2%         | 35 000              | 0.1%         | 50 000             | 0.1%         |
| Comercio     | 21 627 000          | 32.4%        | 14 558 000          | 21.8%        | 7 883 000           | 11.8%        | 6 481 000          | 9.7%         |
| Industria    | 3 424 000           | 5.1%         | 2 592 000           | 3.9%         | 1 086 000           | 1.6%         | 990 000            | 1.5%         |
| Servicios    | 3 365 000           | 5.0%         | 2 251 000           | 3.4%         | 1 046 000           | 1.6%         | 1 086 000          | 1.6%         |

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso.

Por niveles, existen tendencias similares en el comportamiento de la oferta del programa por tipo de sector (véase la Gráfica 16) de los cuales, el sector de servicios es en el que mayor número de proyectos alcanza el último nivel aunque únicamente 5.8%; sin embargo, el sector que porcentualmente recibe más microcréditos en los dos últimos niveles es el de comercio (13.9%). En contraparte, los proyectos del sector agropecuario representan 4.9% en cada uno de los dos últimos niveles (véase Cuadro 15).

**Gráfica 16. Proyectos por sector y nivel, 2008 (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

**Cuadro 13. Distribución de los microcréditos por sectores y niveles, 2008**

| Sector       | Nivel 1      |              | Nivel 2      |              | Nivel 3      |             | Nivel 4    |             |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|------------|-------------|
|              | #            | %            | #            | %            | #            | %           | #          | %           |
| <b>Total</b> | <b>9 598</b> | <b>63.4%</b> | <b>3 490</b> | <b>23.0%</b> | <b>1 249</b> | <b>8.2%</b> | <b>811</b> | <b>5.4%</b> |
| Agropecuario | 71           | 69.6%        | 21           | 20.6%        | 5            | 4.9%        | 5          | 4.9%        |
| Comercio     | 7 246        | 63.4%        | 2 599        | 22.7%        | 977          | 8.5%        | 610        | 5.3%        |
| Industria    | 1 156        | 62.5%        | 463          | 25.0%        | 136          | 7.4%        | 94         | 5.1%        |
| Servicios    | 1 125        | 63.7%        | 407          | 23.1%        | 131          | 7.4%        | 102        | 5.8%        |

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso.

Cruzando la información del número de proyectos y el monto asignado se observa que, en la mayoría de los casos, las delegaciones otorgaron el máximo monto autorizado (tres mil pesos) en el nivel 1 para todos los proyectos del sector agropecuario (véase Cuadro 14). La misma tendencia se registró en el segundo nivel aunque en menor grado pues menos proyectos recibieron la totalidad del financiamiento por lo que el promedio es 406 pesos inferior al máximo permitido (seis mil pesos).

En los últimos niveles la brecha se hace mayor y el promedio financiado es 954 pesos menor al monto máximo autorizado en el nivel 3 y 1 387 pesos en el nivel 4. En los proyectos del sector agropecuario el promedio en los dos últimos niveles es dos mil pesos menos del máximo permitido.

**Cuadro 14. Recurso promedio financiado por proyecto según sector y nivel, 2008**

| Sector       | Nivel 1        | Nivel 2        | Nivel 3        | Nivel 4         |
|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| <b>Total</b> | <b>\$2 983</b> | <b>\$5 594</b> | <b>\$8 046</b> | <b>\$10 613</b> |
| Agropecuario | 3 000          | 5 810          | \$7 000        | 10 000          |
| Comercio     | 2 985          | 5 601          | \$8 069        | 10 625          |
| Industria    | 2 962          | 5 598          | \$7 985        | 10 532          |
| Servicios    | 2 991          | 5 531          | \$7 985        | 10 647          |

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso.

Para conocer el destino real de los recursos destaca la importancia de la asesoría y capacitación constante con relación a los proyectos de los acreditados. De esta forma, al tiempo de impulsar el desarrollo de habilidades de los GS, se puede identificar cualquier uso distinto de los recursos y documentar la experiencia, para la retroalimentación. No se trata de mera vigilancia de los acreditados, sino aprovechar la asesoría integral para ser congruente con los objetivos del Promapa.

*A.4.14. ¿Cuenta el Promapa con mecanismos para favorecer la transición de la economía informal a la formal?*

La CEM considera que no es posible realizar dicha transición pues se trata de proyectos de autoempleo y cuando realmente puede darse, son canalizados al Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa.

Cabe destacar que la CEM expresó que el Promapa no financia proyectos de ambulante,<sup>113</sup> ya que como mínimo tienen que ser puestos (casetas establecidas) y no estructuras semifijas. Afirmó que ninguno de los acreditados trabaja en el ambulante y que las que se dedican al comercio están establecidas en mercados y tianguis o realizan ventas por catálogo. Al respecto, en las pocas entrevistas que el equipo evaluador pudo realizar con los acreditados se detectó un caso de venta de cubetas y otros utensilios de plástico en la calle. El entrevistado afirmó que frecuentaba cierta zona de la ciudad y se consideraba como vendedor ambulante.

Esta situación refleja una de las debilidades principales del Promapa que es el poco seguimiento a los proyectos apoyados y, peor aún, su pleno desconocimiento pues esta persona no era del primer nivel de financiamiento.

Sabemos lo complejo que es incorporarse al sistema tributario mexicano y que ante la crisis -y el desempleo que provoca- la primera opción de autoempleo son las ventas y, frecuentemente, en actividades de cambaceo y ambulante. Empero, aunque el Promapa no

---

<sup>113</sup> Es curioso señalar que el tríptico que se reparte es prácticamente el mismo de la administración pasada pero con dos cambios: el nuevo logotipo y la eliminación de la leyenda que advertía que no se apoyaban proyectos de ambulante.

tiene como objetivo principal fomentar la transición de la economía informal a la formal, uno de los objetivos en las RO es “Incluir a la población marginada dentro de un formato organizacional”.

En consecuencia, resulta inminente la necesidad de llevar un control más estricto de los proyectos financiados y principalmente brindar una asesoría constante a los GS, para apoyar dicha transición.

*A.4.15. ¿Cuáles son los mecanismos previstos en el Promapa para la recuperación de la cartera vencida?*

El Fidere se encarga de hacer la cobranza y su comisión, según documentos del programa, es de 4%; el contrato menciona que ellos son los que se responsabilizan de esta actividad pero, según la CEM, el personal del Promapa también hace llamadas telefónicas y realiza visitas a los morosos. Para esta situación consideramos pertinente que el Promapa necesita, por medio de la capacitación a los GS, incentivar el pago responsable y solidario.

Asimismo, si se incorpora en el programa el elemento del ahorro se motivaría a los acreditados al pago puntual como la evidencia internacional ha demostrado ya que se trata de los recursos de los propios acreditados y sus vecinos. De esta forma se podrían reducir los costos de recuperación generados de las comisiones del Fidere.

Otro mecanismo, descrito por la CEM es que cada mes los coordinadores de los GS asisten con las fichas de depósitos de dicho mes al sitio definido por el Fondeso para detectar a los que no han pagado y se les contacta vía telefónica. No hay intereses moratorios, lo que se renegocia son los plazos. Esto es una fuerte debilidad del programa y una mala práctica ya que constituye un incentivo negativo al ampliar el plazo de pago sin ninguna sanción económica o de acceso.<sup>114</sup> Además, repercute en la sostenibilidad y permanencia del programa.

Para conocer a profundidad como el Promapa lleva el registro de la información de créditos con mora, solicitamos diez casos que se muestran en el Cuadro 20.<sup>115</sup> Creemos imprescindible que la base de datos contenga el porcentaje de recuperación del financiamiento, así como el periodo transcurrido desde el financiamiento y la fecha de vencimiento del microcrédito, para poder efectuar una mejor planeación financiera y poder determinar con mayor exactitud qué porcentaje de la cartera vencida no será recuperado.

---

<sup>114</sup> Según la CEM, una persona que renegoció el plazo puede obtener otro crédito una vez terminado de pagar el que se encuentra en mora “si alcanza la calificación”.

<sup>115</sup> La información proporcionada incluye entrega, referencia, crédito, pagado, saldo, fecha de cobro y fecha que vence.

**Cuadro 15. Registro de diez casos con mora de crédito**

| Entrega | Referencia | Crédito     | Pagado     | Saldo      | %     | Fecha de pagos |           |           |          |
|---------|------------|-------------|------------|------------|-------|----------------|-----------|-----------|----------|
|         |            |             |            |            |       | Cobro          | Vence     | T. Inicio | T. Fin   |
| 2006/3  | 103222504  | \$10 000.00 | \$3 198.00 | \$7 444.00 | 74.4% | 11-abr-06      | 15-feb-07 | 31 meses  | 21 meses |
| 2006/3  | 103497402  | \$2 000.00  | \$1 048.00 | \$1 043.04 | 52.2% | 11-abr-06      | 15-ago-06 | 31 meses  | 15 meses |
| 2007/6  | 107831601  | \$3 000.00  | \$2 751.00 | \$385.56   | 12.9% | 27-ago-07      | 30-dic-07 | 15 meses  | 11 meses |
| 2007/6  | 107880901  | \$3 000.00  | \$786.00   | \$2 350.56 | 78.4% | 27-ago-07      | 30-dic-07 | 15 meses  | 11 meses |
| 2007/6  | 107940001  | \$3 000.00  | \$1 572.00 | \$1 564.56 | 52.2% | 27-ago-07      | 30-dic-07 | 15 meses  | 11 meses |
| 2007/7  | 100562103  | \$5 000.00  | \$2 961.00 | \$2 297.88 | 46.0% | 05-nov-07      | 30-jun-08 | 13 meses  | 5 meses  |
| 2007/7  | 103217404  | \$9 000.00  | \$1 437.00 | \$8 140.80 | 90.5% | 05-nov-07      | 30-ago-08 | 13 meses  | 3 meses  |
| 2007/7  | 104552005  | \$12 000.00 | \$8 307.00 | \$4 463.40 | 37.2% | 05-nov-07      | 30-ago-08 | 13 meses  | 3 meses  |
| 2008/1  | 108358201  | \$3 000.00  | \$1 965.00 | \$1 171.56 | 39.1% | 16-ene-08      | 15-may-08 | 11 meses  | 6 meses  |
| 2008/2  | 108403101  | \$3 000.00  | \$1 179.00 | \$1 957.56 | 65.3% | 18-feb-08      | 15-jun-08 | 9 meses   | 5 meses  |

Nota: se considera como fecha de medición el 5 de diciembre de 2008, día en que se recibió la información.

T. Inicio: Tiempo transcurrido desde la fecha de cobro.

T. Fin: Tiempo transcurrido desde la fecha de vencimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso.

Es prioritario que el programa rediseñe su política crediticia creando incentivos para el pago<sup>116</sup> y desincentivos o sanciones para la mora (que deben empezar por generar intereses y pueden llegar a ser boletinados en el buró de crédito microfinanciero).

Finalmente, es importante que la Secretaría de Finanzas autorice la eliminación de la cartera vencida que ya no será recuperada, para dar mayor transparencia a los recursos disponibles para el otorgamiento de microcréditos y para calcular adecuadamente la recuperación actual de cartera.

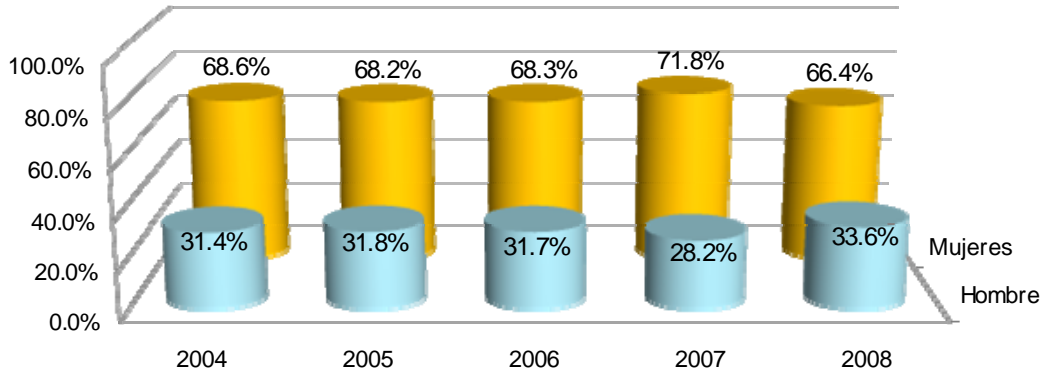
#### *A.4.16. ¿Cómo se articula el Promapa con los principios de equidad, universalidad y justicia distributiva en el otorgamiento de microcréditos?*

Si bien la CEM reconoce que el programa no está dirigido exclusivamente a mujeres, ellas son quien más lo solicitan y requieren dada la dificultad que padecen para acceder a la economía formal por la doble jornada de trabajo que demandan las actividades domésticas que, por dinámicas sociales, comúnmente ellas realizan. Históricamente el programa asigna casi 7 de cada 10 financiamientos a las mujeres.

<sup>116</sup> Suele aumentarse el monto al que se tiene derecho en el siguiente préstamo, a la devolución de una parte de los intereses, acceso a otros servicios y promociones e incluso obsequios.



**Gráfica 17. Beneficiarios por sexo, 2001-2008 (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

En el ejercicio 2008, el programa registra 15 121 créditos<sup>117</sup> otorgados de los cuales 10 048 se asignaron a mujeres y sólo poco más de la tercera parte a los hombres (véase el Cuadro 14). En ninguna delegación las mujeres fueron menos de las tres quintas partes del total de acreditados siendo los polos Magdalena Contreras que fue la que menos otorgó (62.2%) y la de Tláhuac que fue la que más entregó (70.2%). La CEM señala que se da prioridad a las mujeres violentadas aunque no aparecen en el padrón de acreditados, por el riesgo que implica el acceso de algunos trabajadores en el gobierno a esta información.

**Cuadro 16. Beneficiarios por sexo y nivel en cada delegación, 2008**

| Delegación     | Total        |              |               |              | Nivel 1      |              |              |              | Nivel 2      |              |              |              | Nivel 3    |              |            |              | Nivel 4    |              |            |              |
|----------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
|                | Hombres      |              | Mujeres       |              | Hombres      |              | Mujeres      |              | Hombres      |              | Mujeres      |              | Hombres    |              | Mujeres    |              | Hombres    |              | Mujeres    |              |
|                | #            | %            | #             | %            | #            | %            | #            | %            | #            | %            | #            | %            | #          | %            | #          | %            | #          | %            | #          | %            |
| <b>Total</b>   | <b>5 073</b> | <b>33.5%</b> | <b>10 048</b> | <b>66.5%</b> | <b>3 413</b> | <b>35.7%</b> | <b>6 160</b> | <b>64.3%</b> | <b>1 054</b> | <b>30.2%</b> | <b>2 434</b> | <b>69.8%</b> | <b>372</b> | <b>29.8%</b> | <b>877</b> | <b>70.2%</b> | <b>234</b> | <b>28.9%</b> | <b>577</b> | <b>71.1%</b> |
| Azcapotzalco   | 192          | 30.4%        | 440           | 69.6%        | 108          | 33.0%        | 219          | 67.0%        | 49           | 26.5%        | 136          | 73.5%        | 27         | 27.3%        | 72         | 72.7%        | 8          | 38.1%        | 13         | 61.9%        |
| Coyoacán       | 327          | 35.0%        | 608           | 65.0%        | 250          | 36.7%        | 432          | 63.3%        | 50           | 29.4%        | 120          | 70.6%        | 9          | 22.5%        | 31         | 77.5%        | 18         | 41.9%        | 25         | 58.1%        |
| Cuajimalpa     | 180          | 32.1%        | 380           | 67.9%        | 107          | 34.7%        | 201          | 65.3%        | 40           | 26.5%        | 111          | 73.5%        | 26         | 41.3%        | 37         | 58.7%        | 7          | 18.4%        | 31         | 81.6%        |
| Gustavo A. M.  | 615          | 33.5%        | 1 220         | 66.5%        | 351          | 35.9%        | 628          | 64.1%        | 158          | 32.2%        | 333          | 67.8%        | 53         | 28.5%        | 133        | 71.5%        | 53         | 29.6%        | 126        | 70.4%        |
| Iztacalco      | 176          | 31.3%        | 386           | 68.7%        | 121          | 35.8%        | 217          | 64.2%        | 31           | 25.6%        | 90           | 74.4%        | 16         | 22.5%        | 55         | 77.5%        | 8          | 25.0%        | 24         | 75.0%        |
| Iztapalapa     | 918          | 32.3%        | 1 921         | 67.7%        | 628          | 33.2%        | 1 265        | 66.8%        | 191          | 30.0%        | 446          | 70.0%        | 63         | 34.4%        | 120        | 65.6%        | 36         | 28.6%        | 90         | 71.4%        |
| Magdalena C.   | 244          | 37.8%        | 402           | 62.2%        | 155          | 40.1%        | 232          | 59.9%        | 60           | 38.0%        | 98           | 62.0%        | 14         | 23.7%        | 45         | 76.3%        | 15         | 35.7%        | 27         | 64.3%        |
| Milpa Alta     | 200          | 32.5%        | 415           | 67.5%        | 148          | 33.8%        | 290          | 66.2%        | 43           | 29.1%        | 105          | 70.9%        | 4          | 30.8%        | 9          | 69.2%        | 5          | 31.3%        | 11         | 68.8%        |
| Álvaro Obregón | 442          | 32.5%        | 917           | 67.5%        | 327          | 36.5%        | 568          | 63.5%        | 71           | 24.6%        | 218          | 75.4%        | 31         | 28.7%        | 77         | 71.3%        | 13         | 19.4%        | 54         | 80.6%        |
| Tláhuac        | 284          | 29.0%        | 697           | 71.0%        | 206          | 29.3%        | 496          | 70.7%        | 29           | 20.4%        | 113          | 79.6%        | 32         | 37.6%        | 53         | 62.4%        | 17         | 32.7%        | 35         | 67.3%        |
| Tlalpan        | 282          | 36.1%        | 499           | 63.9%        | 169          | 39.4%        | 260          | 60.6%        | 77           | 34.7%        | 145          | 65.3%        | 19         | 26.4%        | 53         | 73.6%        | 17         | 29.3%        | 41         | 70.7%        |
| Xochimilco     | 372          | 35.9%        | 665           | 64.1%        | 295          | 37.7%        | 487          | 62.3%        | 65           | 33.0%        | 132          | 67.0%        | 9          | 20.5%        | 35         | 79.5%        | 3          | 21.4%        | 11         | 78.6%        |
| Benito Juárez  | 106          | 36.2%        | 187           | 63.8%        | 68           | 41.2%        | 97           | 58.8%        | 23           | 33.3%        | 46           | 66.7%        | 14         | 28.6%        | 35         | 71.4%        | 1          | 10.0%        | 9          | 90.0%        |
| Cuauhtémoc     | 178          | 36.0%        | 316           | 64.0%        | 102          | 39.8%        | 154          | 60.2%        | 49           | 34.0%        | 95           | 66.0%        | 15         | 26.8%        | 41         | 73.2%        | 12         | 31.6%        | 26         | 68.4%        |
| Miguel Hidalgo | 255          | 34.7%        | 479           | 65.3%        | 158          | 35.4%        | 288          | 64.6%        | 68           | 32.2%        | 143          | 67.8%        | 24         | 38.1%        | 39         | 61.9%        | 5          | 35.7%        | 9          | 64.3%        |
| Venustiano C.  | 302          | 36.9%        | 516           | 63.1%        | 220          | 40.3%        | 326          | 59.7%        | 50           | 32.7%        | 103          | 67.3%        | 16         | 27.6%        | 42         | 72.4%        | 16         | 26.2%        | 45         | 73.8%        |

Fuente: Elaboración propia con base en información de Fondeso.

<sup>117</sup> Reiteramos que existen diferencias entre las bases de la CEM que registra 15 148 créditos y el área financiera que reporta 15 121. Por el tipo de variables, en algunos análisis fue necesario utilizar distintas bases de datos.

En proyectos totales, el programa otorgó 3 114 microcréditos adicionales en 2008 respecto al ejercicio anterior, en donde las mujeres representaban 72.7% de los microcréditos totales financiados con 8 747 proyectos. Se ha nivelado así ligeramente la participación por género pues en 2007 los hombres simbolizaban sólo 27.7% de los acreditados aumentando significativamente en este ejercicio con 1 910 proyectos adicionales (58.1% más).

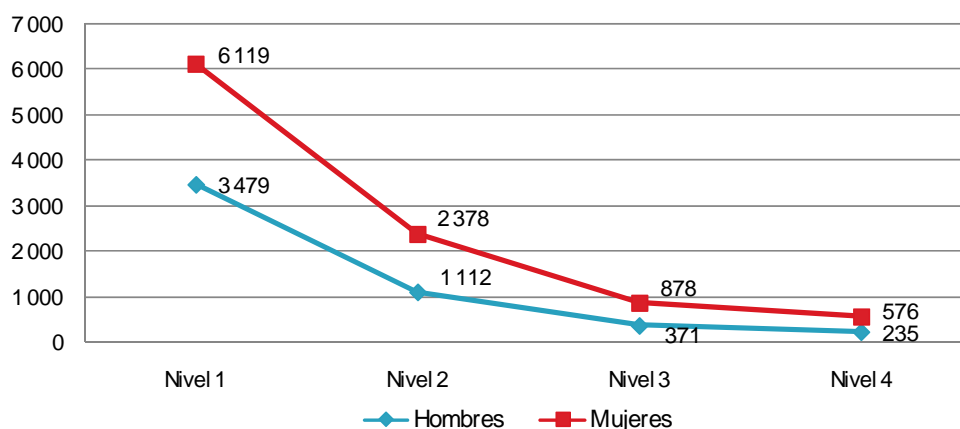
De los microcréditos que se otorgaron en el presente ejercicio fiscal, 63.4% pertenecen al primer nivel, poco menos de la cuarta parte al segundo y la participación del tercer y cuarto niveles es mucho menor. Dado que existe una proporción desigual en el número de microcréditos asignados por sexo, es necesario segmentarlos para su análisis. Las mujeres han conseguido avanzar más eficientemente que los hombres en los niveles superiores aunque esto se percibe desde el segundo nivel donde los superan en 2.5%. Si bien es cierto que no todos los acreditados aspiran a los niveles superiores, cuando se estudia el comportamiento por género se detectan ciertas tendencias como el cumplimiento en los pagos anhelando mejores tipos de crédito así como una evolución en los proyectos productivos que terminan por consolidarse.

**Cuadro 17. Distribución de beneficiarios por sexo según nivel, 2008**

| Nivel        | Total         |               | Hombres      |               | Mujeres      |             |
|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|-------------|
|              | #             | %             | #            | %             | #            | %           |
| <b>Total</b> | <b>15 148</b> | <b>100.0%</b> | <b>5 197</b> | <b>100.0%</b> | <b>9 951</b> | <b>100%</b> |
| Nivel 1      | 9 598         | 63.4%         | 3 479        | 66.9%         | 6 119        | 61.5%       |
| Nivel 2      | 3 490         | 23.0%         | 1 112        | 21.4%         | 2 378        | 23.9%       |
| Nivel 3      | 1 249         | 8.2%          | 371          | 7.1%          | 878          | 8.8%        |
| Nivel 4      | 811           | 5.4%          | 235          | 4.5%          | 576          | 5.8%        |

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso.

**Gráfica 18. Microcréditos por nivel y sexo, 2008**

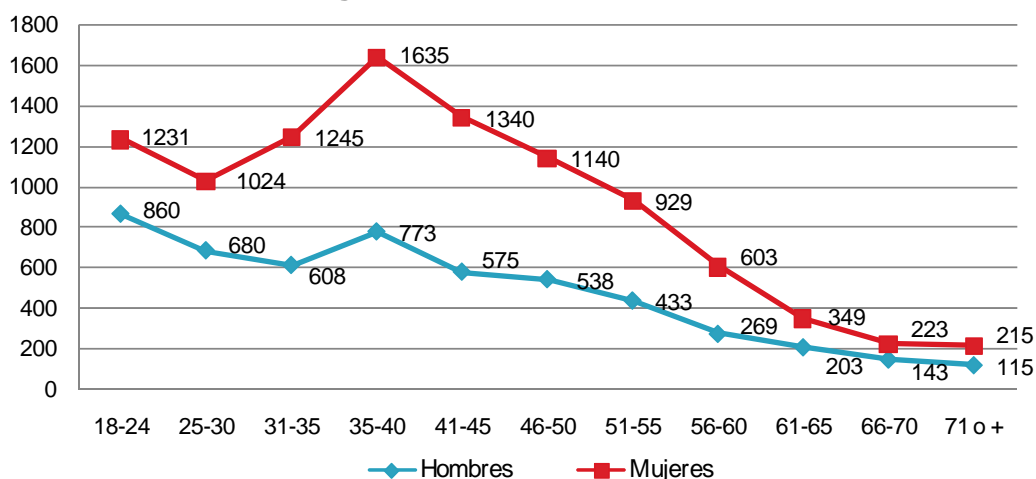


Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

Respecto a la edad de la población beneficiada, ambos sexos muestran tendencias similares agrupándose principalmente en el rango de 35 a 40 años (ya que genera una importante

oportunidad para que, por medio del autoempleo, aporten recursos a la economía familiar) y muestra una paulatina disminución a medida que se registra mayor edad y se reducen las responsabilidades económicas. Destaca también, sobre todo en los hombres, el rango inicial donde muchos jóvenes aún no han podido tener acceso a actividades productivas remuneradas y se ven en la necesidad de buscar vías alternas como el autoempleo (25.1% de los acreditados tiene 30 años o menos).

**Gráfica 19. Rango de edad de beneficiarios por sexo, 2008**

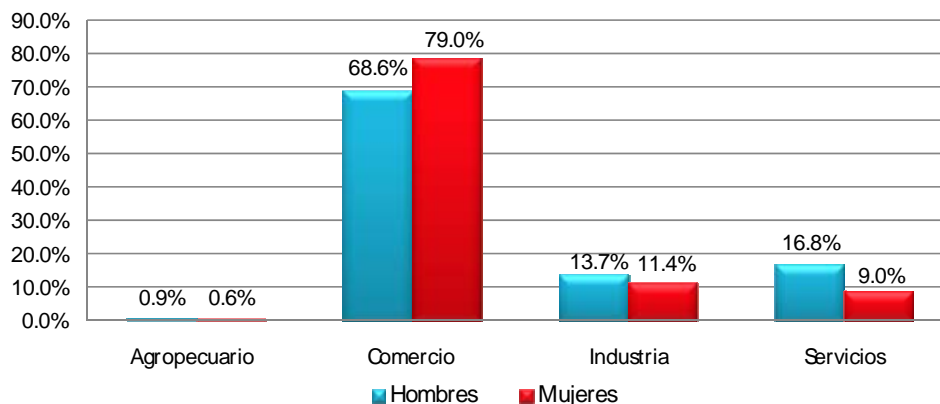


Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

Por tipo de sector, destaca notoriamente en el ejercicio 2008 el sector comercial al que pertenece 75.5% de los proyectos que contrasta con el sector agropecuario que no alcanza ni siquiera un punto porcentual (0.7%), situación que resulta entendible dadas las características urbanas de la capital. Si segmentamos el universo por género, observamos que las principales variaciones radican en la participación de las mujeres en proyectos comerciales que es superior a la de los hombres, en contraste con los sectores industrial y de servicios donde la mujer tiene una participación menor (véase la Gráfica 20).

El programa gastó 66.8 millones en el ejercicio fiscal 2008, de los cuales 44.7 millones (66.9%) se destinó a mujeres, cifra ligeramente superior al porcentaje de acreditadas (65.7%) lo que implica que las mujeres no sólo fueron más sino que recibieron mayor financiamiento. El Programa otorgó a cada mujer en promedio un microcrédito de 4 493 pesos mientras que a los hombres sólo les correspondieron 4 251 pesos en promedio, un diferencial de 242 pesos.

**Gráfica 20. Microcréditos por sexo y sector, 2008 (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

Consideramos que si bien el programa, como hemos relatado, responde a la demanda de las mujeres a los microcréditos, no prevé una atención específica a la problemática de género ni a la pobreza de tiempo de las mujeres.

En cuanto a la equidad social no hay restricciones de acceso basadas en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra. Empero, tampoco hay información -salvo para las dos primeras- para determinar en qué medida se está apoyando a dichos grupos-.

Como ya se ha mencionado, este programa no atiende a la población bajo el criterio de universalidad sino con el de focalización territorial que, además, no permite cumplir con la justicia distributiva ya que no necesariamente se atienden las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social puesto que se basa en el grado de marginación de las localidades y no en la situación de las personas que viven en ellas.

Por último, dada la mínima cobertura que tiene el programa realmente no se articula con ninguno de los principios señalados.

#### *A.4.17. ¿Cómo fundamenta el Promapa su contribución a la equidad de género y en particular con relación a la pobreza de tiempo de las mujeres?*

La CEM señala que el Promapa no está dirigido exclusivamente a mujeres pero, por su situación (ya que conforman el mayor porcentaje de acreditadas), su contribución a éstas es por medio del autoempleo. Se da prioridad a las mujeres violentadas (incluso no aparecen en el padrón de acreditados, por el riesgo que implica el acceso de alguno trabajadores en el gobierno a esta información).

Con esta afirmación, consideramos que el programa -en el mejor de los casos- pretende incidir en la equidad de acceso de las mujeres pero no prevé una atención específica a la problemática de género ni a la pobreza de tiempo de las mujeres.

#### *A.4.18. ¿Cuenta el Promapa con criterios territoriales para la asignación de microcréditos?*

La CEM menciona que los criterios que utiliza son las UT de alta, muy alta y media marginación y los casos de personas que no se ubican en ellas se resuelven por medio del STEC.

La CEM desconoce que las UT se definieron en el *Atlas socioeconómico* y cuáles variables se utilizaron en su construcción por lo que no efectúa un uso crítico de aquéllas. Es dudoso que exista esa aprobación por el STEC porque éste no resuelve (para este programa) caso por caso sino en forma paramétrica (en paquete). En consecuencia, recomendamos que las RO especifiquen que pueden otorgarse microcréditos a personas fuera de las UT si sus ingresos son inferiores a cierto nivel.

### **A.5. Congruencia externa de las RO, objetivos, estrategias y componentes del Promapa con los objetivos de la política de desarrollo social**

#### *A.5.1. ¿Las RO del Promapa son consistentes con los principios de la política social establecidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del DF (LDS)?*

Consideramos que las RO del Promapa no son consistentes con los principios de la política social de la Ley de Desarrollo Social del DF (LDS):

- El Promapa no se articula con el principio de universalidad ya que está focalizado sólo a las UT de media, alta y muy alta marginación.
- Desde el punto de vista teórico, las RO del Promapa son consistentes con el lineamiento de igualdad, ya que tiene como objetivo impulsar el desarrollo social y económico de la población en pobreza que habita en las UT marginadas. Sin embargo, la CEM mencionó en la entrevista que si alguna persona es el rico de la colonia tiene derecho a participar en el programa por vivir en una de estas UT puesto que así lo marcan las RO. También hay personas que viven en UT de muy baja marginación (por ejemplo, personas que viven en las escuelas o edificios como porteros) y, en teoría, sus casos son llevados ante el STEC y éste autoriza que participen en el programa.

Es decir, no hay instrumentos que permitan verificar si el solicitante realmente necesita o no del apoyo económico. En consecuencia recomendamos que las RO especifiquen que es necesario aplicar un instrumento socioeconómico al solicitante sin importar en qué UT habite para asegurar que el apoyo económico llegue a quien de verdad lo necesite.

- La CEM reconoce que el programa no está dirigido exclusivamente a mujeres, aunque ellas son quien más lo solicitan y requieren, dada la dificultad que padecen para acceder a la economía formal por la doble jornada de trabajo que demandan las actividades domésticas que, por dinámicas sociales, comúnmente ellas realizan. Sin embargo, señala que se da prioridad a las mujeres violentadas aunque no aparecen en el padrón de acreditados, por el riesgo que implica el acceso de algunos trabajadores en el gobierno a esta información.

Con esta afirmación, consideramos que el programa no prevé una atención específica a la problemática de género ni a la pobreza de tiempo de las mujeres, pues el programa más bien incide en la *equidad de acceso* y no en la de género pues no prevé una atención específica a las modificaciones en los patrones de vida que las mujeres están asumiendo, es decir, siguen en desventaja porque están tratando de incursionar de manera formal al mercado de trabajo remunerado y de ser incluidas en espacios donde se ven excluidas por el rol de género que juegan, aunado a que la doble jornada representa un obstáculo para el desarrollo de sus capacidades. En consecuencia, recomendamos que en las RO se introduzca el concepto de equidad de género para que se identifiquen y atiendan las particularidades de mujeres y hombres de manera diferenciada y sirva para instrumentar una estrategia que a mediano plazo permita alcanzar la igualdad entre los géneros reconociendo las desigualdades latentes.

- Teóricamente las RO del Promapa se articulan al lineamiento de equidad social ya que para fortalecer es imprescindible crear sistemas que permita a hombres y mujeres, a las familias y a los pueblos tener las mismas oportunidades acorde con sus posiciones reconociendo sus derechos en beneficio colectivo. El principio acepta la diferenciación, siempre que beneficie a los menos favorecidos y a los más pobres.<sup>118</sup> Sin embargo el programa no prevé una atención específica al género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional o práctica religiosa.
- El Promapa se articula teóricamente al principio de justicia distributiva por medio del impulso al desarrollo social y económico de la población con mayores índices de marginación y pobreza. Sin embargo, en la práctica observamos que también puede ser beneficiada población que no necesita el apoyo, debido a que las RO establecen que es sujeto de crédito quien habita en las UT establecidas y según la CEM, 100% de las solicitudes son aceptadas. No existe un estudio que permita calcular la viabilidad del proyecto ni un instrumento que permita conocer la situación real socioeconómica del solicitante. Por lo tanto, proponemos que en las RO se establezca un instrumento que permita verificar si el solicitante pueda ser sujeto de crédito -con base en su situación económica- para que el apoyo sea de manera equitativa a la población que más lo requiera.
- El programa no se articula con el principio de exigibilidad ya que en su normatividad no considera elementos para cumplirlo ni tiene procedimientos específicos. El equipo evaluador considera que para este principio sería de gran utilidad la capacitación y el trabajo constante con los GS, de tal forma que se sensibilicen para que, desde la comunidad, se establezcan las necesidades y puedan determinarse los derechos sociales acordes con las características de ese determinado grupo y, por ende, sean exigidos y consensuados con las autoridades.

---

<sup>118</sup> Gobierno del Estado de Chiapas, Presupuesto de egresos de Chiapas, “VI. Equidad social-equidad de género”, [http://www.haciendachiapas.gob.mx/Contenido/Egresos/Informacion/Presupuesto\\_de\\_Egresos/Contenido/Pdf/.../Equidad.pdf](http://www.haciendachiapas.gob.mx/Contenido/Egresos/Informacion/Presupuesto_de_Egresos/Contenido/Pdf/.../Equidad.pdf) (consulta: 07/12/08).

*A.5.2. ¿Existen mecanismos para detectar la demanda de la población o la ciudadanía en este programa?*

De acuerdo con la CEM, no se cuenta con ningún mecanismo para detectar la demanda de la población pues saben que es mucho mayor a la que pueden atender debido al número de desempleados y de mujeres jefas de familia, pero no está cuantificada. Se reciben alrededor de 500 solicitudes cada mes pero actualmente el número se incrementó a 3 000. La CEM indicó que había una demanda estable pero en junio se disparó por el desempleo porque se cerraron fuentes de empleo. Sin embargo, al no contar con mecanismos que detecten la demanda de la población se corre el riesgo de que el programa no se dé a conocer, no llegue a la población que más lo necesita y esto aumentaría el riesgo de no cumplir con los objetivos del programa. El equipo evaluador sugiere que el programa establezca mecanismos para detectar la demanda de la población, creando una base de datos y realizando encuestas que permitan detectar con mayor claridad a la población objetivo. El programa puede funcionar con mayor eficacia sólo si se sabe qué está haciendo, por qué se está haciendo y para quién se está haciendo.

*A.5.3. ¿Hay organizaciones civiles participando en el Promapa? ¿En qué fases se da esta participación?*

De acuerdo con la CEM, no se cuenta con ninguna organización civil que participe en el Promapa. Consideramos que, si bien la dinámica actual del programa no ha dado pie a la inclusión de organizaciones civiles, su participación resultaría muy enriquecedora para los objetivos del programa ya que contribuyen a formar redes de ayuda basadas en el intercambio de información y conocimientos,<sup>119</sup> elementos determinantes en la productividad y operatividad de un proyecto productivo. Se obtienen nuevos conocimientos y habilidades para la autogestión, negociación y venta de los recursos, factores que permiten la estabilidad del mercado y, por ende, el desarrollo económico y social de la población objetivo del programa.

*A.5.4. ¿Cuenta el Promapa con algún mecanismo que permita conocer y medir el grado de satisfacción de la población con su prestación?*

La CEM menciona que el único mecanismo con el que cuenta es la propia opinión de los acreditados pero no se cuenta con instrumentos para medirla.

Se recomienda -al menos- el uso de *encuestas de salida* para recolectar ese tipo de información pero -para evitar el sesgo que puede generar que el mismo personal que concede el financiamiento, cuestione sobre su rendimiento o el grado de satisfacción que genera- sería preferible que se realicen evaluaciones externas de satisfacción de los acreditados y de medición de impacto.

Asimismo, recomendamos establecer instrumentos o mecanismos que permitan evaluar el impacto que tiene el programa en los beneficiarios, ya que entre más se conozca a la

---

<sup>119</sup> Manuel Castells, *El surgimiento de la sociedad de redes*, Capítulo 6. El espacio de los flujos, <http://www.hipersociologia.org.ar/catedra/material/Castellscap6.html>, (consulta: 05/12/08).



población objetivo, habrá mayor posibilidad de diseñar estrategias acordes y aumentará su capacidad para mejorar el diseño y operación del programa.

*A.5.5. ¿Prevé el Promapa mecanismos de difusión adecuados para que la población conozca sus beneficios y procedimientos de acceso y dónde ocurrir para alcanzar sus beneficios?*

La CEM menciona que inicialmente se hacía promoción del programa de “puerta en puerta” pero que actualmente el Promapa es tan conocido que ya no es necesario difundirlo. Menciona que sólo se entregan volantes y -si los invitan a asambleas- les comentan todo lo relacionado con el crédito. También indica que la gente llega por su cuenta a pedir informes en las oficinas que están en las delegaciones pero la demanda es demasiada.

Si bien es cierto que el Promapa cuenta con un espacio de difusión dentro de la página web del Fondeso, recomendamos que el programa establezca instrumentos de promoción más específicos, ya sea por medio de una página de internet con información más detallada o que -valga la redundancia- los promotores realicen promoción en sus delegaciones.

*A.5.6. ¿Cuenta el Promapa con un sistema de rendición de cuentas?*

La CEM menciona que no existe un sistema de rendición de cuentas porque sólo maneja lo que se denomina “dinero virtual”. Los informes financieros están controlados por la Coordinación de Administración y Finanzas, que son los encargados de las proyecciones para el año siguiente y en función de esta información se lleva a cabo la siguiente programación.

No obstante, un sistema de rendición de cuentas implica mucho más que informes fiscales o financieros:

La rendición de cuentas involucra, por tanto, el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.<sup>120</sup>

Es decir, la exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia vigentes, con estándares de transparencia, austeridad y eficiencia para que se pueda establecer una comunicación más eficiente entre los acreditados y el programa.

El equipo evaluador recomienda la creación de un sistema de rendición de cuentas que le permita disminuir la posibilidad de corrupción, incrementar y mejorar los servicios por parte del programa por medio de la impartición de cursos de concientización sobre la importancia de transparentar el quehacer de la administración, así como la rendición de cuentas a los ciudadanos. También se recomienda la apertura de una oficina especializada cercana al acreditado en materia de transparencia con el fin de mejorar e incrementar su confianza así como impulsar su participación.

---

<sup>120</sup> Andreas Schedler, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de transparencia*, núm. 03, IFAI. [http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend\\_ctas\\_IFAI.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf), p. 14 (consulta: 09/12/08).



## B. Evaluación de la operación

### B.1. Recursos

#### B.1.1. ¿Cuenta el Promapa con los recursos financieros, humanos y materiales suficientes para el logro de sus objetivos y metas?

La CEM indica que no se cuentan con los recursos necesarios. En relación con el personal, indica que es insuficiente ya que solamente operan cinco personas en la oficina del Fondeso y el resto se encuentra en campo, señala que por lo menos, necesitarían 18 personas más (tres para Iztapalapa, dos para GAM y en las demás delegaciones uno, a excepción de Benito Juárez).

También menciona que es necesario sustituir el equipo de cómputo, así como la infraestructura en general y la creación de espacios aptos. Casi todo el personal es contratado por esta administración (50 de 52), el horario de trabajo oficialmente es de 9 am a 3 pm y de 4 pm a 6 pm, aunque a veces se trabajan los fines de semana y en la noche para encontrar a los acreditados, pero el personal no cuenta con vehículos para realizar estas funciones.

Sin embargo, esta información contrasta con el área de finanzas que reporta que los gastos de operación del programa alcanzaron 48.7 millones de pesos en 2007, siendo diciembre<sup>121</sup> el mes que más gastos generó con 7.1 mdp (Véase *supra* la Gráfica 8). Como se analizó en la pregunta A.1.4 si consideramos que en 2007 se otorgaron 12 034 créditos, el trabajo previo para poder financiar cada apoyo costó en promedio poco más de 4 mil pesos.

En 2008 se han reducido los gastos de operación y al mes de septiembre, que es el último reportado por el programa, se han gastado 1.4 mdp menos que en el mismo periodo durante 2004 (véase la gráfica 21). El gasto de operación promedio es de 3.9 millones mensuales y si en los meses que restan el Promapa desembolsa lo mismo que el año pasado, el monto de gastos de operación ascenderá a los 47 millones de pesos.

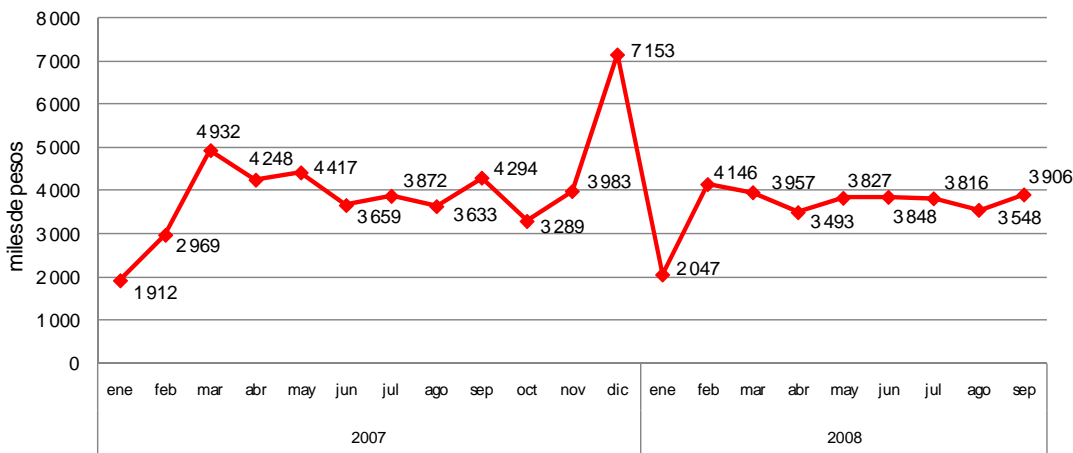
La información proporcionada no fue desglosada por conceptos, sólo se especificó que corresponden al rubro de sueldos y honorarios a prestadores de servicios profesionales. Según la CAF, las variantes que se dan en la aplicación de recursos se deben principalmente a la adquisición de material de oficina y tóner para impresoras y los derivados de los eventos de las entregas de créditos, pero resulta elevada considerando el personal de que dispone el programa.<sup>122</sup> Sería necesario disponer de información detallada para hacer un análisis profundo y no sacar conclusiones erróneas.

---

<sup>121</sup> En razón del pago de aguinaldo del personal y los impuestos que se derivan de éste.

<sup>122</sup> Sin conocer el monto exacto destinado al pago de honorarios y considerando a las 52 personas que laboran en el programa, si suponemos que se destina 90% del recurso a este rubro percibirían -en promedio- un salario mensual de 67 500 pesos.

**Gráfica 21. Gastos de operación del programa, 2007-2008 (miles de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

Se recomienda realizar un análisis de los costos de operación y las necesidades -con base en el diagnóstico del problema que aborda el programa- para que se puedan distribuir y optimar los recursos considerando un modelo sostenible.

*B.1.2. Describa las principales necesidades en términos de fortalecimiento y mejora de los recursos humanos y técnicos.*

La CEM considera que el cambio de personal al final de cada administración es bueno, pero que debe haber capacitación constante con el fin de mejorar su desempeño. El curso de aprendizaje depende de las capacidades de cada persona, aunque el tiempo que necesita el personal de nuevo ingreso para ser capacitado es aproximadamente el equivalente a tres entregas (un mes y medio entre cada entrega).

Con respecto al recurso humano que labora en campo, se pide que conozcan el lugar de trabajo, que vivan preferentemente en la zona y no se requiere de una profesión determinada. El trabajo es equitativo entre mujeres y hombres.

Ésta es una modificación con respecto a la forma en la que operaba el programa durante la administración anterior ya que -por el contrario- el personal no debía residir en la misma delegación en la que trabaja. Si bien esto puede resultar cómodo para los empleados, se corre el riesgo de sufrir presiones de los vecinos o, en el extremo opuesto, lo coloca en condiciones para favorecer a algunos conocidos.

*B.1.3. En caso de subejercicio de los recursos financieros ¿se cuenta con algún tipo de análisis o explicación?*

No podemos determinar si existe subejercicio de los recursos financieros por qué no se nos proporcionó el presupuesto asignado al programa sino el presupuesto conjunto con el Programa Mypes denominado “aportaciones del gobierno del Distrito Federal”. El presupuesto asignado a ambos programas fue de 58.2 mdp los dos últimos años, lo que contrasta con los

gastos de operación del programa que en 2007 fueron por 48.7 mdp, es decir, si utilizara todas las aportaciones del GDF para cubrir sus gastos restarían sólo 9.8 mdp para el Mypes.

**Cuadro 18. Presupuesto asignado "Aportaciones del Gobierno del Distrito Federal para MYPES y Microcréditos", 2004-2008**

| Ejercicio | Importe       |
|-----------|---------------|
| 2004      | \$114 734 000 |
| 2005      | \$51 213 000  |
| 2006      | \$28 239 055  |
| 2007      | \$58 200 000  |
| 2008      | \$58 200 000  |

Fuente: Fondeso.

**Cuadro 19. Proyección financiera, 2004-2009**

| Ejercicio | Importe       |
|-----------|---------------|
| 2004      | \$142 820 000 |
| 2005      | \$77 625 000  |
| 2006      | \$72 265 500  |
| 2007      | \$80 000 000  |
| 2008      | \$98 200 000  |
| 2009      | \$98 200 000  |

Fuente: Fondeso.

Aunque la información proporcionada no fue suficiente, relevante, clara ni oportuna, resulta bastante dudoso que se financie con los intereses ya que la colocación y recuperación de créditos ha disminuido sensiblemente en tanto el personal se duplicó con respecto al que laboraba en el sexenio previo.

*B.1.4. ¿Los recursos financieros del Promapa están en función de las metas o, por el contrario, las metas están en función de los recursos financieros disponibles?*

De acuerdo con la CEM, las metas están en función de los recursos financieros disponibles, se da prioridad a los niveles dos, tres y cuatro, para consolidar los GS, pero también se atiende a una pequeña parte de los de nivel uno. Los que no son seleccionados por falta de recursos, son formados en lista de espera para la próxima entrega y se les dice que tienen que esperar.

Señala que un criterio que se utiliza para determinar a quién se le entrega el apoyo cuando no hay recursos y existe demasiada demanda, es la puntualidad en el pago, los que tienen un historial crediticio impecable, tienen prioridad. Por lo tanto, el gasto corriente se cubre con la recuperación de créditos. Sin embargo, como se señala en la sección B.5, el Promapa carece de metas desglosadas y las disponibles no parecen muy bien fundamentadas.

*B.1.5. ¿Hay oportunidad en la entrega y ministración de recursos y transferencias? En caso negativo ¿cómo afecta el cumplimiento de las metas?*

Mientras que en 2007 sólo se efectuaron siete entregas de recursos, en este ejercicio se financiaron más créditos en mayor número de entregas y, salvo julio, septiembre y diciembre, se otorgaron recursos cada mes.

La CEM sostiene que no hay un promedio de tiempo de espera en la entrega del crédito aunque depende de la época del año, por ejemplo a principios de año, tardaría por lo regular hasta un mes. Sin embargo, en el momento de la entrevista había un paquete muy abultado de expedientes en espera de recibir el recurso. De acuerdo con los cálculos que realizamos

con la CEM, estas personas recibirán el crédito cinco o seis meses después de haberlo solicitado.

**Cuadro 20. Entregas de recursos del programa, 2007-2008**

| Entrega      | 2007           |               |                     |               | Entrega      | 2008           |               |                     |               |
|--------------|----------------|---------------|---------------------|---------------|--------------|----------------|---------------|---------------------|---------------|
|              | Fecha          | Créditos      | Recursos            | %             |              | Fecha          | Créditos      | Recursos            | %             |
| <b>Total</b> | <b>N.A.</b>    | <b>12 034</b> | <b>\$52 817 000</b> | <b>100.0%</b> | <b>Total</b> | <b>N.A.</b>    | <b>15 116</b> | <b>\$66 697 000</b> | <b>100.0%</b> |
| 1a entrega   | 3 de abril     | 1 116         | 3 343 000           | 6.3%          | 1a entrega   | 15 de enero    | 1 249         | 3 728 000           | 5.6%          |
| 2a entrega   | 28 de mayo     | 2 207         | 11 041 000          | 20.9%         | 2a entrega   | 15 de febrero  | 1 338         | 5 699 000           | 8.5%          |
| 3a entrega   | 29 de junio    | 809           | 5 230 000           | 9.9%          | 3a entrega   | 5 de marzo     | 724           | 3 831 000           | 5.7%          |
| 4a entrega   | 31 de julio    | 1 441         | 6 154 000           | 11.7%         | 4a entrega   | 18 de abril    | 3 607         | 14 285 000          | 21.4%         |
| 5a entrega   | 13 de agosto   | 1 568         | 7 944 000           | 15.0%         | 5a entrega   | 15 de mayo     | 1 083         | 4 787 000           | 7.2%          |
| 6a entrega   | 27 de agosto   | 1 514         | 4 651 000           | 8.8%          | 6a entrega   | 13 de junio    | 1 909         | 8 965 000           | 13.4%         |
| 7a entrega   | 5 de noviembre | 3 379         | 14 454 000          | 27.4%         | 7a entrega   | 13 de agosto   | 3 871         | 17 360 000          | 26.0%         |
| -            | -              | -             | -                   | -             | 8a entrega   | 3 de octubre   | 982           | 5 831 000           | 8.7%          |
| -            | -              | -             | -                   | -             | 9a entrega   | 5 de noviembre | 353           | 2 211 000           | 3.3%          |

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso.

Por la capacidad de oferta y demanda del programa, en las delegaciones no existe la misma distribución de créditos y ha ocurrido que en una entrega no se reciba financiamiento para ningún nivel crediticio (por ejemplo, Miguel Hidalgo, en la tercera entrega de 2007) o que exista mucha disparidad entre cada una de ellas.<sup>123</sup>

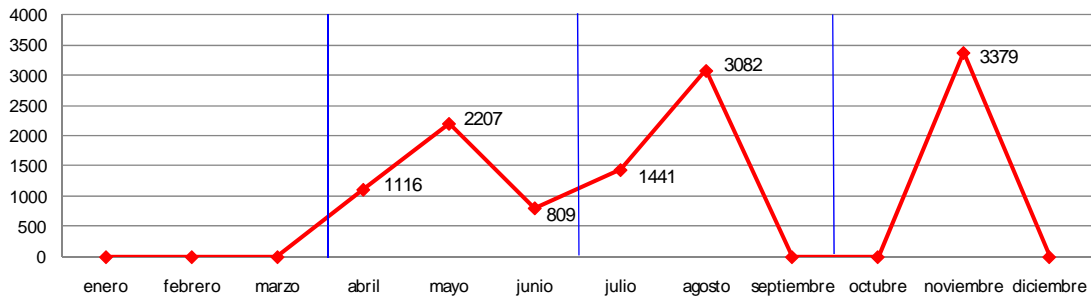
Durante el primer trimestre de 2007 no se otorgó ningún crédito registrando su máxima actividad en noviembre, en el cual se financiaron 3 379 proyectos; sin embargo, con la cuarta, quinta y sexta entrega fue el tercer trimestre el periodo en el que mayor número de microcréditos se otorgaron pero no así el de mayor monto de recursos pues se colocaron 6.1 mdp contra los 19.6 mdp del segundo semestre, en el que nueve delegaciones financiaron 100 créditos o más.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> Por ejemplo, en la segunda entrega de 2008 Iztapalapa recibió 574 créditos mientras que Tláhuac sólo 16 y en la tercera entrega, Tlalpan recibió uno mientras que se financiaron 108 en la Gustavo A. Madero. (Véase el Anexo 3 para mayor información de la entrega de recursos por delegación).

<sup>124</sup> El factor a considerar es el nivel de los créditos que se otorga en cada entrega ya que mientras en el primer nivel el monto oscila entre mil y tres mil pesos, en el cuarto nivel se financian hasta 12 mil pesos.

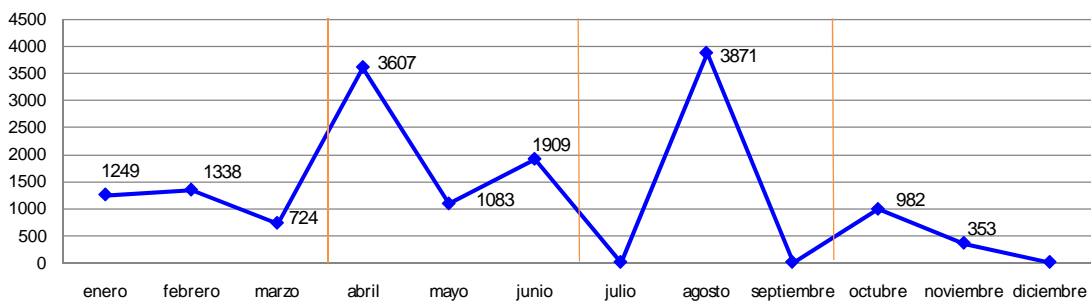
Informe final de la Evaluación de diseño y operación 01-2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo

**Gráfica 22. Créditos entregados mensualmente por el Promapa, 2007**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

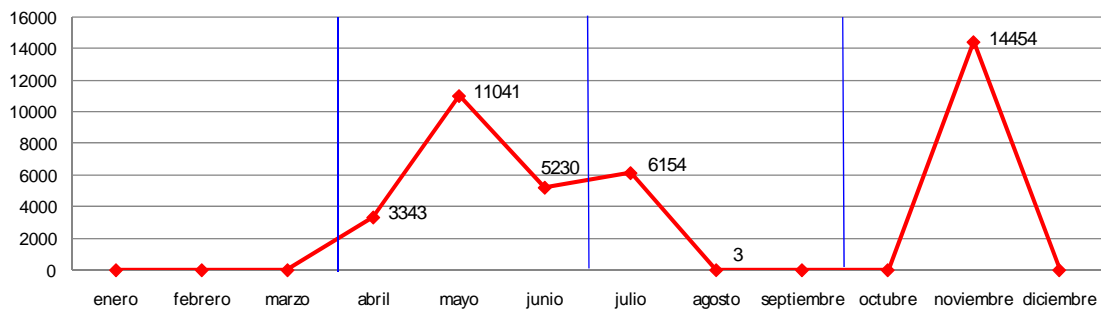
**Gráfica 23. Créditos entregados mensualmente por el Promapa, 2008**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

A diferencia de 2007, en este ejercicio se presenta una tendencia similar entre el número de créditos otorgados y el monto colocado, lo que señala que en cada entrega existió mayor similitud en financiamientos por nivel crediticio. En agosto se entregó poco más de la cuarta parte de los microcréditos del año (3 871) con 17.3 mdp pero, igual que el año pasado, en el segundo semestre fue cuando mayores recursos colocó con 28.0 millones, es decir, 42% de lo financiado.

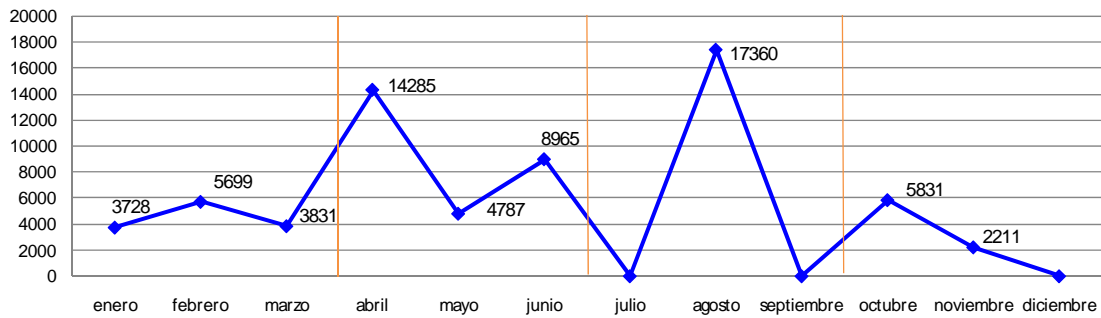
**Gráfica 24. Recursos entregados mensualmente por el Promapa, 2007 (miles de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

Informe final de la Evaluación de diseño y operación 01-2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo

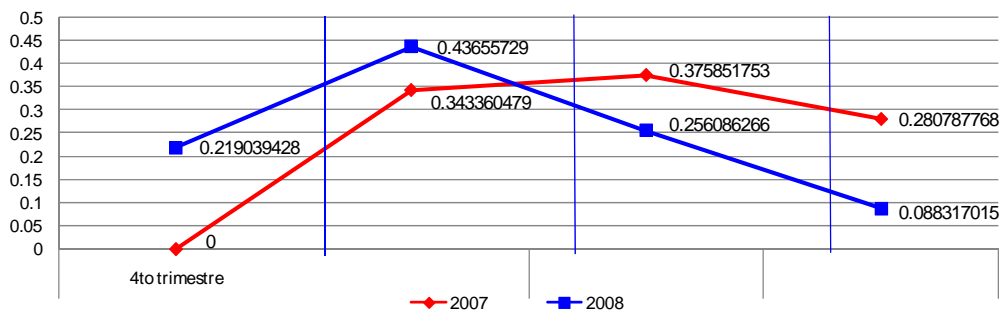
**Gráfica 25. Recursos entregados mensualmente por el Promapa, 2008 (miles de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

El segundo y tercer trimestres son el periodo en que mayor número de créditos son financiados en los últimos años. En 2007, en este periodo se otorgó 71.9% de los créditos del año y en 2008, a pesar de que se amplió el número de entregas, significó 69.3 por ciento.

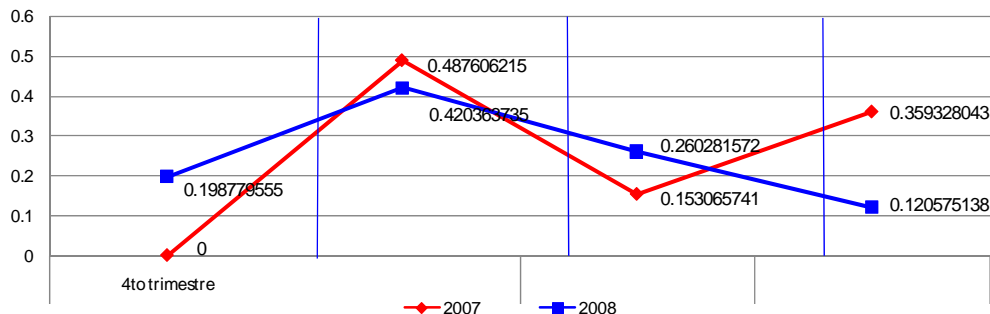
**Gráfica 26. Créditos entregados por el Promapa por trimestre, 2007-2008 (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

En cuanto a los recursos entregados, el segundo trimestre es claramente superior respecto al resto del año ya que en 2007 cerca de la mitad de los recursos financiados se entregaron en este periodo y en 2008 alcanzó 42.0% mientras que el primer y cuarto trimestres alcanzaron 31.9% conjuntamente.

**Gráfica 27. Recursos entregados por el Promapa por trimestre, 2007-2008 (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondeso

Más que en el cumplimiento de metas, esta variedad afecta al tiempo de espera de los acreditados y a la oportunidad con que reciben el recurso.

## **B.2. Consistencia de la operación con el diseño y el logro de los resultados esperados**

### *B.2.1. ¿Son suficientes las actividades del Promapa para el logro de los objetivos?*

Consideramos que el diseño actual no resulta suficiente para resolver el problema que atiende el programa, ya que la experiencia internacional ha demostrado que si bien los microcréditos pueden ayudar en algunos proyectos, por sí solos no logran resolver las múltiples carencias que implica la pobreza. Como se señaló en la pregunta A.1.6, aunque tiene potencial en ese sentido, no es ni la única ni la mejor herramienta para combatir la pobreza y mucho menos si no se combina con otros instrumentos.

Por lo tanto, se requiere rediseñar el programa e incluir otras actividades entre las que destacan:

- Tomar en cuenta elementos como la capacidad de pago, la situación geográfica, los usos y costumbres, las necesidades del ciclo de vida y las cadenas productivas de los habitantes del DF para lograr una colocación y recuperación más eficiente de los microcréditos.
- Generar alianzas estratégicas con intermediarios financieros para captar ahorro.
- Introducir mecanismos apropiados de seguros (salud, vida, siniestros y otros).
- Brindar capacitación, asesoría y asistencia técnica continua.
- Crear proyectos específicos de comercialización.
- Construir capital social.
- Sensibilizar en aspectos de equidad de género.

### *B.2.2. ¿Hay consistencia y coherencia entre el diseño y la operación?*

Con base en la normatividad del programa y las acciones que se realizan sí existe consistencia y coherencia entre el diseño y la operación. El trabajo de gabinete ha mostrado que en efecto el programa se apega a su diseño y sus acciones son coherentes en la lógica de cumplir la normatividad, pero no en la búsqueda de incidir verdaderamente en la reducción de la desigualdad social, es decir, el actual diseño y operación no guardan consistencia y coherencia con los objetivos y principios de la LDSDF.

Estas conclusiones se reafirman con lo expresado por parte de la CEM, quien reconoce que no se realizan mayores acciones debido a que se encuentran rebasados por la demanda y requieren mayores recursos humanos y materiales para optimar sus labores. A su vez, la CEM está consciente de que se necesita brindar una mejor capacitación a los beneficiarios y, por otra parte, estableció que sería deseable que el programa se transformara en banco, para tener mayores recursos, mediante un fondo que capte los ahorros de los acreditados u otros usuarios.

### *B.2.3. ¿Los mecanismos de transferencia de recursos, entrega de apoyos o prestación de servicios funcionan eficaz y oportunamente?*

Una vez aprobados los créditos, si se cuenta con recursos, se cita a los acreditados para entregarles la documentación y que puedan cobrar su dinero en alguna institución de la banca comercial. Los que no son seleccionados por falta de recursos son puestos en lista de espera para la próxima entrega y, según la CEM, se les informa las razones por las que tienen que esperar.

A la cita acuden acreditados de todas las delegaciones y solamente firman y presentan su identificación oficial. Éste es el proceso que el equipo evaluador presencié brevemente en una entrega de recursos y habría sido interesante para el presente informe conocer la percepción de los beneficiarios acerca de este proceso, sin embargo, como se ha descrito con antelación, no fue posible realizar esta labor.

Por ello, no podemos concluir si el proceso de entrega de apoyos es eficaz y oportuno. Al respecto, la CEM sostiene que no hay un promedio de tiempo de espera en la entrega del crédito ya que no existen fechas preestablecidas para las entregas de microcréditos por lo que no hay un tiempo promedio de espera para que los acreditados los reciban. A principios de año, el tiempo de espera puede ser de un mes, pero a finales de año el tiempo puede incrementarse hasta cinco o seis meses, ya que en el momento de la entrevista con la Coordinadora Ejecutiva del Promapa, realizada en noviembre de 2008, había una gran cantidad de expedientes en espera de recibir el recurso y la CEM estimaba que lo recibirían en marzo. Es decir, el tiempo de espera es muy variable y no se tiene mayores evidencias para realizar conclusiones categóricas, aunque con estos elementos pareciera que no es oportuna la entrega de recursos en todos los casos.

En cuanto a la prestación de servicios, el único que se ofrece regularmente es la capacitación proporcionada por Nafinsa y se vincula con las entregas por lo cual tampoco tienen una periodicidad establecida. Se efectúan otras acciones aunque resultan aisladas y esporádicas (véase pregunta B.4.6).

Recomendamos establecer claramente fechas de entrega con una periodicidad mensual o bimestral para que funcionen eficaz y oportunamente.

### *B.2.4. ¿Son suficientes y eficientes para lograr los resultados esperados?*

El equipo evaluador considera que la entrega de microcréditos y la capacitación que se proporciona no son suficientes. El tiempo de espera para que los acreditados reciban los microcréditos es considerable al final del año (cinco o seis meses) y la capacitación general que se ofrece sólo les brinda un panorama general de los negocios.

Por lo tanto, se recomienda calendarizar las actividades, reducir el tiempo de espera, añadir otros servicios financieros y ofrecer asesorías especializadas acordes con el giro de los negocios.

Si tomamos en cuenta que la CEM expresa que están rebasados por la demanda, y que hay beneficiarios que llegan a esperar seis meses para recibir su crédito, hay indicios de que los



apoyos no son suficientes ni eficientes para reducir la pobreza y la exclusión económica en el DF (o que los recursos no se manejan de la mejor manera posible). Empero, no disponemos de datos más precisos, reflejados en una base de datos y contrastados con la percepción de los beneficiarios (como se ha mencionado se nos impidió terminar el levantamiento) para dar una conclusión categórica.

*B.2.5. Describa en un diagrama de flujo las actividades principales; en qué consiste cada una de las etapas del ciclo del Promapa. Identifique en el diagrama los actores clave, los actores de soporte y los actores críticos en el funcionamiento del Promapa.*

La Figura 6 presenta en forma simplificada<sup>125</sup> el proceso en conjunto para el otorgamiento de microcréditos. Los actores clave son: el solicitante, los promotores, las 16 jefaturas de Unidad Departamental de Asistencia y Atención Microempresarial (JUDAAM), las cuatro gerencias regionales (GR), la Coordinación Ejecutiva de Microcréditos (CEM), la Coordinación de Administración y Finanzas (CAF) y el Subcomité Técnico Especializado del Crédito (STEC).

Los únicos actores de soporte previstos aparecen en la Figura 11 (establecimiento de convenios de capacitación) y en principio puede tratarse de instituciones públicas, privadas o sociales aunque según la CEM sólo los proporciona Nafinsa.

Las figuras 7 a 12 muestran en forma un poco más detallada cada uno de los procedimientos (más o menos) como aparecen en el Manual Administrativo: recepción de solicitud de microcréditos (7), evaluación de solicitudes (8), autorización de microcréditos (9) y formalización de microcréditos (10). Las figuras restantes se refieren al establecimiento de convenios de capacitación (11) y a la capacitación a acreditados (12).

Cabe señalar que la reproducción de los diagramas no es idéntica debido a dos factores:

- En el Manual faltan algunos símbolos y documentos que aparecen incluidos en nuestros diagramas con un asterisco (\*).
- Los actores aparecen en distinto orden en cada página del Manual lo que dificulta analizar el proceso; por ello, en nuestras figuras se reordenaron para que siempre ocupen la misma columna. En consecuencia, las flechas pueden estar invertidas.<sup>126</sup>

Es interesante observar que, de acuerdo con el *Manual administrativo*, irónicamente el promotor no realiza ninguna actividad de promoción y sólo interviene en cinco actividades de la Figura 7 (recepción de solicitud de microcréditos):

---

<sup>125</sup> En los diagramas originales se especifica cada actividad en un cuadro y en nuestra figura -en ocasiones se incluye más de una-; p. ej. la actividad 3 de la Figura 6 (Recibe, llena y entrega formatos y documentación) corresponde a las actividades 4 (Recibe del promotor los formatos solicitud de crédito e integración del grupo beneficiario para su llenado), 5 (Llena los formatos solicitud de crédito e integración del grupo beneficiario) y 6 (Entrega al promotor los formatos solicitud de crédito e integración del grupo beneficiario con la documentación requerida) de la Figura 7.

<sup>126</sup> Si en el diagrama original la flecha iba de izquierda a derecha, aquí puede aparecer de derecha a izquierda.

2. Informa sobre el Programa de Microcréditos, los formatos y la documentación requerida.
3. Entrega los formatos solicitud de crédito e integración del grupo beneficiario y le solicita su llenado y entrega.
7. Recibe del grupo solicitante los formatos y la documentación requerida, y revisa.
8. Rechaza la solicitud e informa sobre las correcciones que deberá realizar a los formatos y/o la documentación faltante.
9. Entrega al grupo solicitante los formatos y la documentación para las correspondientes correcciones.
11. Turna a la JUDAAM los formatos y la documentación del grupo.

El *Manual administrativo* no incluye ninguna visita al domicilio de los acreditados para la verificación de éste, previa a la autorización (como señala la CEM que ocurre) ni para el seguimiento del proyecto ni para la recuperación de la cartera en mora o vencida (estas dos actividades no están desarrolladas en el *Manual administrativo*).

De acuerdo con el *Manual administrativo* no existe ninguna vinculación entre el procedimiento de capacitación a acreditados (Figura 12) con el de evaluación de solicitudes (Figura 8) o el de autorización de microcréditos (Figura 9) cuando es una actividad que se considera central para que los proyectos puedan consolidarse. Por su parte, la CEM señala que no existe ningún formato para que alguna instancia reporte qué acreditados asistieron a los cursos (el promotor, la JUDAAM o Nafinsa) ni en forma individual (por cada acreditado) para que sea integrado al expediente.

En consecuencia, recomendamos:

- Corregir la presentación de los diagramas manteniendo el mismo orden en las columnas en cada una de las hojas en las que se presenta un procedimiento y, de preferencia, en todos los procedimientos.
- Elaborar los procedimientos inexistentes (recuperación de la cartera en mora o vencida).
- Incorporar las actividades faltantes (promoción, visita al domicilio de los acreditados, registro de la asistencia a capacitación, etc.) y los momentos de decisión correspondientes (¿Existe el domicilio? ¿Asistió a capacitación? etc.).
- Revisar las actividades que realiza el promotor.
- Uniformar la denominación “solicitante” ya que en el procedimiento formalización de microcréditos (Figura 10) aparece como acreditado, cuando aún no ha firmado siquiera el pagaré ni recibido el crédito.

- Corregir los errores de omisión (marcados con asterisco en nuestros diagramas).

Figura 6. Diagrama de flujo del proceso de otorgamiento de microcréditos (actual) (Primera parte)

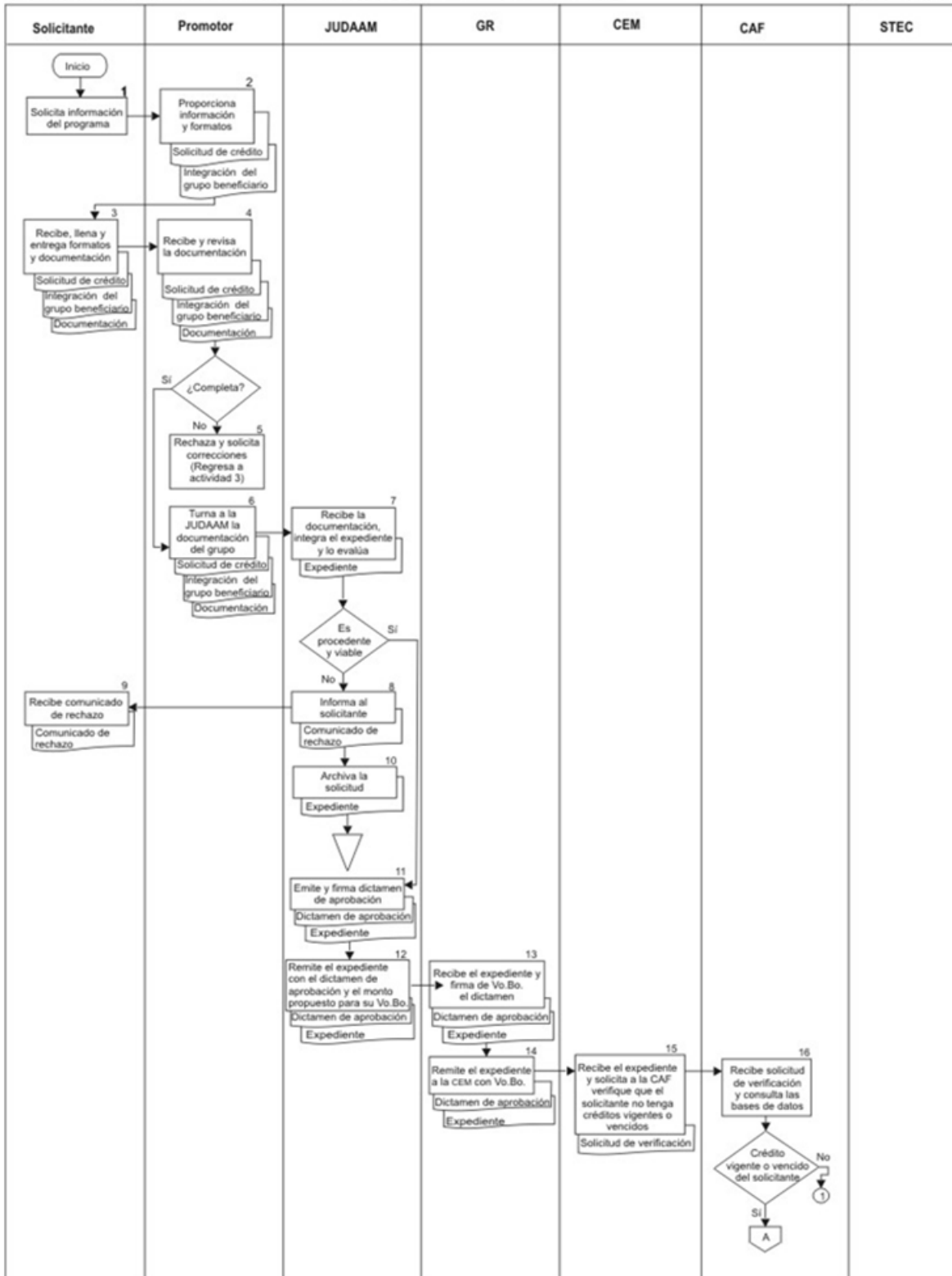


Figura 6. Diagrama de flujo del proceso de otorgamiento de microcréditos (actual) (Segunda parte)

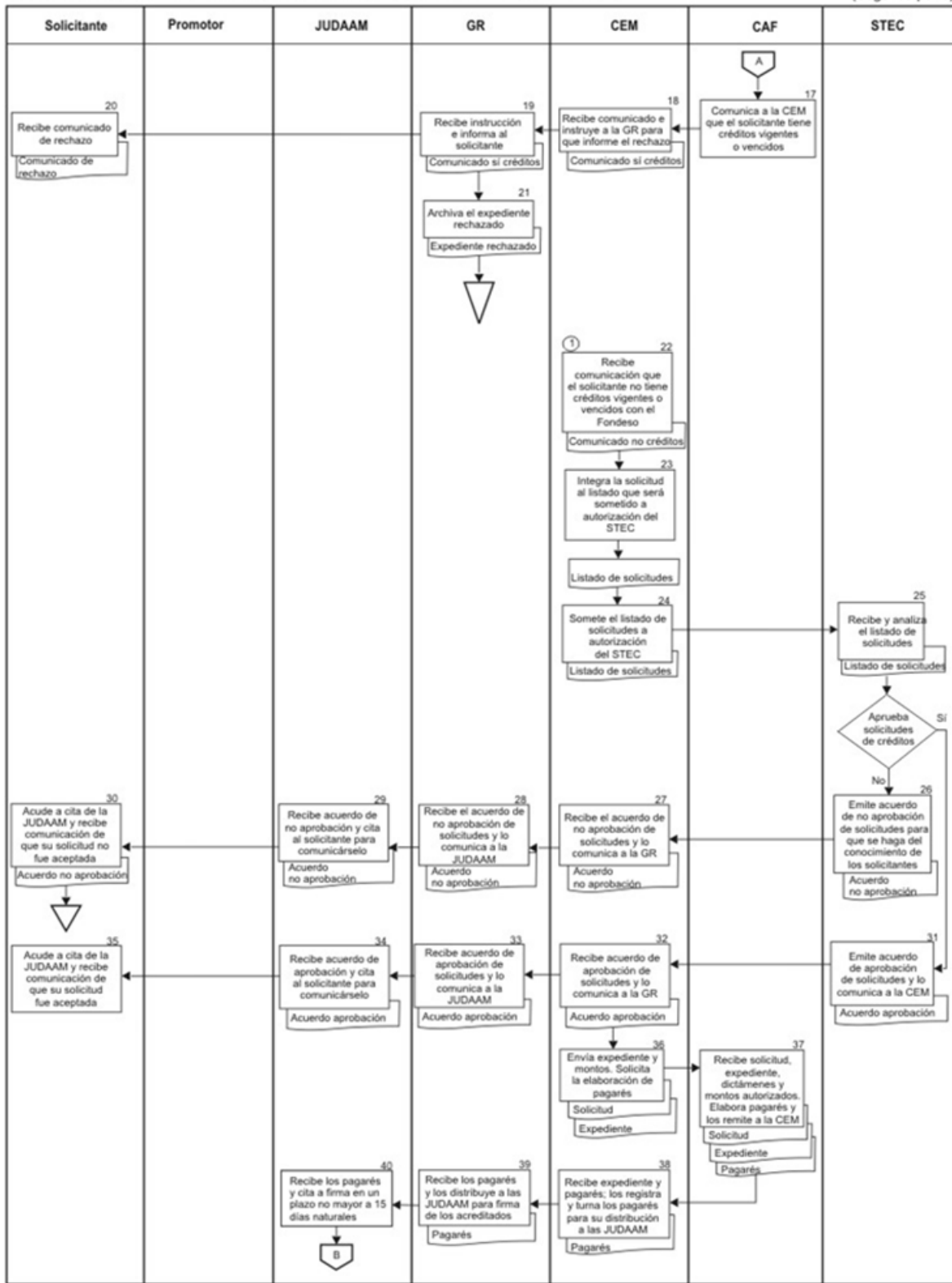
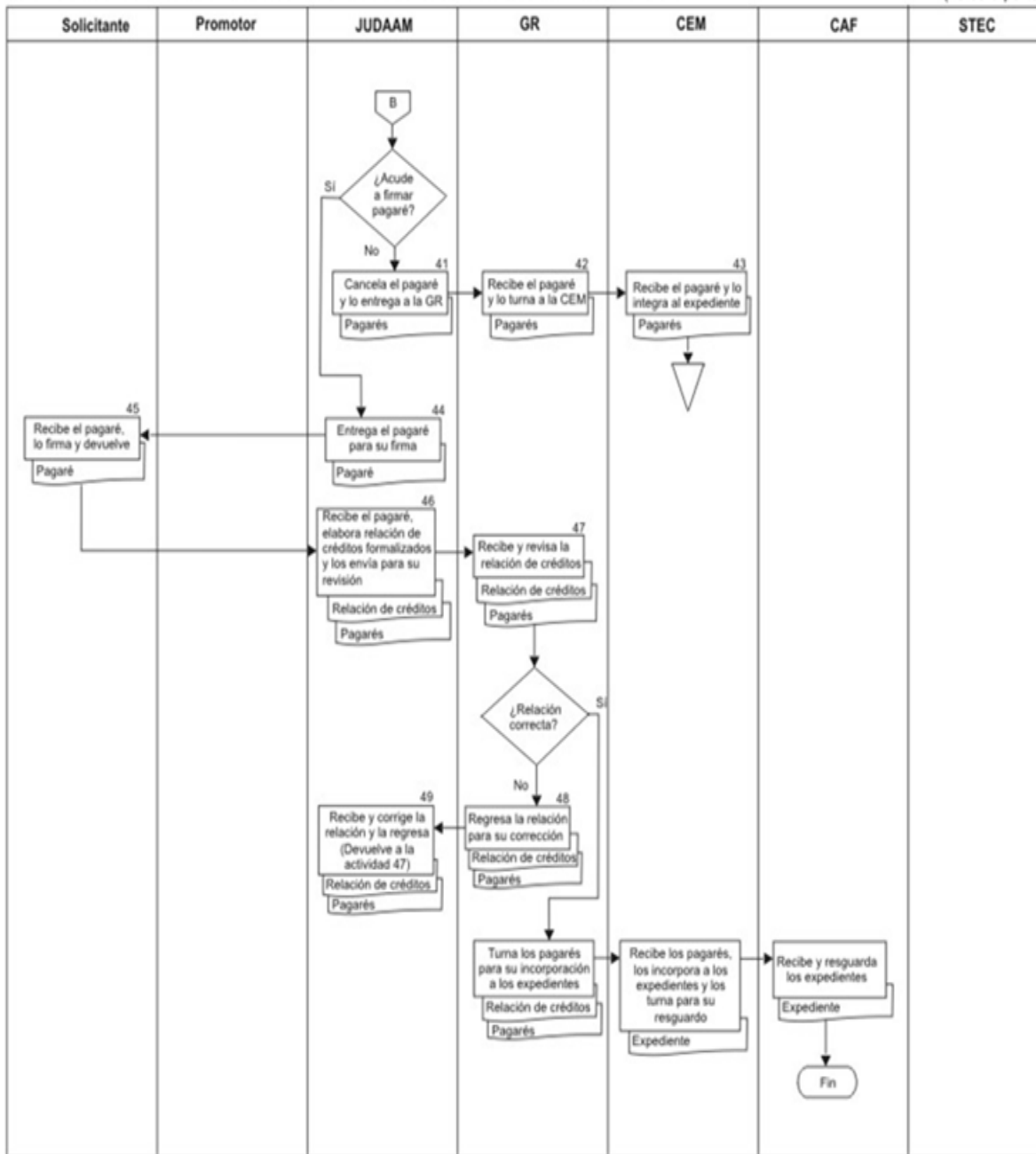


Figura 6. Diagrama de flujo del proceso de otorgamiento de microcréditos (actual)

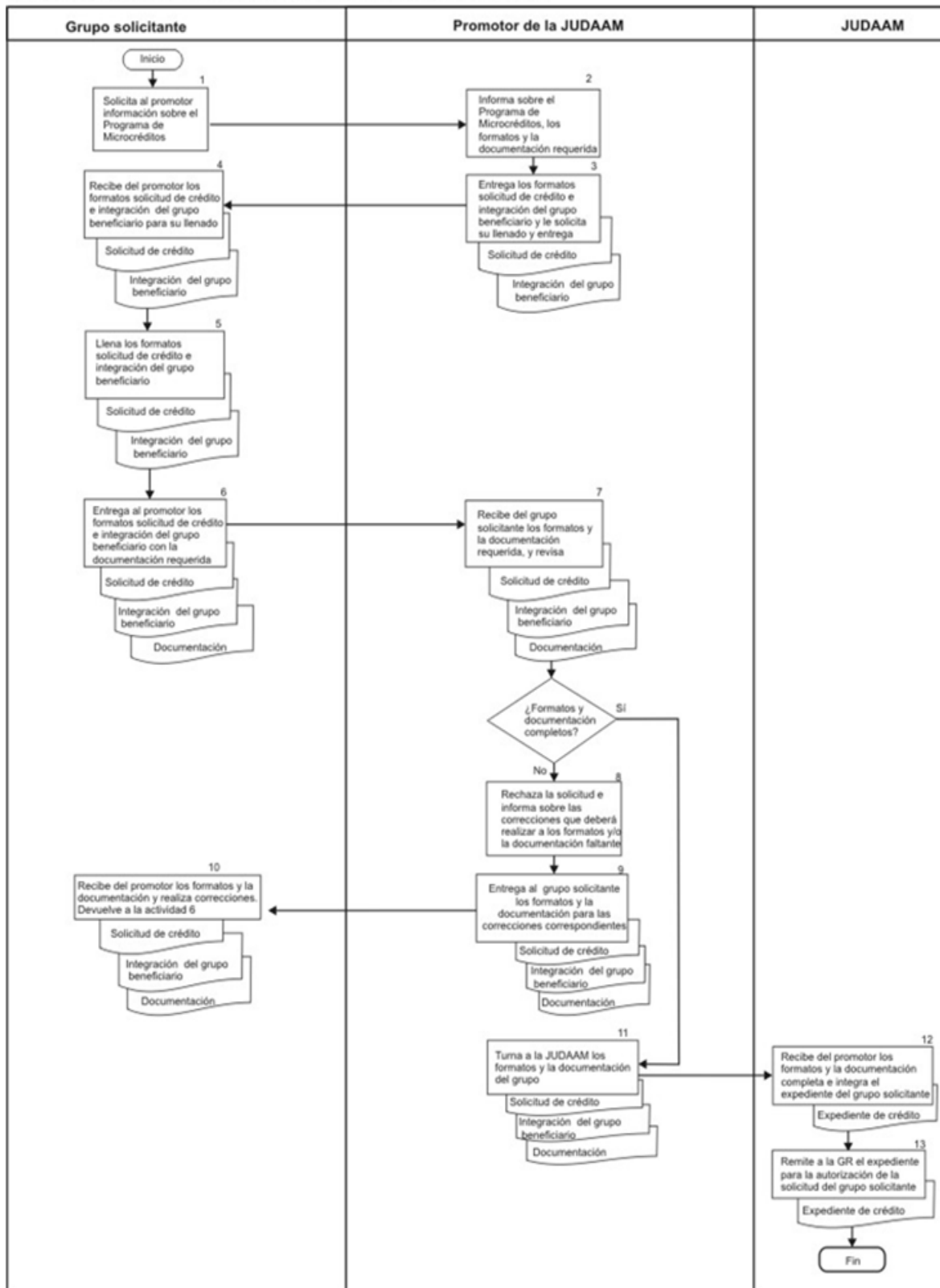
(Tercera parte)



CAF Coordinación de Administración y Finanzas  
 CEM Coordinación Ejecutiva de Microcréditos  
 GR Gerencia Regional  
 JUDAAM Jefatura de Unidad Departamental de Asistencia y Atención Microempresarial  
 STEC Subcomité Técnico Especializado del Crédito

Fuente: Presentación propia con base en Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, Manual administrativo.

Figura 7. Diagrama de flujo de la recepción de solicitud de microcréditos



Fuente: Presentación propia con base en Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México. Manual administrativo. pp. 16-18

Figura 8. Diagrama de flujo del proceso de evaluación de solicitudes de microcréditos. (actual)

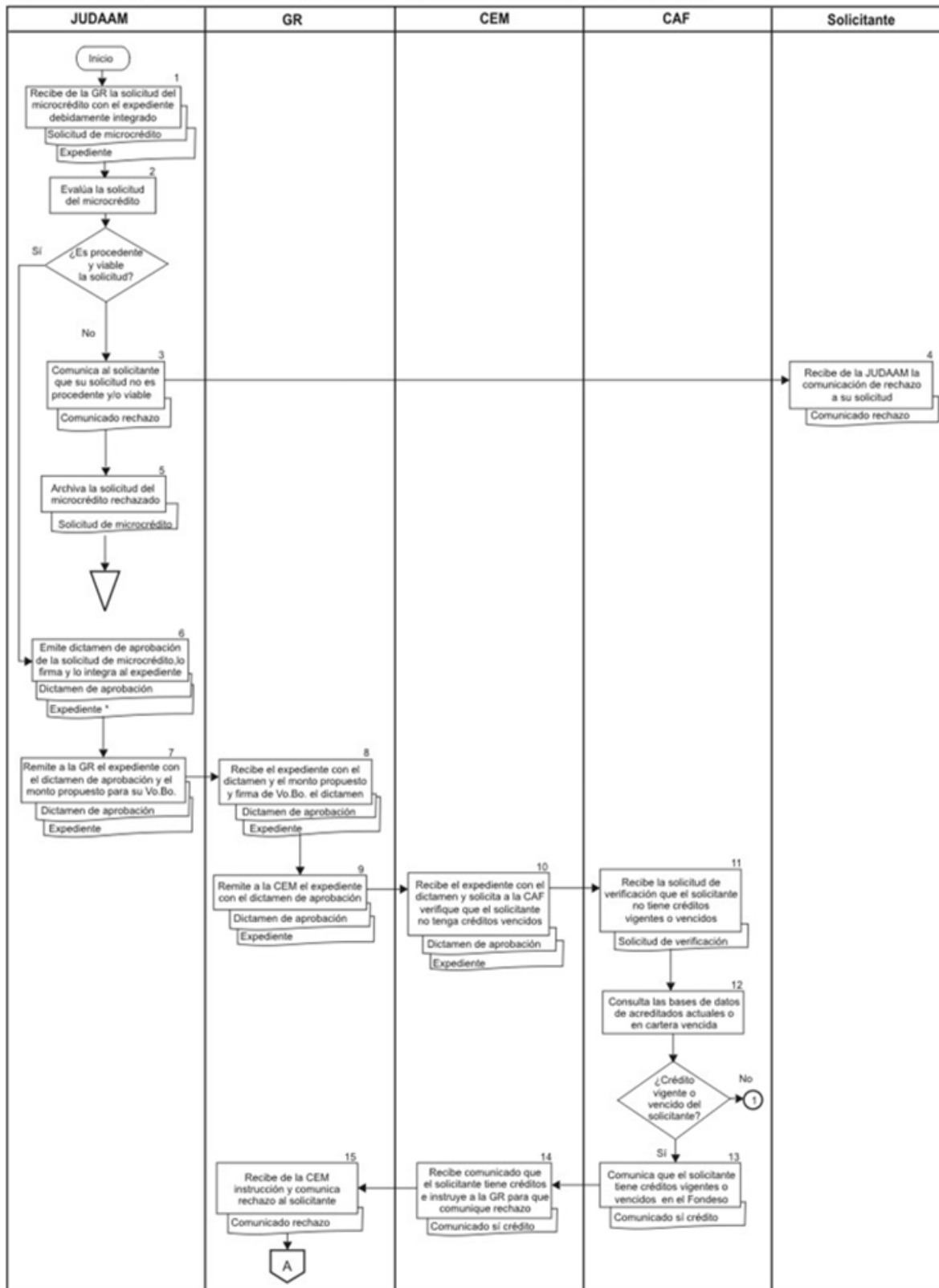
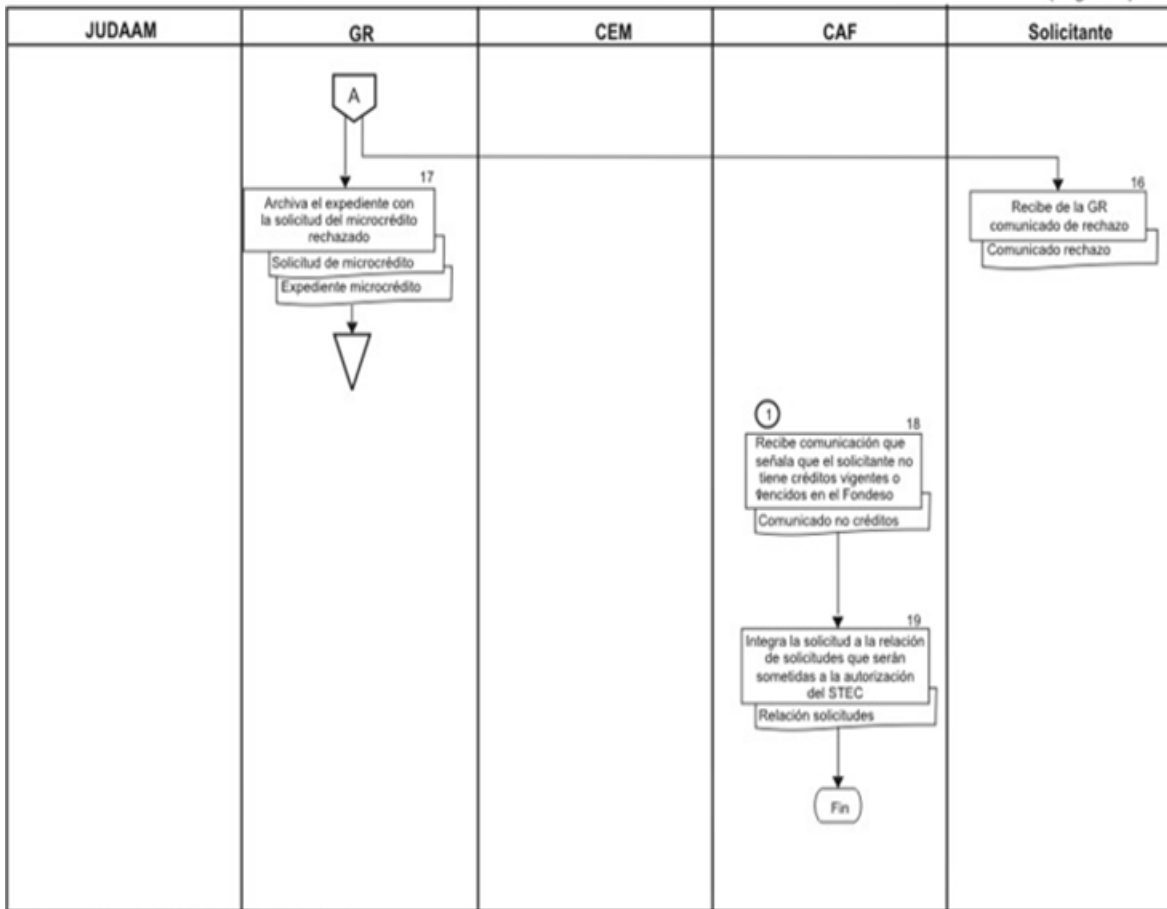


Figura 8. Diagrama de flujo del proceso de evaluación de solicitudes de microcréditos. (actual) (Segunda parte)



CAF Coordinación de Administración y Finanzas  
 CEM Coordinación Ejecutiva de Microcréditos  
 GR Gerencia Regional  
 JUDAAM Jefatura de Unidad Departamental de Asistencia y Atención Microempresarial

\* No incluido en el Manual administrativo.

Fuente: Presentación propia con base en Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, Manual administrativo.



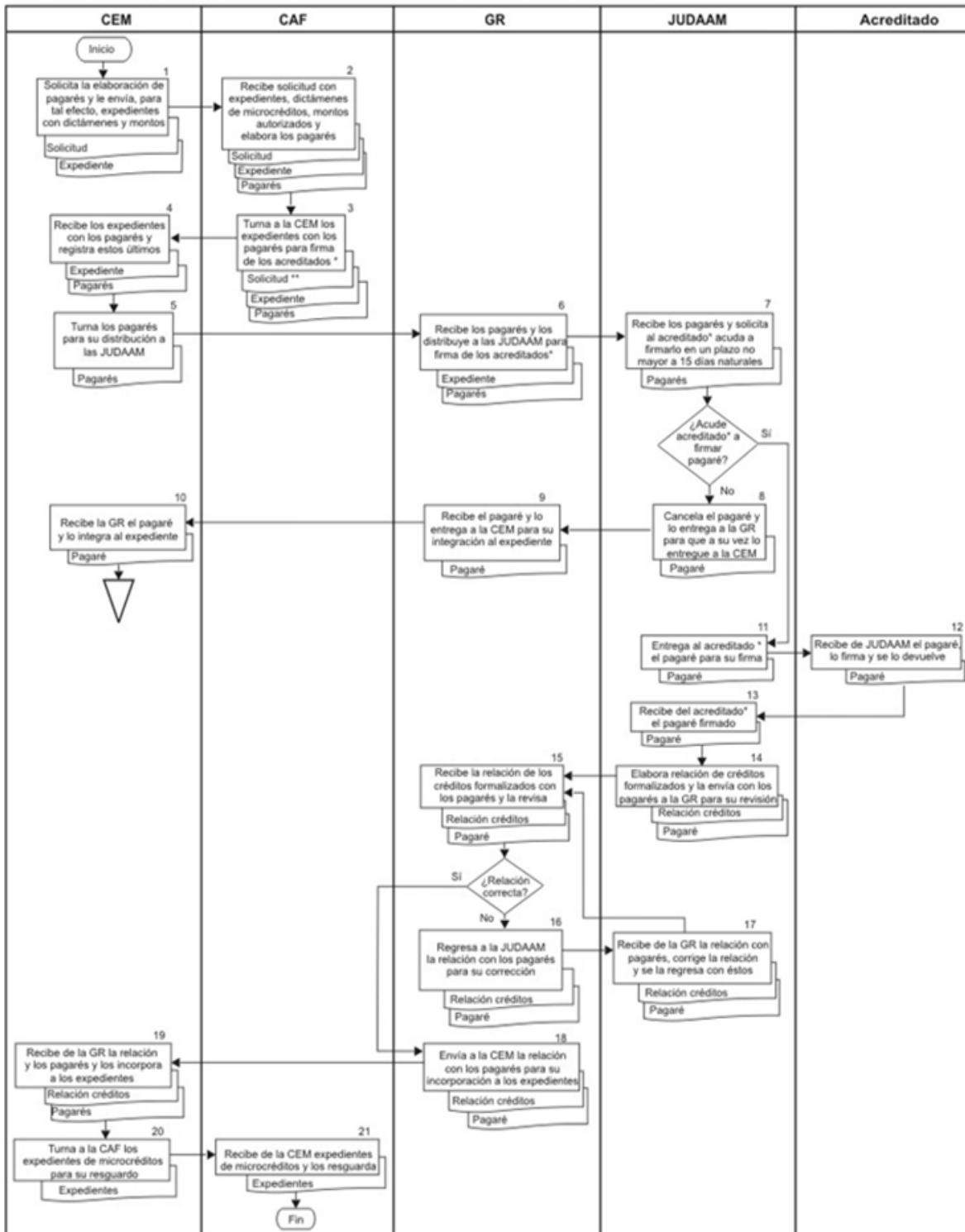
Figura 9. Diagrama de flujo del proceso de autorización de microcréditos. (actual)



CAF Coordinación de Administración y Finanzas  
 CEM Coordinación Ejecutiva de Microcréditos  
 GR Gerencia Regional  
 JUDAAM Jefatura de Unidad Departamental de Asistencia y Atención Microempresarial  
 STEC Subcomité Técnico Especializado del Crédito

\* No incluido en el Manual administrativo.  
 Fuente: Presentación propia con base en Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, Manual administrativo.

Figura 10. Diagrama de flujo del proceso de formalización de microcréditos. (actual)



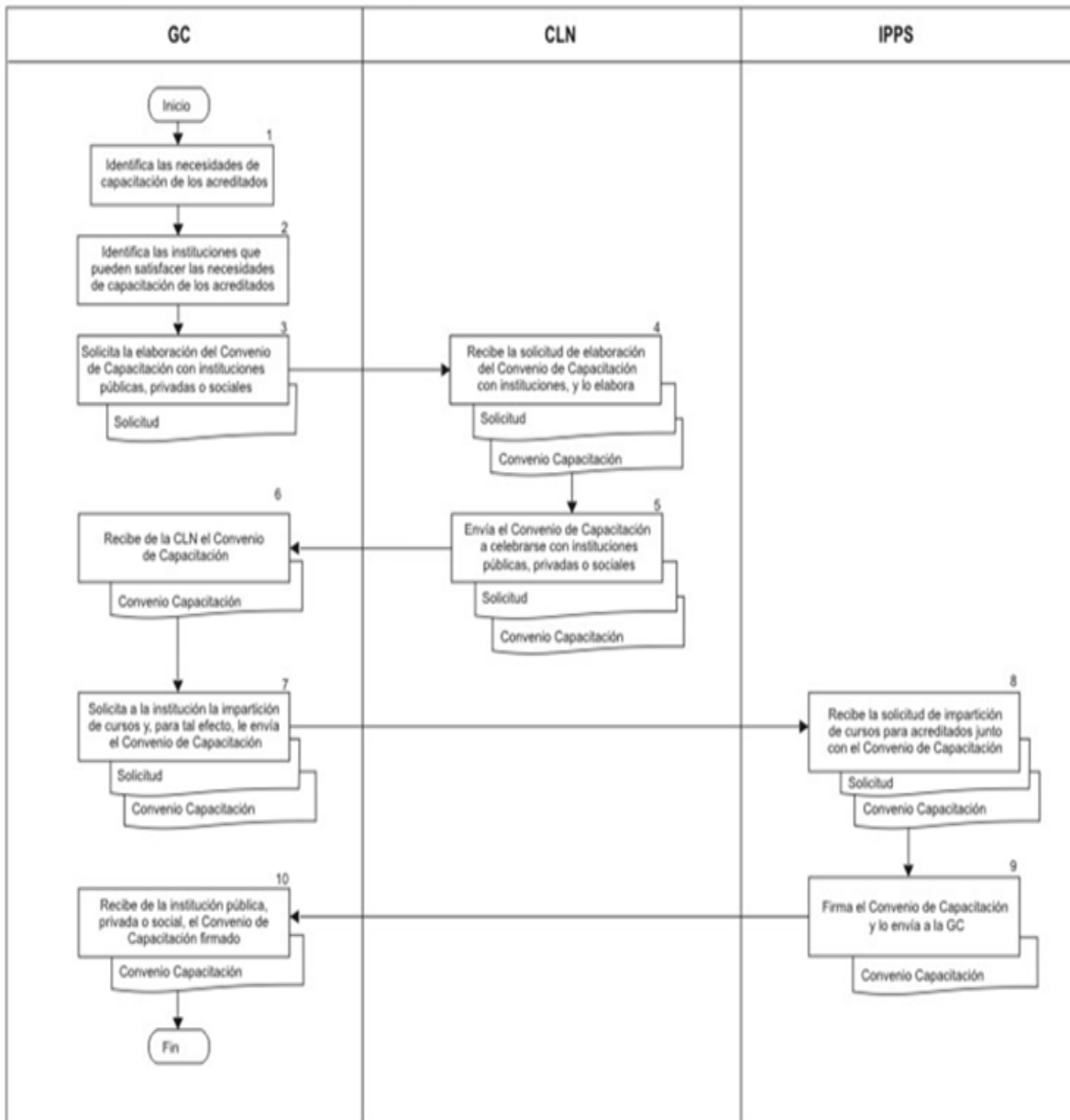
CAF Coordinación de Administración y Finanzas  
 CEM Coordinación Ejecutiva de Microcréditos  
 GR Gerencia Regional  
 JUDAAM Jefatura de Unidad Departamental de Asistencia y Atención Microempresarial

\* No es acreditado pues aún no recibe el crédito.

\*\* No incluido en el Manual administrativo.

Fuente: Presentación propia con base en Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, Manual administrativo.

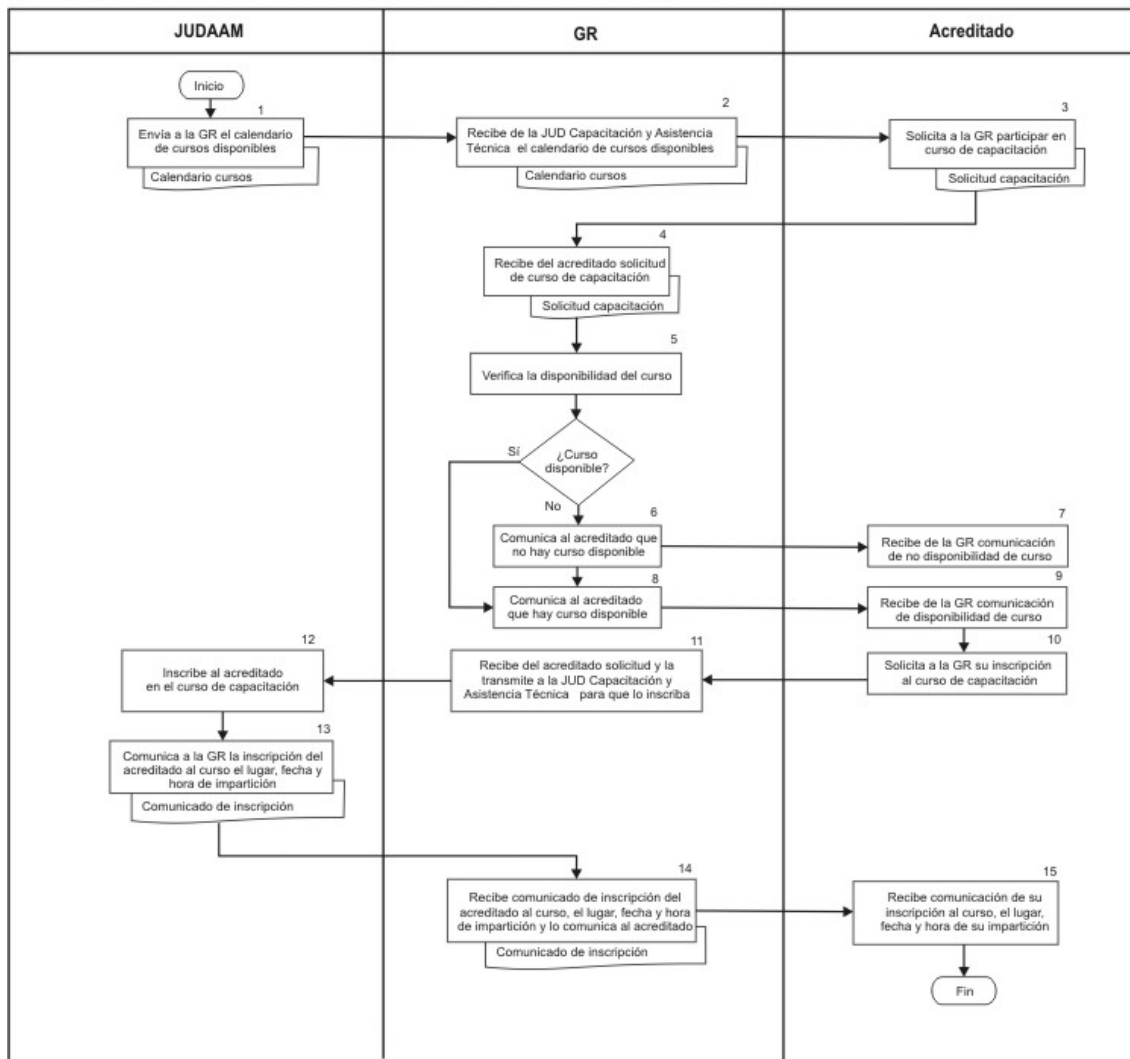
Figura 11. Diagrama de flujo del proceso de establecimiento de convenios de capacitación. (actual)



GC Gerencia de Capacitación  
 CLN Coordinación de Legalidad y Normatividad  
 IPSS Instituciones públicas, privadas o sociales

Fuente: Presentación propia con base en Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, Manual administrativo.

Figura 12. Diagrama de flujo del proceso de capacitación a acreditados. (actual)



GR Gerencia Regional  
 JUDAAM Jefatura de Unidad Departamental de Asistencia y Atención Microempresarial  
 Fuente: Presentación propia con base en Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, Manual administrativo.

**B.2.6. Describa el proceso de entrega de los bienes y/o prestación de servicios del Promapa a partir de los actores involucrados (distinguir entre actores de la misma institución, nivel y dependencia de gobierno, de los que son de otros niveles y dependencias de gobierno).**

Los actores clave en el proceso de entrega de apoyos son: el solicitante, las 16 JUDAAM, las cuatro GR, la CEM, la CAF y el STEC. En este proceso el promotor no tiene ninguna participación ni actores de otros niveles y dependencias de gobierno.<sup>127</sup>

Una vez que las JUDAAM emiten el “Dictamen Técnico de Evaluación” que avala técnica y normativamente las solicitudes de crédito, éstas son remitidas a las GR y finalmente a la CEM que se encarga de otorgar el visto bueno al bloque de créditos y solicita a la CAF un informe

<sup>127</sup> Véase la Figura 6. Diagrama de flujo del proceso de otorgamiento de microcréditos (actual).

sobre la situación crediticia de los solicitantes, con la finalidad de constatar si éstos se encuentran en cartera vigente o morosa.

Una vez que la CEM recibe la respuesta, integra la solicitud al listado que será sometido a la autorización del STEC. Si el crédito fue aprobado, se da a conocer la situación al beneficiario. Al mismo tiempo,<sup>128</sup> la CEM envía los expedientes, dictámenes de microcréditos y montos autorizados a la CAF para elaborar los pagarés y las tablas de amortización de los créditos. Una vez realizados, la CEM los registra en los expedientes y turna los pagarés a la GR y finalmente a las JUDAAM para firma de los acreditados en un plazo no mayor de 15 días naturales.

Al momento de recibir el pagaré, el acreditado lo firma y devuelve a la JUDAAM quien elabora la relación de créditos formalizados y envía -junto con los pagarés- a la GR para que sean incorporados en los expedientes por la CEM y se resguarden por la CAF.

#### *B.2.7. ¿Hay coherencia lógica y fluidez operativa entre la planeación, operación, seguimiento y evaluación del Promapa?*

No existe coherencia lógica entre la planeación y operación porque en la primera sólo se generan metas físicas y financieras globales y anuales en tanto que en la segunda se responde a la demanda (ya que no existe una planeación detallada por delegación y/o calendarizada) y no se realiza promoción.

No hay fluidez operativa porque faltan algunas actividades tanto en el diagrama de flujo (visita al domicilio de los acreditados para verificarlo ni para el seguimiento del proyecto ni para la recuperación de la cartera en mora o vencida; vinculación entre la capacitación a acreditados y la autorización de microcréditos) como en la operación misma (promoción, registro de la asistencia a capacitación ya sea integrando un formato en el expediente o elaborando un reporte de los acreditados que asistieron a los cursos).

No cuentan con indicadores que monitoreen o evalúen el comportamiento del programa lo que dificulta el seguimiento y evaluación “en el escritorio”, lo que se agrava al no existir trabajo de campo para realizarlas físicamente.

De hecho, no se realiza seguimiento y evaluación propiamente dichos ya que sólo se generan informes de avance físico y financiero para el STEC y otros órganos y dependencias del GDF.

#### *Aspectos específicos*

#### *B.2.8. ¿Cómo se articula el Promapa con otros programas del GDF?*

Según las RO del programa, éste se articula de manera natural con todos los programas sociales del GDF, empero no se menciona cómo se logra esta relación. Por su parte, no hay información proporcionada por el programa que documente la articulación con otros programas del GDF o de otras entidades federativas. Se recomienda hacer un estudio para ver

---

<sup>128</sup> Véase la Figura 10. Diagrama de flujo del proceso de formalización de microcréditos (actual).

en qué medida se puede vincular el Promapa con otros programas del GDF, a fin de ofrecer una intervención gubernamental transversal para incidir en la reducción de la pobreza de los habitantes del DF.

*B.2.9. ¿Es oportuna y ágil la entrega de los microcréditos?*

Aunque no en todos los casos el tiempo de espera es el mismo, a manera de ejemplo los solicitantes de microcréditos que ingresaron su solicitud en noviembre recibirán su crédito hasta en seis meses, según la información proporcionada por el programa (por ejemplo, en el ejercicio 2007 la primera entrega de recursos fue en abril).

El equipo evaluador asistió a la entrega realizada el 5 de noviembre de 2008 en las instalaciones de la Sedeco para entrevistar a algunos beneficiarios y tener una visión más completa del programa, como se estableció en la propuesta técnica, empero la Coordinadora Ejecutiva del Promapa impidió concluir esta actividad por considerar ofensivo para ella y su equipo que se realizaran preguntas de transparencia. Por lo tanto, no tenemos una valoración completa acerca de la entrega de recursos en tiempo y forma.

*B.2.10. ¿Cuenta el Promapa con procedimientos para medir la relación entre microcréditos entregados y empleos esperados y generados? ¿Es consistente la metodología?*

El programa no proporcionó la información para responder esta pregunta por lo que concluimos que no existe metodología o procedimientos para medir la relación entre microcréditos entregados y empleos esperados y generados. Para la CEM, el número de empleos creados es igual al número de créditos otorgados, porque esa es la finalidad del programa. No obstante, suponer que por cada microcrédito entregado se genera un nuevo empleo resulta poco razonable, porque el autoempleo de los acreditados se generó en el primer nivel.

En el extremo opuesto, un microcrédito podría generar más de un empleo en algunos proyectos productivos pero la CEM indicó que son casos contados.

En un programa de estas características consideramos indispensable establecer metas al respecto y generar una base de datos integral que incluya un campo para saber si se han creado empleos adicionales aparte del empleo del acreditado.

*B.2.11. ¿Tiene el Promapa reportes consistentes de cobranza?*

El equipo evaluador no recibió reportes de cobranza con datos completos para el análisis, solamente se contó con tres facturas, en las cuales se calculaba cierto número de créditos recuperados; el monto total y la comisión desglosada de 4% del Fidere. Con esa información no se puede establecer si el programa tiene reportes consistentes, sin embargo, esto es una evidencia de la urgencia de una base de datos que incorpore todas las necesidades de las áreas relacionadas con el programa.

Asimismo, la CEM mencionó que, en algunas ocasiones, los reportes de cobranza no reflejan los depósitos de algunos acreditados, por lo cual, cada mes el coordinador del GS debe presentar las fichas de depósito. La recomendación del equipo evaluador es establecer plazos

de pagos rígidos (semanales o quincenales) para que el Fidere reporte claramente los acreditados que no han realizado su pago y se evite llamar a los que cumplieron de forma puntual, de esta forma se reducirían las llamadas telefónicas y se evitaría que los JUDAAM inviertan tiempo en esta actividad.

*B.2.12. ¿Cómo valora las relaciones y articulación entre las distintas instancias con atribuciones en el Promapa: Coordinaciones Ejecutiva, de Legalidad y Normatividad, de Administración y Finanzas, las Gerencias Regionales y las JUDAAM?*

Resulta complicado emitir una valoración precisa para esta pregunta, ya que el equipo evaluador no pudo constatar la interacción entre las áreas mencionadas en cuestiones operativas, por la forma en la que el Fondeso definió la mecánica de trabajo de esta evaluación.

Lo que se puede afirmar es que hubo descoordinación al tiempo de generar y enviar la información solicitada para el desarrollo de la presente evaluación. Se tuvo que acudir al Dr. Sánchez Almanza, enlace con el Consejo, y a la directora del Fondeso para que se agilizará la entrega de insumos para este documento. Fue una constante que algunas áreas del Fondeso no supieran de la labor que estábamos desarrollando y, por ende, no hubo respuesta oportuna. En esa lógica la mecánica de trabajo podría haber sido eficiente si la CEM hubiese solicitado toda la información a las diversas áreas para entregarla en tiempo y forma. Desde ese punto consideramos que no hay una articulación entre las diferentes áreas, pero se necesitaría haber valorado otros aspectos para tener mayores conclusiones.

### **B.3. Congruencia de las actividades con los principios de la política de desarrollo social del DF (Artículo 4º. de la LDS-DF)**

*B.3.1. ¿Las actividades expresan y sustentan el objetivo y razón de ser del Promapa en relación con los principios de la política de desarrollo social?*

Consideramos que las actividades del Promapa se enmarcan dentro de algunos de los principios de la política de desarrollo social plasmados en la LDS-DF, como ya se ha descrito en la pregunta A.1.3. Sin embargo, el punto importante a destacar es que con el actual diseño del programa es remota la posibilidad de alcanzar algunas de esas premisas como la equidad social, la transparencia y la efectividad, porque no se tiene un sustento teórico (diagnóstico actualizado) que determine su población objetivo y sus acciones están lejanas de fomentar un cambio social pues están limitadas a la entrega de microcréditos y sin un funcionamiento real de los GS.

En consecuencia, recomendamos la incorporación de otros servicios financieros y no financieros, imprimir otra dinámica a los GS y aumentar la cobertura.

*B.3.2. ¿Existe información actualizada que permita identificar claramente a los beneficiarios(as) y el registro en los padrones cumple con los lineamientos de la Ley de Desarrollo Social del DF y su Reglamento?*

El equipo evaluador acordó recibir la base de datos con el padrón de beneficiarios sin los campos de nombre y domicilio por cuestiones de confidencialidad, empero en éste no se

incluyó la fecha de entrega de los recursos y la calificación que el acreditado tiene para situarse en un nivel de crédito, que consideramos importante para nuestro análisis. Por otra parte, no podemos afirmar que se cumplan los lineamientos de padrones definidos en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, ya que no se tienen datos como:

- Lugar y fecha de nacimiento.
- Pertenencia étnica.
- Grado máximo de estudios.
- Tiempo de residencia en el Distrito Federal.
- Domicilio.
- Ocupación.
- Datos de los padres o tutores, en su caso.
- Clave Única de Registro de Población (CURP).

Se recomienda integrar un padrón de beneficiarios más completo que forme parte de la base de datos que el equipo evaluador sugiere que se desarrolle o mejore. Mientras más información de utilidad incorpore se puede trabajar con datos para integrar metodologías que ayuden a que el programa sea más eficaz.

### *B.3.3. ¿Se respetan los montos de los apoyos y los componentes del Promapa y/o servicio en la entrega a la población?*

Para responder esta pregunta consideramos importante conocer la opinión de los beneficiarios por lo que el equipo evaluador asistió a una entrega realizada el 5 de noviembre de 2008 en las instalaciones de la Sedeco para entrevistar a los acreditados, empero como se ha mencionado el equipo no pudo terminar esta labor. Si bien no se consideró un levantamiento con representatividad estadística debido a las características de esta evaluación, las seis cédulas levantadas en campo son pocas para establecer una conclusión, aunque cabe precisar que los beneficiarios encuestados respondieron que sí se respetan los montos de apoyo solicitados.

No se tiene evidencia de casos donde se entreguen recursos distintos a lo pactado, pero consideramos que no tener mecanismos de transparencia y rendición de cuentas adecuados es una debilidad del programa. En particular, si bien se trata de preguntas de rutina que se aplican en todas las entrevistas a beneficiarios y que permiten constatar la inexistencia de prácticas indebidas, la reacción desproporcionada de la CEM es un elemento que induce a pensar en la necesidad de una investigación más a fondo para descartar las suspicacias levantadas.



Además, sería plausible que el Promapa aborde en la capacitación de los GS cuestiones acerca de presupuestos participativos y contraloría social, de tal forma que la comunidad establezca sus necesidades y pueda darle seguimiento a los proyectos. No solamente como medidas de vigilancia, sino de construcción de tejido social y apropiación del sentido de comunidad.

*B.3.4. ¿Existen registro y documentación avalada del cumplimiento de una administración oportuna y confiable de los recursos del Promapa?*

El equipo evaluador no tiene evidencia de esta documentación. De igual forma, para afirmar la confiabilidad de estos elementos sería indispensable tener información plenamente sistematizada, situación que el programa actualmente no tiene (o el equipo evaluador, durante todo el proceso de la presente evaluación, no conoció).

*B.3.5. ¿Se cumplen los principios de transparencia, rendición de cuentas, no clientelismo y no condicionalidad política en la entrega de los apoyos y/o servicios? ¿Cuáles son los procedimientos de verificación de lo anterior?*

Con base en el hecho de que no se permitió concluir las entrevistas a beneficiarios, consideramos que existen dudas acerca de si se cumplen los principios de transparencia en el programa (aunque los seis entrevistados no manifestaron irregularidades).

Por otra parte, según la CEM el programa no rinde cuentas, ya que sólo maneja dinero virtual; los informes financieros los maneja la Coordinación de Administración y Finanzas, quienes entregan las proyecciones para el año siguiente y en función de eso se programan las metas.

En cuanto a los procedimientos para verificar situaciones relacionadas con la transparencia el equipo evaluador no tiene evidencia de que existan y, como se ha mencionado, es un punto débil del programa. Ante ello, recomendamos que se utilicen mecanismos como *encuestas de salida* aplicadas a los acreditados por medio de instituciones externas al programa, para que se tenga un mejor control y a su vez información que retroalimente las acciones del programa.

*B.3.6. ¿El Promapa opera en función de minimizar la inversión de tiempo que deban hacer los beneficiarios o derechohabientes para acceder a los programas y servicios?*

La logística de la entrega de recursos no parece estar orientada a ello. Si bien, para hacer un análisis más profundo se requeriría hacer una evaluación con trabajo de campo *in situ*, al menos, en la entrega que presenciamos, dado el alto volumen de acreditados, la cita para otorgar el financiamiento se cambió de lugar y hora por lo que algunos beneficiarios, que no fueron notificados o se confundieron, no recibieron los documentos del crédito.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> En la recepción del Fondeso la información resultaba confusa, ya que beneficiarios que no fueron notificados del cambio de cita recibieron información contradictoria, pues se mencionó que al siguiente día habría otra entrega, pero ésta no se realizó. Si bien, no es responsabilidad de la recepcionista o del policía conocer este tipo de información, es importante que el programa tenga la capacidad de proporcionar orientación correcta a los beneficiarios cuando se presenten cambios de horario o de sedes, sobre todo si consideramos el tiempo que implica el traslado para los acreditados.

Aunque la entrega en principio es ágil, debido a que el beneficiario solamente firma una relación; muestra su credencial de elector; firma los pagarés y recibe el sobre, algunos de los beneficiarios que entrevistamos contestaron que tardaban hasta 2 o 3 horas en desplazarse a la sede de la entrega. Esto implica más de 4 horas de tiempo invertidas y un costo mayor, por lo que sería pertinente considerar no una entrega colectiva de recursos, sino varias fraccionadas en la zona territorial en la que habita el acreditado para minimizar la inversión de tiempo y el costo que conllevan los traslados.

#### **B.4. Sustentación y retroalimentación de los procesos**

##### *B.4.1 ¿Las actividades de seguimiento del Promapa son sistemáticas y regulares?*

Las actividades que la CEM mencionó con respecto al seguimiento son llamadas telefónicas por parte de los promotores para los casos de morosidad y algunas visitas a los espacios donde los acreditados desarrollan su proyecto productivo. Sin embargo, el equipo evaluador no recibió ninguna evidencia de que este proceso esté sistematizado y la periodicidad con que se realiza.

Consideramos una debilidad del programa la falta de seguimiento puntual para que los proyectos se consoliden. En la medida que esto se logre subsanar, mediante la capacitación y asesoría técnica constante, el programa tendrá mayores probabilidades de ser sostenible e impactar de manera positiva.

##### *B.4.2 ¿Existe información concentrada, sistematizada y analizada de las diversas fases del Promapa?*

De acuerdo con el tipo de información recibida consideramos que no cumple con esos criterios. Los datos que el equipo evaluador solicitó tardaron en enviarse y se concentraron para efectos de esta evaluación, lo que refleja que no es información sistematizada y de uso constante. En diversas ocasiones al material le faltaban datos básicos para hacer análisis más interesantes, situación que denota que tampoco se procesa esa información para uso del programa.

Por su parte, es difícil efectuar un análisis exhaustivo debido a que la cantidad de variables de la base de datos es muy limitada y los proyectos no son catalogados adecuadamente generando innumerables duplicidades. A continuación se hace un listado de los principales tipos de errores detectados y algunos ejemplos de cómo aparecen las variables en la base de datos:

- Actividad principal con diversidad de acciones extras: "ABARROTES Y CHILES SECOS", "ABARROTES Y CERVEZA", "ABARROTES Y BLANCOS", "ABARROTES Y CARNES FRIAS", "ABARROTES Y DULCES", "ABARROTES Y LACTEOS", "ABARROTES Y JUGUETES", "ABARROTES Y FRUTAS", "ABARROTES VINOS Y LICORES", "ABARROTES Y SEMILLAS", "ABARROTES Y HUEVOS", etc.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> En la base de datos 2007, por ejemplo, los proyectos de "abarrotos" aparecen como 35 variables distintas y "bolsas" con 33.

- Errores de ortografía: “JOYERIA DE FANTACIA”, “ARTICULOS DE COSINA” “GIMNACIO”, “BIZUTERIA”, “PRODUCTOS DE BELLESA X CATALAGO”
- Duplicidad por incorporar espaciado: “AUTOLAVADO”-“AUTO LAVADO”, “FOTOCOPIADO”-“FOTO COPIADO”, “BICITAXIS”-“BICI TAXIS”
- Señalar marcas y no acciones: “AVÓN”, “CRED.LÒREAL”, “HERBALIFE”, “PRODUCTOS OMNILIFE”, “TUPPERWARE”, “YAKULT”
- Duplicidad por errores de captura: “HOJALATERIA Y PUNTURA”-“HOJALATERIA Y PINTURA”, “ZPATOS”-“ZAPATOS”, “CONIDA”-“COMIDA”, “ROPA CASUAL CABALLERO Y NOÑOS”-“ROPA CASUAL CABALLERO Y NIÑOS”
- Duplicidad por plurales: “COSTURA”-“COSTURAS”, “INFLABE”-“INFLABES”
- Duplicidad por términos: “LAVADO AUTOMOTRIZ”-“LAVADO DE AUTOS”, “ABARROTERIA”-“ABARROTÉS”
- Variable distinta por actividad adicional: “LAVADO Y PLANCHADO”-“LAVADO, PLANCHADO Y COSTURA”, “COLCHAS Y SABANAS”-“COLCHAS, SABANAS Y EDREDONES”
- Duplicidad por especificación: “PRODUCTOS DE LIMPIEZA”-“PRODUCTOS DE LIMPIEZA EN GRAL”; “ROPA”-“ROPA CASUAL”, “ZAPATOS”-“ZAPATOS POR CATALOGO”
- Por sexo del beneficiario del proyecto: “VETERINARIO”,-“VETERINARIA”
- Misma actividad con distinta nomenclatura: “TAXI”, “SERVICIO DE TAXI”, “TAXI PUBLICO” “SERVICIO DE TRANSPORTE”, “TAXIS”

Como se evidencia existe un exceso de variables para identificar los proyectos productivos, muchas de ellas idénticas salvo errores de escritura o faltas de ortografía y, en otras ocasiones, proyectos casi idénticos o que podría fácilmente ser agrupados por su temática. Por ello, se recomienda que el programa elabore un listado de conceptos específico que facilite el seguimiento y evaluación de los proyectos por su giro<sup>131</sup> y se dé seguimiento a la captura de información para evitar errores de escritura y faltas de ortografía.

#### *B.4.3 ¿Se utiliza esta información para dar seguimiento, evaluar y reprogramar las acciones?*

El equipo evaluador desconoce si esta información se utiliza para acciones de seguimiento, evaluación y reprogramación, ya que la CEM nunca definió que se lleven a cabo este tipo de acciones. Por su parte, la información recibida por parte del programa no está concentrada y sistematizada totalmente para efectos de valoración y replanteamiento de esquemas de operación. En este sentido resalta la necesidad de crear una base de datos transversal para todas las áreas vinculadas con el Promapa, de tal manera que se tenga información puntual todo el tiempo. Consideramos que es un elemento básico para el buen curso del programa y cuya implementación no es tan costosa con relación a los beneficios que genera.

---

<sup>131</sup> Se puede mantener en la base de datos una variable de especificaciones del proyecto.

*B.4.4 ¿Se cuenta con los recursos humanos y la estructura organizacional suficiente para realizar las diferentes actividades, entregar los apoyos y/o prestar los servicios que componen Promapa?*

Según la CEM no es suficiente el personal actual para cubrir la demanda del programa, pero en la administración pasada el personal operativo era casi la mitad del actual y la colocación de microcréditos era superior a la presente en 2001, la colocación fue más del doble de la de este año (32 354) o, como mínimo, en 2006 se colocaron 2 703 créditos por encima del monto de 2008.

No obstante, el número de personas por delegación es insuficiente para dar un acompañamiento real a los grupos y a los proyectos, por lo que el funcionamiento de los GS es muy limitado y no permite la construcción de capital social ni el espacio de sensibilización, capacitación, etc. que ocupa en la metodología del Banco Grameen y otras experiencias exitosas. Este es otro punto a considerar para que, a la brevedad posible, se desarrolle el diagnóstico de la magnitud del problema que aborda el programa y, a su vez, se implementen análisis de costos de operación y de las necesidades. De esta manera se podrán dirigir mejor los recursos y mejorar los esquemas actuales de trabajo.

*Aspectos específicos*

*B.4.5. Expresa su opinión sobre la madurez y consistencia del sistema de indicadores de seguimiento de los microcréditos otorgados.*

De acuerdo con la información proporcionada comprobamos que el programa no tiene indicadores de seguimiento de los microcréditos otorgados que cumplan con los requisitos de la metodología del Sistema del Marco Lógico del ILPES, por lo que el programa no posee un instrumento que facilite el seguimiento eficiente y eficaz que brindan indicadores idóneos. En la pregunta A.4.11 se hace una propuesta de indicadores por parte del equipo evaluador.

*B.4.6. ¿Tiene el Promapa acciones específicas para consolidar y apoyar los proyectos exitosos y con buen grado de cumplimiento?*

En el sexenio anterior se les invitaba frecuentemente a ferias y exposiciones, y había un estímulo constante a su formalización ante la SHCP. En este sexenio, se han dejado de organizar y sólo se realizó una expo de financiamiento con algunas conferencias, pero no había venta de productos de los acreditados.

La capacitación es llevada a cabo por personal de Nafinsa y se imparte brevemente (una hora aproximadamente) el curso básico “Abc del crédito” a los miembros del GS. Si bien la CEM lo señala como requisito para acceder al primer financiamiento, no está registrado en ninguna normatividad (ni en las RO ni en el Manual de operación) y tampoco hay un registro en los expedientes. La explicación de la CEM es que los promotores están presentes y se dan cuenta si alguien falta o no.

Los acreditados que acceden al segundo nivel reciben la capacitación denominada “Forma tu microempresa” y en el siguiente nivel son capacitados con fundamentos de negocios. De acuerdo con la información del programa, en 2008 recibieron capacitación 19 mil personas,

aunque sólo se financiaron 15 148 microcréditos, es decir, habría que suponer que 3 852 personas ascendieron en niveles crediticios y recibieron más de una capacitación. Sin embargo, no se especifica en esta información qué ocurre con aquellos acreditados que permanecen en el mismo nivel (si son contabilizados o quedan exentos de recibir nuevamente la misma capacitación).

Asimismo, se efectuaron tres foros durante el año; sin embargo se desconoce su duración y el número de beneficiarios que acudieron (no se contabiliza). Situación similar ocurre con las seis entregas y los diez seguimientos y asesorías registradas (véase el cuadro 21).

Si bien se realizan acciones aisladas que intentan complementar las capacitaciones de fundamentos de negocios impartidas por Nafinsa, no existen acciones continuas idóneas para consolidar y apoyar los proyectos exitosos. Reiteramos la necesidad de elaborar un modelo operativo que permita identificar adecuadamente los proyectos y facilite la planeación de acciones específicas para su consolidación. Además, para tener un impacto real, debe recuperarse la función de los GS (que va más allá de la recolección de las fichas de depósito) y convertirlo en una instancia para la reflexión, sensibilización en diferentes temáticas (en especial equidad de género) y construcción de capital social, mediante reuniones periódicas de los GS.

Por último, tanto la capacitación como el funcionamiento de los GS debe incorporarse en la normatividad del programa (en las RO y el Manual de operación) para exigir su cumplimiento y mayor transparencia.

Informe final de la Evaluación de diseño y operación 01-2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo

**Cuadro 21. Capacitación realizada por Promapa, programas y temarios, 2008**

| Cantidad                                      | Para los niveles de crédito            | Porcentaje | Temario, subtemas  |
|---|--|------------|--|
| 6080  | Primer crédito: Abc del crédito        | 32.00%     | Objetivos, Grupo empresarial, ser cumplido, buró de crédito, a qué me dedico, estructura del precio, uso de suelo, inscripción del RFC, pequeños contribuyentes, régimen intermedio, IVA, trabajadores.                            |
| 6840  | Segundo crédito: Forma tu microempresa | 36.00%     | Plan de negocios, dónde y cómo vender, cuál será el precio del producto, Dale forma a tu negocio, contratos, trámites, ¿De cuánto estamos hablando?  |
| 6080  | Posteriores                            | 32.00%     | a) Trece pasos para el plan de negocios<br>b) Cómo promocionar tu producto<br>c) Técnicas de mercado<br>e) Emprendedoras   |
| <b>Programados como temas extraordinarios</b> |  |            |  |
| 3   | Foros                                  | N.A.       | Expo Feria del Financiamiento: El cooperativismo, Cómo ahorran las mexicanas, Sistema Financiero Mexicano<br>Foro Internacional Cooperativo: Políticas públicas y cooperativismo, Redes Solidarias<br>Feria de cadenas productivas |
| 6   | Entregas                               | N.A.       | Redes y cadenas productivas, el microcrédito y la perspectiva de género, el ahorro, el dinero, los valores y el grupo solidario  |
| 10  | Seguimientos y asesorías               | N.A.       | Cooperativismo<br>Redes y cadenas solidarias   |

Fuente: Fondeso.

**B.4.7. ¿Tiene el Promapa mecanismos claros y efectivos para sancionar y corregir el incumplimiento de pagos?**

No tiene mecanismos para sancionarlo; de hecho, en cierto sentido lo fomenta ya que no hay intereses moratorios y el incumplimiento -una vez completado el pago- no constituye un impedimento para obtener un nuevo crédito. El programa sólo renegocia el plazo y las acciones de cobranza las llevan a cabo los delegacionales con llamadas y brigadas periódicas de recuperación.

Para conocer a profundidad como el Promapa lleva el registro de la información de créditos con mora, solicitamos diez casos.<sup>132</sup> Consideramos que la base de datos debe contener el porcentaje de recuperación del financiamiento así como el periodo transcurrido desde el financiamiento y la fecha de vencimiento del microcrédito para poder efectuar una mejor planeación financiera y poder determinar con mayor exactitud qué porcentaje de la cartera vencida no será recuperado.

<sup>132</sup> La información proporcionada incluye entrega, referencia, crédito, pagado, saldo, fecha de cobro y fecha que vence. Véase *supra* el Cuadro 15.

Esto es una fuerte debilidad del programa y una mala práctica ya que constituye un incentivo negativo al ampliar el plazo de pago sin ninguna sanción económica o de acceso. Además, repercute en la sostenibilidad y permanencia del programa.

## **B.5. Metas**

### *B.5.1. ¿Existe claridad en el registro y cumplimiento de metas?*

Es una debilidad del programa que sus metas se limiten exclusivamente al número total de créditos que estima financiar anualmente y el monto a colocar. La falta de información complementaria se percibe en lo erróneo de esta programación pues en 2007 las metas anuales del Promapa buscaban 20 540 créditos con un monto colocado de 120 millones de pesos; sin embargo, el programa sólo alcanzó 58.6% de lo programado ya que se financiaron 12 034 créditos, es decir, 8 506 créditos menos de lo estimado mientras que el monto colocado fue 54.3 mdp inferior a lo programado.

Para 2008, la meta en créditos se redujo 62.6% respecto al año anterior programando 12 865 créditos con un monto de 138.2 mdp. Ante esta reducción, la meta de créditos financiados fue superada aunque no así el monto colocado que fue 88.9 mdp, lo que representa la mitad de lo programado.

Dada la escasez de variables que manejan se puede considerar que existe claridad en el registro, pero esto no significa que la información sea idónea y que facilite la programación anual del programa por lo que, en términos generales, debe considerarse deficiente.

### *B.5.2. Desglose y analice las unidades de medida, los procedimientos de registro y la consistencia de los reportes de cumplimiento de metas.*

Como se mencionó en la pregunta anterior, el programa presenta serias carencias en la programación de metas ya que no se estiman variables relevantes como:

- a) tasa de recuperación
- b) proyectos por nivel crediticio
- c) giro comercial de los proyectos
- d) sector económico al que pertenecen los proyectos
- e) número de proyectos exitosos
- f) comportamiento por delegación
- g) características del beneficiario (género, edad, pertenencia étnica, nivel de marginación al que pertenecen, etc.).

De acuerdo con la información proporcionada, el Promapa sólo estima el número total de créditos a otorgar anualmente y su monto que, como se analiza en la pregunta B.5.3, no han sido acordes con lo efectuado por el programa en los últimos dos años.

Esta situación resulta doblemente preocupante pues no sólo se carece de un diagnóstico de las necesidades atendidas por el programa en el Distrito Federal, sino que no se aprovecha la información recopilada para efectuar proyecciones que identifiquen tendencias de la demanda, características de los proyectos productivos y perfiles de beneficiarios.

El equipo evaluador recomienda implementar metas desglosadas a fin de disponer de parámetros que no sólo permitan medir el desempeño del programa sino que generen las bases para efectuar una planeación idónea.

*B.5.3. En casos de incumplimiento o sobrecumplimiento de metas ¿existe algún análisis o explicación?*

Como se analizó en las dos preguntas previas, la escasez de un diagnóstico de la problemática y no emplear indicadores puntuales que registren el comportamiento del programa ha derivado en metas anuales oscilantes que no reflejan la dinámica del programa ni facilitan una programación adecuada. En 2007, el desempeño del Promapa en cuanto a créditos financiados fue muy inferior a la meta. En 2008, con el mismo presupuesto asignado que en el ejercicio anterior, la meta anual se redujo en 3 087 créditos, lo que permitió finalizar el ejercicio con sobrecumplimiento al alcanzar 125.7% de lo programado.

Deducimos que la variación en el cumplimiento de las metas no radica tanto en un comportamiento errático del programa sino, más bien, en que las metas fueron subestimadas y carecen de información complementaria y sustentada que fundamente sus cifras. Sin embargo, no se recibió ninguna explicación por parte del programa acerca de la drástica reducción de la meta en 2008.

*B.5.4. En los programas de transferencias ¿hay consistencia entre el reporte de metas de cobertura y los padrones de beneficiarios?*

Como se señaló anteriormente, no existe un desglose de las metas por nivel crediticio u otra característica que complemente el análisis respecto a los padrones de beneficiarios. Sin embargo, las metas parecen reflejar la tendencia histórica que, salvo el comportamiento de 2008, muestra registros negativos año tras año. En 2007 se entregaron 64.3% menos créditos que en 2003 y derivado por la actual tasa de recuperación y los altos gastos de operación del programa. Dado el escenario actual, la meta primaria del programa debería consistir en frenar la disminución significativa de créditos financiados.



## IV. Conclusiones y recomendaciones respecto al diseño y a la operación

### 4.1. Conclusiones

#### 4.1.1. Valoración global del diseño

Con el diseño actual, el Promapa no puede incidir de manera significativa en la reducción de la desigualdad social de los habitantes del Distrito Federal. Como la mayoría de programas sociales implementados en México, el Promapa no partió de los resultados de un diagnóstico de la situación inicial y, por lo tanto, su población objetivo no fue bien definida. Su diseño se adaptó con base en elementos de experiencias exitosas internacionales, empero, no se están llevando a la práctica aquellas acciones que han consolidado modelos en otros países, las cuales partieron de la formulación de programas y proyectos como elemento básico para lograr la eficacia de las políticas públicas. El diseño del Promapa no permite encaminar la gestión y evaluar el impacto.

A lo largo del presente informe hemos precisado recomendaciones dirigidas al diseño que requieren implementarse de inmediato para garantizar la sostenibilidad del programa y así impactar en la reducción de los niveles de pobreza, marginación y exclusión social. Con el diseño actual el Promapa se limita a entregar créditos para proyectos, los cuales por la falta de un seguimiento puntual (que debería darse con base en una capacitación y asesoría técnica regular), tienen pocas posibilidades de consolidarse.

Con base en metodologías específicas para el diseño de programas sociales recomendamos que el Promapa tome en cuenta los siguientes procesos para replantear sus acciones:<sup>133</sup>

- Contar con los antecedentes cualitativos y cuantitativos que diagnostiquen la situación problema y determinen el grupo objetivo, tipo de acceso y localización de beneficiarios del proyecto. Una vez diagnosticada la carencia, se propone una estrategia de intervención fundamentada en un marco interpretativo y en el análisis de alternativas de solución.
- Hacer operable la alternativa propuesta por medio del Sistema del marco lógico con base en objetivos, metas y actividades.
- Elaborar el presupuesto mediante la cuantificación y valoración de los recursos comprometidos.
- Optimizar el uso del tiempo mediante un cronograma y asegurar la correcta administración de la iniciativa mediante el modelo de gestión.
- Incorporar modelos de gestión participativos en la implementación de programas y proyectos.

---

<sup>133</sup> Fernando Salamanca, "Diseño de programas sociales", *Intervención con familias de extrema pobreza*, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Chile, agosto de 2004, [http://www.comunitarios.cl/www/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=10&Itemid=47](http://www.comunitarios.cl/www/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=10&Itemid=47), (consulta: 27/12/08).

- Generar una serie de indicadores de monitoreo, supervisión, gestión e impacto.

Las recomendaciones de diseño que se sugiere implementar en el ejercicio fiscal 2009 son:

- Cuantificar y cualificar los problemas o necesidades que busca atender el Promapa para determinar la capacidad de incidencia en la resolución del problema y evaluar la consistencia entre el presupuesto que maneja el programa y la magnitud del problema que pretende abordar.
- Conocer a profundidad el comportamiento de los beneficiarios respecto a la demanda de los diferentes niveles de crédito y su percepción del programa. Se sugiere utilizar *encuestas de salida* para generar este tipo de información y dimensionar el comportamiento de los proyectos.
- Modificar las RO para eliminar el criterio territorial de focalización y, a mediano plazo, (si se rediseña para proporcionar servicios financieros integrales) crear las condiciones para constituir un programa universal.
- Integrar la Matriz del marco lógico del programa.
- Desarrollar indicadores de impacto.

#### **4.1.2. Valoración global de la operación**

Como esta evaluación no consideró trabajo de campo, dependimos de fuentes secundarias de información para responder las preguntas de operación, las cuales, por lo general, se complementan y enriquecen con datos que arrojan las entrevistas a todos los actores clave.

En este caso nuestra valoración se realiza a partir de lo que la CEM nos expresó y el material que el programa entregó, este último pareciera que se desarrolló ex profeso para nuestras peticiones, ya que las áreas correspondientes se demoraron mucho tiempo para completarlo. Esta falta de información sistematizada es el punto central donde encontramos la debilidad más importante del programa, en cuanto a su operación, y de la cual se desprenden en cadena otras deficiencias. Gran parte del material que se nos proporcionó no reunía las características básicas para poder realizar un análisis sesudo. En diversas ocasiones se tuvo que solicitar complementos para la información. Como ejemplo, para las metas -elemento de carácter básico para la planeación, seguimiento y medición del impacto de un programa- sólo enviaron las siguientes líneas, citadas textualmente: “En relación a las metas 2007 y 2008, se programaron 20,540 créditos con 120 millones de pesos y 12,865 créditos con 138.2 millones de pesos respectivamente”.

Esos datos aislados denotan que no hay una base de datos completa cuya información esté plenamente desglosada, bien capturada y clasificada. Esos faltantes implican pérdida de tiempo y altos costos de operación. En esa lógica creemos que el programa opera de manera rudimentaria y, por esa vía, se están perdiendo recursos importantes.

Pudimos percibir por parte de la CEM cierta actitud de desencanto en cuanto a que el programa opera, en gran medida, por la voluntad y ahínco del personal, pero que en la realidad tienen muchas necesidades de recursos humanos y materiales. En ese sentido,

constatamos que las instalaciones del Fondeso son bastante austeras y que era evidente la necesidad de equipos de cómputo actualizados. Si bien, esto podría ser un factor más para limitar la operación del programa, consideramos que las experiencias internacionales bien dirigidas, son muestra de sostenibilidad, por lo que el Promapa requiere de inmediato trabajar con base en metodologías como el sistema del marco lógico y formulación de planes de acción así como realizar estudios propios cualitativos y cuantitativos. Solamente bajo esos esquemas se podrá optimar la operación, ya que con el diseño actual se muestra muy limitada y por las cifras enviadas por el programa, muy costosa.

#### 4.1.3. Valoración global de la relación entre diseño y operación

La carencia de un diseño apropiado impacta directamente al actual esquema de operación, el cual, bajo una mirada crítica, no está dando resultados significativos y, con esta tendencia, puede incurrir en uno de los lastres más recurrentes que es el incremento del gasto público destinado a programas y proyectos sociales,<sup>134</sup> pero con pocos resultados.

En contraparte, urge transitar hacia la formulación de programas y proyectos bajo principios de eficacia, eficiencia, equidad y participación social, para lograr optimar los recursos públicos. Al respecto, las iniciativas como la reciente incorporación de un sistema de evaluación de los programas sociales del GDF guardan congruencia con la necesidad de orientar los modelos de gestión hacia la pertinencia y efectividad.

En ese sentido, llamó la atención del equipo evaluador que la CEM tuviera una actitud defensiva ante nuestra labor en distintas etapas y no se comprendiera que el proceso de evaluación requiere un trabajo conjunto, con base en la retroalimentación, para encaminar las acciones de los programas y evitar desperdicios en el gasto social. Se menciona este punto, ya que esta actitud puede interpretarse como un reflejo de la negativa a replantearse ciertas dinámicas que los programas sociales no orientados hacia resultados, todavía guardan.

Creemos que el Promapa necesita rediseñarse con base en sus propios diagnósticos y realidades de la situación problema y de su población objetivo. Esta carencia, sin duda, se refleja en una operación del programa *limitada* y con tendencia a no ser sostenible, lo que implicaría dejar atrás un proyecto posicionado pero que no tiene posibilidades de impactar seriamente en la reducción de la pobreza.

El equipo evaluador considera indispensable abordar tres ejes conductores para fortalecer el Promapa en su diseño y operación:

- En el corto plazo se necesita un trabajo cercano con los GS en cuanto a brindarles capacitación especializada para cada tipo de proyecto productivo; sensibilización en

---

<sup>134</sup> Según lo establecido en el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal para 2009, publicados el 30 de diciembre de 2008, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, se invertirán 31 mil millones de pesos en desarrollo social. Según lo estipulado en esos textos, la actual administración del Distrito Federal estima que a las arcas públicas ingresarán 122 626 millones de pesos por el cobro de impuestos, derechos y servicios, así como por transferencias y participaciones federales.

aspectos de equidad de género y gestión participativa, así como ahondar en la construcción de capital social. Para ello, se recomienda también vincularse con la academia para solventar estas necesidades.

- También en el corto plazo, deberá buscar intermediarios para diversificar los servicios financieros del Promapa mediante alianzas estratégicas con intermediarios financieros para captar ahorro y brindar mecanismos apropiados de seguros (salud, vida, siniestros y otros) y pagos de remesas. Estas acciones podrían ser apoyadas por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC (Bansefi) u otra institución, en el corto plazo, y con base en lo que concluya el diagnóstico que se realice, tal vez hacer las modificaciones pertinentes para que el Promapa genere mecanismos financieros propios.
- En el mediano plazo, pero de forma prioritaria, el Promapa requiere incorporar la participación comunitaria como eje rector de la gestión, para evitar un modelo de programa estructurado bajo supuestos técnicos que, por su complejidad y desapego de la realidad, no pueda ser apropiado por la comunidad. Es en este punto donde el diagnóstico de la situación problema desarrollado desde y para la comunidad garantizará mayor fortaleza a las estrategias que deriven y posibilidades de prevalecer. Cabe precisar, que el Promapa a estas alturas de su ciclo de vida podría ver fuera de realidad el desarrollo de un diagnóstico, pero lo consideramos indispensable si se quiere incidir en la reducción de las brechas de desigualdad social. Tendrá que apoyarse con alguna institución académica y elaborar cuanto antes un estudio.

#### **4.1.4. Identificación de problemas de diseño y operación, sus relaciones y prioridades**

Los principales problemas de diseño identificados y sus consecuencias en la operación son:

- La focalización con base en las UT conformadas por partes de colonias, pueblos o unidades habitacionales, cuyo conjunto conforman la demarcación territorial, contraviene el principio de universalidad plasmado en la Ley de Desarrollo Social del DF (LDSDF); en consecuencia, se excluye a personas que padecen de una condición de plena desigualdad social. Esto trae problemas en la operación, ya que -como argumentan que sucede actualmente- si cierto ciudadano vive en una zona que no está considerada dentro del programa, pero que requiere el servicio y su nivel socioeconómico lo justifica, su caso se turna al STEC pero éste no sesiona en fechas preestablecidas, lo que genera un atraso e incertidumbre para el solicitante y, además, se corre el riesgo de que su crédito no sea aprobado. La prioridad es modificar las RO para eliminar el criterio territorial de focalización y, a mediano plazo, (si se rediseña para proporcionar servicios financieros integrales) crear las condiciones para constituir un programa universal.
- El programa presenta carencias en la formulación de metas, ya que no se estiman variables relevantes, lo que no permite medir el desempeño del programa y por consiguiente no se planea de forma correcta. Esto, a su vez, genera que los recursos (de por sí insuficientes para atender la magnitud del problema) sean realmente exiguos y el impacto del programa sea muy limitado. La prioridad es plantear metas de forma

cuidadosa y objetiva con la finalidad de que sean útiles para el seguimiento y la evaluación. Deben ser concretas, cuantificables y definidas en el tiempo.

- El Promapa carece de una matriz del marco lógico y, por ende, no se ha aprovechado una metodología que permite dar un seguimiento puntual a las acciones del programa y medir sus resultados. Esto genera que los objetivos del programa no puedan *operacionalizarse* y hay un riesgo latente de perder el rumbo de las acciones o creer que se está operando un programa de forma correcta. Al no tener la totalidad de información sistematizada e indicadores que monitoreen o evalúen el comportamiento del programa se dificulta el seguimiento y evaluación “en el escritorio” y esto se agrava al no existir trabajo de campo para realizar dichas actividades físicamente, con lo que se generan altas posibilidades de fracaso. La prioridad del Promapa será desarrollar su matriz del marco lógico tomando en cuenta a todos los actores involucrados, lo que significa el trabajo directo con la comunidad para llegar a consensos.
- No hay acciones de seguimiento y evaluación propiamente dichas, ya que sólo se generan informes de avance físico y financiero para el STEC y otros órganos y dependencias del GDF. Esto sin duda es una práctica poco sana y transparente y, debido a que se desconoce el destino real de los recursos entregados, facilita que puedan estarse autorizando créditos a proyectos inviables y un porcentaje de éstos puede convertirse en créditos incobrables. Sin embargo, lo más trascendente es que se deja de lado la premisa máxima para fomentar un cambio social, que es el trabajo constante con los GS para el desarrollo de sus habilidades y consolidación de proyectos. La prioridad en el corto plazo y, con base en la matriz del marco lógico, será llevar a cabo acciones de monitoreo y evaluación conjuntas con la comunidad. Esto traerá un beneficio intrínseco de generación de datos que podrán procesarse para la mejora del proyecto.

#### **4.1.5. Fortalezas y debilidades del programa. Alcances y restricciones**

Para responder esta pregunta se presenta un cuadro resumen que integra las debilidades del programa y sus respectivas recomendaciones. La estructura del cuadro respeta el orden de las preguntas señaladas en los TR y solamente se realizaron algunas modificaciones para hacer más sencilla la lectura y evitar confusiones con números repetidos (se antepuso la letra *A* para las preguntas de la evaluación de diseño y la letra *B* para el tema de operación). Como ya lo habrán observado, esa misma lógica guarda la numeración del informe.

## Fortalezas

Ofrece una alternativa de financiamiento a los emprendedores que no son sujetos de crédito por parte de la banca comercial.

Fomenta proyectos de negocio y autoempleo.

Coadyuva a que los sectores no *bancarizados* padezcan menos abusos por parte de los prestamistas informales al cobrar tasas muy inferiores a las de éstos.

Ha identificado necesidades congruentes, pero no suficientes, para reducir la brecha de desigualdad.

Tiene una visión incluyente, al menos en su normatividad, en cuanto a las diferencias entre la población, en apego a la LDSDF.

## 4.2. Recomendaciones

### 4.2.1. Propuestas de recomendaciones para la mejora en el diseño, la operación y en los diferentes puntos específicos<sup>135</sup>

#### Generales

- Generar un marco teórico o conceptual que dimensione el problema a atender y precise su pertinencia. Cuantificar y cualificar el problema para determinar la capacidad de incidencia en su resolución y evaluar la consistencia entre el presupuesto que maneja el programa y la magnitud del problema que pretende abordar.
- Establecer mecanismos para detectar la demanda de la población, creando una base de datos y realizando encuestas que permitan conocer con mayor claridad a la población objetivo. El programa puede funcionar con mayor eficacia sólo si se sabe qué está haciendo, por qué se está haciendo y para quién se está haciendo.
- Desarrollar una matriz del marco lógico para desarrollar herramientas que contribuyan a evaluar el programa y determinar si sus acciones han generado el impacto planteado. Al desarrollar la matriz del marco lógico se debe tomar en cuenta a todos los actores involucrados, lo que significa el trabajo directo con la comunidad para llegar a consensos.
- Introducir en el diseño del programa y en sus RO el concepto de equidad de género para que se identifiquen y atiendan las particularidades de mujeres y hombres de manera diferenciada y sirva para instrumentar una estrategia que a mediano plazo permita alcanzar la igualdad entre los géneros reconociendo las desigualdades latentes.

---

<sup>135</sup> Para mayor detalle, véase *infra* el Cuadro Resumen de recomendaciones de la Evaluación de diseño y operación del Promapa 2008.

- Eliminar el criterio territorial de focalización con la finalidad de que se otorguen microcréditos a personas fuera de las UT y sustituir por el perfil socioeconómico; a mediano plazo (si se rediseña para proporcionar servicios financieros integrales) crear las condiciones para constituir un programa universal.
- Establecer alianzas estratégicas con otras escalas del gobierno e instancias académicas con la finalidad de retroalimentar esfuerzos y documentar experiencias positivas, actividades de capacitación y asesoría técnica, así como mecanismos de monitoreo, evaluación y seguimiento que fomenten prácticas transparentes y fortalezcan el programa.
- Establecer instrumentos o mecanismos que permitan evaluar el impacto que tiene el programa en los beneficiarios, para estar en posibilidad de diseñar estrategias acordes y mejorar el diseño y operación del programa.
- Crear un sistema de rendición de cuentas que permita disminuir la posibilidad de corrupción, incrementar y mejorar los servicios por parte del programa por medio de la impartición de cursos de concientización sobre la importancia de transparentar el quehacer de la administración, así como la rendición de cuentas a los ciudadanos. Además, abrir una oficina especializada cercana al acreditado en materia de transparencia con el fin de mejorar e incrementar su confianza así como impulsar su participación.
- Realizar un estudio para ver en qué medida se puede vincular el programa con otros programas del GDF, a fin de ofrecer una intervención gubernamental transversal para incidir en la reducción de la pobreza de los habitantes del DF.
- Realizar un análisis de los costos de operación y las necesidades -con base en el diagnóstico del problema que aborda el programa- para que se puedan distribuir y optimar los recursos considerando un modelo sostenible.
- Crear una base de datos transversal para todas las áreas vinculadas con el programa, de tal manera que se tenga información puntual todo el tiempo, cuya implementación no es tan costosa con relación a los beneficios que genera.
- Implementar metas desglosadas a fin de disponer de parámetros que no sólo permitan medir el desempeño del programa sino que generen las bases para efectuar una planeación idónea.
- Plantear metas de forma cuidadosa y objetiva con la finalidad de que sean útiles para el seguimiento y la evaluación. Deben ser concretas, cuantificables y definidas en el tiempo.
- Analizar la pertinencia de que el Fidere sea el responsable de recuperar los créditos ya que el Fondeso pierde capacidad de control, gestión y capitalización.

### *Específicas*

- Rediseñar el programa para que incluya una oferta integral de servicios financieros (ahorro, pago de remesas y servicios, seguros de salud, de vida, contra siniestros y otros) y no financieros, bajo la premisa de recomponer la autoestima y lograr el empoderamiento de aquellas personas excluidas del sistema bancario comercial.
- Consolidar alianzas estratégicas con intermediarios financieros para captar ahorro y otros intermediarios para el resto de servicios.
- Desarrollar un modelo operativo considerando elementos como la capacidad de pago, la situación geográfica, los usos y las costumbres, las necesidades del ciclo de vida y las cadenas productivas de los habitantes del DF para identificar adecuadamente los proyectos y facilitar la planeación de acciones específicas para su consolidación así como lograr una colocación y recuperación más eficiente de los microcréditos.
- Promover una cultura del pago solidario y responsable e incrementar esfuerzos para evitar bajas tasas de recuperación que ponen en peligro al programa e imposibilitan que llegue a ser autosustentable.
- Rediseñar la política crediticia creando incentivos para el pago y desincentivos o sanciones para la mora (que deben empezar por generar intereses y pueden llegar a ser boletinados en el buró de crédito microfinanciero) para lograr la permanencia y autosostenibilidad del programa.
- Solicitar a la Secretaría de Finanzas la eliminación de la cartera vencida que ya no será recuperada, para dar mayor transparencia a los recursos disponibles para el otorgamiento de microcréditos.
- Crear proyectos específicos de comercialización y apoyar a los acreditados para participar en ferias, exposiciones y otros.
- Instaurar un sistema de capacitación, asesoría y asistencia técnica continua y especializada para los acreditados y brindar seguimiento puntual para que los proyectos se consoliden.
- Recuperar la función de los GS (que va más allá de la recolección de las fichas de depósito) y otorgarle una dinámica real para convertirlo en una instancia la reflexión y que permita construir capital social, sensibilizar en aspectos de equidad de género y lograr una gestión participativa.
- Establecer un sistema de información que permita la planeación y la toma de decisiones mediante el establecimiento y seguimiento de metas, y la generación de una base de datos integral que incluya:
  - Un campo para saber si se han creado empleos adicionales aparte del empleo del acreditado.



- El padrón de beneficiarios ligado con los datos financieros, de forma tal que el sistema proporcione simultáneamente los datos del acreditado y su proyecto, las fechas de solicitud, entrega del crédito y liquidación del adeudo, así como la calificación respectiva de los diferentes créditos que ha recibido y su pertenencia sucesiva a uno o más GS.
- El porcentaje de recuperación del financiamiento, así como el periodo transcurrido desde el financiamiento hasta la fecha de vencimiento del microcrédito, para efectuar una mejor planeación financiera y determinar con mayor exactitud qué porcentaje de la cartera vencida no será recuperado.
- Un listado de conceptos específico que facilite el seguimiento y evaluación de los proyectos por su giro (se puede mantener en la base de datos una variable de especificaciones del tipo de proyecto) y se dé seguimiento a la captura de información para evitar errores de escritura y faltas de ortografía.
- Instituir instrumentos de promoción más específicos, ya sea por medio de una página de internet con información más detallada o que -valga la redundancia- los promotores realicen promoción en sus delegaciones. Incluir en la solicitud del crédito algunas preguntas relevantes acerca de cómo se enteró del programa y la conformación de nuevos GS.
- Aplicar *encuestas de salida* a los acreditados al terminar un nivel para conocer lo que está ocurriendo y contar con elementos para rediseñar el programa hacia la obtención de efectos e impactos permanentes en la población atendida. Para evitar el sesgo que puede generar que el mismo personal que concede el financiamiento, cuestione sobre su rendimiento o el grado de satisfacción que genera sería preferible que se realicen evaluaciones externas de satisfacción de los acreditados y de medición de impacto, para que se tenga un mejor control y a su vez información que retroalimente las acciones del programa.
- Calendarizar las fechas de entrega de los créditos con una periodicidad mensual o bimestral para reducir el tiempo de espera.
- Establecer plazos rígidos (semanales o quincenales) para que el Fidere reporte claramente los acreditados que no han realizado su pago y se evite llamar a los que cumplieron de forma puntual.
- Realizar modificaciones a las RO:
  - Cambiar la redacción del tercer objetivo<sup>136</sup> para que sea alcanzable (por ejemplo, “Contribuir a disminuir el abuso que padecen los sectores no bancarizados por parte de los prestamistas informales”).

---

<sup>136</sup> En las RO aparece como “Eliminar el abuso a los sectores no bancarizados por parte de los prestamistas informales”.

- Especificar en el numeral relacionado con los requisitos de asignación cómo se demuestra que se trata de “personas físicas en situación de pobreza y marginación” o bien, modificar el objetivo general en aras de cumplir el principio de universalidad.
- Cambiar el concepto de *negocio* por el de *proyecto productivo para el autoempleo* y precisar las características que debe cumplir el proyecto.
- Establecer claramente actividades continuas de trabajo con los GS para convertirlos en un espacio permanente de discusión, reflexión y sensibilización de diversos aspectos de desarrollo humano y comunitario, y lograr su consolidación.
- Explicitar que los acreditados deben recibir capacitación para acceder a los microcréditos.
- Definir qué variables serán tomadas en cuenta para calificar el comportamiento crediticio del acreditado<sup>137</sup> así como la fórmula y ponderadores con que se calcula.
- Diversificar las formas en las que los acreditados pueden presentar sus quejas y denuncias (publicar en el portal del Fondeso y en las RO los números telefónicos y un correo electrónico para recibirlas).<sup>138</sup>
- Efectuar modificaciones al Manual de operación:
  - Corregir la presentación de los diagramas manteniendo el mismo orden en las columnas en cada una de las hojas en las que se presenta un procedimiento y, de preferencia, en todos los procedimientos.
  - Elaborar los procedimientos inexistentes (recuperación de la cartera en mora o vencida).
  - Incorporar las actividades faltantes (promoción, visita al domicilio de los acreditados, registro de la asistencia a capacitación, etc.) y los momentos de decisión correspondientes (¿Existe el domicilio? ¿Asistió a capacitación? etc.).
  - Revisar las actividades que realiza el promotor.
  - Uniformar la denominación “solicitante” ya que aparece como acreditado, cuando aún no ha firmado siquiera el pagaré ni recibido el crédito.

---

<sup>137</sup> Algunas variables que podrían servir para calificar el comportamiento crediticio son: pagos anticipados, pagos puntuales, pagos con mora menor a una semana, aplicación real del dinero en el proyecto productivo, etcétera.

<sup>138</sup> Las RO mencionan que los beneficiarios del Promapa podrán presentar por escrito sus inconformidades, quejas y denuncias, con respecto a la ejecución del Programa y la aplicación de las RO, ante la Dirección General del Fondeso y la Contraloría Interna del Fondeso.

- Corregir los errores de omisión.

#### **4.2.2. Plazos y procedimientos posibles para la instrumentación de las recomendaciones**

Véase *supra* el Cuadro Resumen de recomendaciones de la Evaluación de diseño y operación del Promapa 2008 (pp. 202-208).

## Bibliografía y recursos electrónicos

Administración Pública del Distrito Federal, "Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Ciudad con equidad, incluyente y participativa", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima séptima época, núm. 238, 21 de diciembre de 2007, pp. 52-76  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Programas/DFPR OG42.pdf> (consulta: 15/10/08)

Álvarez-Gayou Jurgenson, Juan Luis. *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*, España, Paidós Ibérica, 2006.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. "Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo de 2000. [http://www.sidoso.df.gob.mx/documentos/legislacion/ley\\_des\\_soc.pdf](http://www.sidoso.df.gob.mx/documentos/legislacion/ley_des_soc.pdf) (consulta: 20/10/08)

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 de mayo de 2005, pp. 10-21, [http://www.evalua.df.gob.mx/info/ley\\_des\\_soc.pdf.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/info/ley_des_soc.pdf.pdf) (consulta: 20/10/08).

Banco Adopem de Ahorro y Crédito:

<http://www.bancoadopem.com.do/app/do/institucional.aspx>  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/inst\\_mision.aspx](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/inst_mision.aspx)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/inst\\_vision.aspx](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/inst_vision.aspx)  
<http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos.aspx>  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_det.aspx?id=832&iid=110](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_det.aspx?id=832&iid=110)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=1024](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=1024)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=993](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=993)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=1023](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=1023)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=1032](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=1032)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=1025](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=1025)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=1026](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=1026)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=1034](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=1034)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=1035](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=1035)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_det.aspx?id=1020&iid=110](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_det.aspx?id=1020&iid=110)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=1027](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=1027)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=1028](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=1028)  
[http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos\\_details.aspx?id=1029](http://www.bancoadopem.com.do/app/do/productos_details.aspx?id=1029)  
(consulta: 23/10/08).

Banco Compartamos, SA:

[http://www.compartamos.com/wps/portal/!ut/p/c/1/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os\\_gADwNLcw93lwP\\_UHcXAYnJR6cgly9TY28nl6B8JG55LwMCusNB9pnFG-AAjgYQeXzm45M3NtP388jPTdUvyl0wyAxIVwQAVCN9rA!!/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQn](http://www.compartamos.com/wps/portal/!ut/p/c/1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gADwNLcw93lwP_UHcXAYnJR6cgly9TY28nl6B8JG55LwMCusNB9pnFG-AAjgYQeXzm45M3NtP388jPTdUvyl0wyAxIVwQAVCN9rA!!/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQn)

[B3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLSj!/?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gA_DwNLcw93lwP_UHcXAYnJR6cgly9TY28vI6B8JB55AwK6w0H2mcUb4ACOBhB5fObjkzc20_fzyM9N1S_ljTDIDEhXBABX7FB1/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLSj!/?mosHist=1)  
[http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os\\_gA\\_DwNLcw93lwP\\_UHcXAYnJR6cgly9TY28vI6B8JB55AwK6w0H2mcUb4ACOBhB5fObjkzc20\\_fzyM9N1S\\_ljTDIDEhXBABX7FB1/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLQjM!/?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gA_DwNLcw93lwP_UHcXAYnJR6cgly9TY28vI6B8JB55AwK6w0H2mcUb4ACOBhB5fObjkzc20_fzyM9N1S_ljTDIDEhXBABX7FB1/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLQjM!/?mosHist=1)  
[http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os\\_gA\\_DwNLcw93lwN\\_oyBXAYOnwCBPb1NTAwMnY6B8JLJ8qLuLgZGxo1OQkZepsbeXAQHd4S\\_D7zOINcABHA4g8PvPxyRub6ft55Oem6hfkRhhkBgQrAgD2gN9M/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLtjA!/?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gA_DwNLcw93lwN_oyBXAYOnwCBPb1NTAwMnY6B8JLJ8qLuLgZGxo1OQkZepsbeXAQHd4S_D7zOINcABHA4g8PvPxyRub6ft55Oem6hfkRhhkBgQrAgD2gN9M/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLtjA!/?mosHist=1)  
[http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9QJ\\_89PT\\_UFP\\_SEv0I\\_Siz-AAPA0tzD3cjA\\_9QdxcDI2NHpyAjL1Njzb9DoHwkbnlzYwK6w0FWm8Ub4ACOBhB5fObjkzc2wy\\_vZ6Dvh\\_BqQUaOpWdmQDoAFpjqlg!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3SS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLtjE!/?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9QJ_89PT_UFP_SEv0I_Siz-AAPA0tzD3cjA_9QdxcDI2NHpyAjL1Njzb9DoHwkbnlzYwK6w0FWm8Ub4ACOBhB5fObjkzc2wy_vZ6Dvh_BqQUaOpWdmQDoAFpjqlg!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3SS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLtjE!/)  
[http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9QJ\\_89PT\\_UFP\\_SEv0I\\_Siz-AAPA0tzD3cjA\\_9QdxcDI2NHpyAjL1NjzbdDoHwkbnlzYwK6w0FWm8Ub4ACOBhB5fObjkzc2wy\\_vZ6Dvh\\_BqpH6UOS6lzi4m-pE5qemJyZX6BRk5lp6ZARmBjoqKAF7UZBQ!//dl2/d1/L0IJSklna2shL0ICakFBQ3IBQKVSQ0I\\_BISEvWUZOQTFOSTUwLXchLzdfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNDRDQ!/?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9QJ_89PT_UFP_SEv0I_Siz-AAPA0tzD3cjA_9QdxcDI2NHpyAjL1NjzbdDoHwkbnlzYwK6w0FWm8Ub4ACOBhB5fObjkzc2wy_vZ6Dvh_BqpH6UOS6lzi4m-pE5qemJyZX6BRk5lp6ZARmBjoqKAF7UZBQ!//dl2/d1/L0IJSklna2shL0ICakFBQ3IBQKVSQ0I_BISEvWUZOQTFOSTUwLXchLzdfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNDRDQ!/)  
[http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9QJ\\_89PT\\_UFP\\_SEv0I\\_Siz-AAPA0tzD3cjA\\_9QdxcDI2NHpyAjL1NjzbdDoHwkbnlzYwK6w0FWm8Ub4ACOBhB5fObjkzc2wy\\_vZ6Dvh\\_BqQUaOpWdmQDoAb7xIjA!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3SS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLVjA!/?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9QJ_89PT_UFP_SEv0I_Siz-AAPA0tzD3cjA_9QdxcDI2NHpyAjL1NjzbdDoHwkbnlzYwK6w0FWm8Ub4ACOBhB5fObjkzc2wy_vZ6Dvh_BqQUaOpWdmQDoAb7xIjA!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3SS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLVjA!/)  
[http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9QJ\\_89PT\\_UFP\\_SEv0I\\_Siz-AAPA0tzD3cjA\\_9QdxcDI2NHpyAjL1NjzADoHwkbnlzYwK6w0FWm8Ub4ACOBhB5fObjkzc2wy\\_vZ6Dvh\\_BqQUaOpWdmQDoAoTQUBA!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3SS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLVjE!/?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9QJ_89PT_UFP_SEv0I_Siz-AAPA0tzD3cjA_9QdxcDI2NHpyAjL1NjzADoHwkbnlzYwK6w0FWm8Ub4ACOBhB5fObjkzc2wy_vZ6Dvh_BqQUaOpWdmQDoAoTQUBA!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3SS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNLVjE!/)  
[http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/jdDLCoJQEAbgRzpzLo661MqjJirR6bYRFyFCaovo-fOyCAWnZpYfP8z87Mb6bct3XZWvumvLB7uwGxZ5CK4dagGZ0VsQ0vMPIrbkRkPvVyzSTJhARZw7uOMgmFR-corA0daQXtMMf6Txn\\_T3tiALQByTJOauyx2wicdsqZbpm9t-ePv89AUFrAyHkxONUM6Tk59R7i2OZ3Xaunzfra0j\\_1QLpH2FEjfaE47AEvDrrmzZ2OMuUAdjZtXH5U8PII!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNDMDE!/?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/jdDLCoJQEAbgRzpzLo661MqjJirR6bYRFyFCaovo-fOyCAWnZpYfP8z87Mb6bct3XZWvumvLB7uwGxZ5CK4dagGZ0VsQ0vMPIrbkRkPvVyzSTJhARZw7uOMgmFR-corA0daQXtMMf6Txn_T3tiALQByTJOauyx2wicdsqZbpm9t-ePv89AUFrAyHkxONUM6Tk59R7i2OZ3Xaunzfra0j_1QLpH2FEjfaE47AEvDrrmzZ2OMuUAdjZtXH5U8PII!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNDMDE!/)  
[http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/jZHNCJAIEICfpQeIndm1cT2a5qqJG5FIXsRDhNDfIXr-NA9R0NjM8eOD2W9FJbq9NI\\_22Nzb66U5iVJUvK9i8NzYSLCFCUEqf76W6UwFVnZ8T3VuZRE5CaKmBYKk2Jln2wS0mfX2L2ppxKZ\\_7PdtkY1AbrIsRc9DDS5zuVbOt\\_3BI67i3g3I2oHGkWq7vjPV8GN8GDjXleU0cK4Nw42LvG-cb\\_5ZN-T5qy7HFfE8B5YHBnkOI373f3I8PR\\_E7Vx0U0KbDDv1J5MnxkVTuQ!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNDODM!/?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/jZHNCJAIEICfpQeIndm1cT2a5qqJG5FIXsRDhNDfIXr-NA9R0NjM8eOD2W9FJbq9NI_22Nzb66U5iVJUvK9i8NzYSLCFCUEqf76W6UwFVnZ8T3VuZRE5CaKmBYKk2Jln2wS0mfX2L2ppxKZ_7PdtkY1AbrIsRc9DDS5zuVbOt_3BI67i3g3I2oHGkWq7vjPV8GN8GDjXleU0cK4Nw42LvG-cb_5ZN-T5qy7HFfE8B5YHBnkOI373f3I8PR_E7Vx0U0KbDDv1J5MnxkVTuQ!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNDODM!/?mosHist=1)  
[http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/jdDBCoJAEAbgJ4qd2dXZ9ViZqyUa0ZZ5EQ8RQlqH6PnTPERBUzPHjx9mflGKfrv63pzqW3Pp6rMoREnVOoZAx1ZC7mwUk1nG7n01dYo3g9UZbl0kZcgGlogSlq9WbpLwFh\\_SH\\_TnH6k6Z\\_067Yoj0Bu03SJQYAGNH05Ud5n-s1XWnF\\_A4r90BRV8GWmMDrXDOs0Ovcd41Yjn7fep7\\_3E\\_L-7ldzRbxnwPrclu\\_wl29QZPGIPYpr65wroEnGnTwAva8mjQ!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNDNDA!/?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/jdDBCoJAEAbgJ4qd2dXZ9ViZqyUa0ZZ5EQ8RQlqH6PnTPERBUzPHjx9mflGKfrv63pzqW3Pp6rMoREnVOoZAx1ZC7mwUk1nG7n01dYo3g9UZbl0kZcgGlogSlq9WbpLwFh_SH_TnH6k6Z_067Yoj0Bu03SJQYAGNH05Ud5n-s1XWnF_A4r90BRV8GWmMDrXDOs0Ovcd41Yjn7fep7_3E_L-7ldzRbxnwPrclu_wl29QZPGIPYpr65wroEnGnTwAva8mjQ!//dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdIRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNDNDA!/?mosHist=1)  
[http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/jZPBboJAEIYfaWdml9nKfGwLlLlWtZ6IRyahqZqD02fX9RoAoIDZ45fvuTPPxm1Vf3u27\\_us\\_3tDvv2W23UjptVDrHNPYF7TgzQelkTP2Xoyfb8nZsqUJ2ZAtHxAWJxpbLytQDno5N9jwaesPk\\_9i1byEIG9FKWC4xjdGAHyUPt50B6lqxPEWmnmzqge8EerBTsFFO3UoGSnpN5OPXMDd2YGFy71Knk-cKkbgXuLsu\\_NmA\\_bncv83K7ENcu8ApGnHmUOE76b8IOc\\_3x\\_iS\\_H\\_vivIIXh92H-?mosHist=1](http://www.compartamos.com/wps/portal!/ut/p/c1/jZPBboJAEIYfaWdml9nKfGwLlLlWtZ6IRyahqZqD02fX9RoAoIDZ45fvuTPPxm1Vf3u27_us_3tDvv2W23UjptVDrHNPYF7TgzQelkTP2Xoyfb8nZsqUJ2ZAtHxAWJxpbLytQDno5N9jwaesPk_9i1byEIG9FKWC4xjdGAHyUPt50B6lqxPEWmnmzqge8EerBTsFFO3UoGSnpN5OPXMDd2YGFy71Knk-cKkbgXuLsu_NmA_bncv83K7ENcu8ApGnHmUOE76b8IOc_3x_iS_H_vivIIXh92H-)

[tnV\\_WygK677ZY6Of55s/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdlRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNDNDM!/?mosHist=1](http://tnV_WygK677ZY6Of55s/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUEgwOTdlRzlwT1VHRDAyM0FCUjJKNTNDNDM!/?mosHist=1) (consulta: 25/10/08)

Banco Grameen (BG): [http://www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=318&Itemid=168](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=318&Itemid=168) (consulta: 20/10/08)

Banco Interamericano de Desarrollo, “Materiales del curso Marco lógico para el diseño de proyectos”, agosto de 2006.

“Materiales del curso Monitoreo y evaluación de proyectos”, mayo de 2007.

“Materiales del curso Análisis institucional”, junio de 2007.

Banco Solidario, SA (BancoSol): <http://www.bancosol.com.bo/sp/historia.html>

<http://www.bancosol.com.bo/sp/cliente.html>

<http://www.bancosol.com.bo/sp/productos.html>

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_solindividual.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_solindividual.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_solitario.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_solitario.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_solvivienda.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_solvivienda.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_solefectivo.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_solefectivo.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_solvehiculo.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_solvehiculo.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_soldeoro.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_soldeoro.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_sol500.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_sol500.html)

<http://www.bancosol.com.bo/sp/productos2.html>

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_ahorro.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_ahorro.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_depositos.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_depositos.html)

<http://www.bancosol.com.bo/sp/productos2.html>

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_giros.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_giros.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_girosint.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_girosint.html)

<http://www.bancosol.com.bo/sp/productos4.html>

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_sol\\_seguro.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_sol_seguro.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_sol\\_salud.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_sol_salud.html)

<http://www.bancosol.com.bo/sp/productos3.html>

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_samigo.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_samigo.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_boleta.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_boleta.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_pagos.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_pagos.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_recaudacion.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_recaudacion.html)

[http://www.bancosol.com.bo/sp/p\\_t\\_debito.html](http://www.bancosol.com.bo/sp/p_t_debito.html) (consulta: 23/10/08)

Bandesarrollo Microempresas, SA: <http://www.bddm.cl>

<http://www.bddm.cl/home/quienes.html#historia>

<http://www.bddm.cl/home/productos.html>

[http://www.bddm.cl/home/prod\\_generales.html#cuanta](http://www.bddm.cl/home/prod_generales.html#cuanta)

[http://www.bddm.cl/home/prod\\_generales.html#chequera](http://www.bddm.cl/home/prod_generales.html#chequera)

[http://www.bddm.cl/home/prod\\_generales.html#libretas](http://www.bddm.cl/home/prod_generales.html#libretas)

[http://www.bddm.cl/home/prod\\_areas.html#comercio](http://www.bddm.cl/home/prod_areas.html#comercio)

[http://www.bddm.cl/home/prod\\_areas.html#agricolas](http://www.bddm.cl/home/prod_areas.html#agricolas)

[http://www.bddm.cl/home/prod\\_areas.html#transporte](http://www.bddm.cl/home/prod_areas.html#transporte)

[http://www.bddm.cl/home/prod\\_areas.html#trabajadores](http://www.bddm.cl/home/prod_areas.html#trabajadores)

[http://www.bddm.cl/home/prod\\_areas.html#empresarios](http://www.bddm.cl/home/prod_areas.html#empresarios)  
<http://www.bddm.cl/home/porque.html> <http://www.bddm.cl/home/pf.html#generales>  
<http://www.bddm.cl/home/microfinanzas.html#tecnicas> (consulta: 24/10/08)

Blaxter, Loraine (*et al.*), *Cómo se hace una investigación*, España, Gedisa, 2007.

Bonnefoy, Juan C. *Indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*, Chile, ILPES, núm. 13, noviembre de 2003, <http://www.preval.org/documentos/00524.pdf> (consulta: 10/08/07).

Campos, Pilar, *Los pobres también ahorran*, Nexos, núm. 213, septiembre de 1995.

Castelló, Carlos, "Servicios financieros a la microempresa: Lecciones y perspectivas", *Síntesis Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, núm. 23, enero-julio de 1995, pp. 91-99.

Castells, Manuel, *El surgimiento de la sociedad de redes*, Capítulo 6. El espacio de los flujos, <http://www.hipersociologia.org.ar/catedra/material/Castellscap6.html>, (consulta: 05/12/08).

Castillo Sánchez Mejorada, Alfonso, *Acompañar el desarrollo local. Manual para el trabajo social en zonas urbanas y rurales*, Cemefi, Faprode, Fundación Juan Diego, UDEC, marzo de 1998.

"Los pobres quieren ahorrar y nadie (o muy pocos) les hacen caso. Quieren darles crédito". A propósito del libro *¿Pueden ahorrar los pobres?*, Tequisquiapan, Qro., 11 de febrero de 2001.

"El potencial educativo y organizativo del ahorro", ponencia presentada al IV Congreso de la AMER, Morelia, Mich., 20 a 23 de junio de 2003.

Centro de Apoyo al Microempresario, IAP (CAME):

<http://www.came.org.mx/somos.asp>  
<http://www.came.org.mx/historiacame.asp>  
<http://www.came.org.mx/cameCifras.asp>  
<http://www.came.org.mx/productos.asp>  
<http://www.came.org.mx/socios.asp>  
<http://www.came.org.mx/faqs.asp>  
<http://www.came.org.mx/ubicanos.asp> (consulta: 25/10/08)

Chamussy Lesort, Marie, *El hilo y la aguja: descripción y retos de una alternativa social de microfinanciamiento*, ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER), Morelia, Mich., 20 a 23 de junio de 2003.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI, 2006.

*Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, CEPAL – Siglo XXI, 2005.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Gestión de programas sociales en América Latina*, Chile, ONU - CEPAL Serie Políticas sociales núm. 25, vol. I, 1998,  
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4653/lcl1114e.pdf> (consulta: 30/04/07).

*Panorama social de América Latina 2007*, Chile, ONU – CEPAL, 2007, 474 pp.  
<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl#> (consulta: 6/11/08)

Comisión Europea, *Bases metodológicas de evaluación*, Francia, Dirección General de Relaciones Exteriores, vol. 1, 2006, 104 pp.  
[http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide1_es.pdf)  
(consulta: 22/07/08).

*Good Practice for Including Principles of Ex Ante Evaluation in the Design of Cooperation Projects and Programmes*, Luxemburgo, EuropeAid Cooperation Office, vol. 1, junio de 2005,  
[http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/exante\\_pro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/exante_pro_en.pdf)  
(consulta: 22/07/08).

*Guía para la evaluación. Proyecto y programa*, Francia, Dirección General de Relaciones Exteriores, vol. 3, 2006.  
[http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide3\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide3_es.pdf)  
(consulta: 22/07/08).

Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. “Programa de Desarrollo Social 2007-2012”. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de diciembre de 2007.

Conde Bonfil, Carola, “Contribución de las microfinanzas en la lucha contra la pobreza, en pro de la equidad de género y en la construcción de capital social”, Memoria de la First Internacional CIRIEC Research Conference on the Social Economy, “Strengthening and Building Communities: The Social Economy in a Changing World”, 22-25 de octubre de 2007, Victoria, BC, Canadá, <http://conference.se-es.ca/wp-content/uploads/2008/02/carola-conde-bonfil-re.pdf> y [http://conference.se-es.ca/wp-content/themes/csehub\\_conferences/conf\\_abstracts.php#Bonfil](http://conference.se-es.ca/wp-content/themes/csehub_conferences/conf_abstracts.php#Bonfil) (resumen).

“Instituciones e instrumentos de las microfinanzas en México. Definamos términos”, El Colegio Mexiquense, ac, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, *Documentos de discusión sobre el tercer sector*,



núm. 33, 2005, documento pdf disponible en  
<http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DD33350.pdf>

“Metodologías para orientar los servicios microfinancieros hacia los más pobres”, *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, AC, núm. 17, enero-abril de 2005, pp. 161-218.

“¡No basta el microcrédito!”, ponencia presentada en el Primer Encuentro Internacional de la Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria (RILESS), Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 1 de diciembre de 2005.

*¿Pueden ahorrar los pobres? ONG y proyectos gubernamentales en México*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, AC-La Colmena Milenaria, 2000, 230 pp., ISBN 970-669-028-X

*Realidad, mitos y retos de las microfinanzas en México*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, AC-La Colmena Milenaria, 2009.

“Servicios financieros populares”, en Mario Mendoza Arellano, Gustavo Meixueiro Nájera y Mauricio Fernández Candia (coords.), *Reformas necesarias para una economía social en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión I, Cámara de Diputados Ix Legislatura, México, 2007, 71-84 pp.

Congreso Nacional Legislativo a Favor de las Mujeres, *Legislar con perspectiva de género, lineamientos generales*, México, Comisión de Equidad de Género, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008.

Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial. *Atlas socioeconómico y de marginación por manzana*, DF, 2003.

Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Washington, DC, BID, 2007.

Esquivel Martínez, Horacio y Ulises Hernández Ramos, “Crecimiento económico, información asimétrica en mercados financieros y microcréditos”, *Economía, Sociedad y Territorio*, año/vol. VI, núm. 23, enero-abril de 2007, pp. 773-805.

FinComún, Servicios Financieros Comunitarios, SA de CV:

<http://www.fincomun.com.mx/insti-legal.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/insti-traye.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/servi.php> <http://www.fincomun.com.mx/inve-popu.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/inve-patri.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/inve-alcancia.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/sequ-auto.php> <http://www.fincomun.com.mx/sequ-vida.php>

<http://www.fincomun.com.mx/segu-transporte.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/cre-credito.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/cre-bimbo.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/cre-soli.php> <http://www.fincomun.com.mx/cre-marchante.php> <http://www.fincomun.com.mx/cre-tem.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/cre-col.php> <http://www.fincomun.com.mx/cre-shoes.php> <http://www.fincomun.com.mx/aho-ahorro.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/reme.php>  
<http://www.fincomun.com.mx/sucu.php> (consulta: 26/10/08)

Fondo de Desarrollo Local (FDL): <http://www.fdl.org.ni/> <http://www.fdl.org.ni/mision.es>  
<http://www.fdl.org.ni/antecedentes.es> <http://www.fdl.org.ni/metodologia.es>  
<http://www.fdl.org.ni/cobertura.es> <http://www.fdl.org.ni/servicios.es>  
[http://www.fdl.org.ni/datos financieros.es](http://www.fdl.org.ni/datos_financieros.es) <http://www.fdl.org.ni/reconocimientos.es>  
(consulta: 25/10/08)

Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso),  
“Microempresas exitosas de la Ciudad de México 2001-2006”, Ciudad de México, 2006.

<http://www.fondeso.df.gob.mx/estructura/antecedentes.html>  
<http://www.fondeso.df.gob.mx/estructura/objetivos.html>  
<http://www.fondeso.df.gob.mx/estructura/susceptibles.html>  
<http://www.fondeso.df.gob.mx/programas/index.html> (consulta: 9/02/08)

Galiani, Sebastián, “Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento”, Chile, ONU - CEPAL, Serie políticas sociales núm. 116, enero de 2006.

Gobierno del Estado de Chiapas, Presupuesto de egresos de Chiapas, “VI. Equidad social-equidad de género”,  
[http://www.haciendachiapas.gob.mx/Contenido/Egresos/Informacion/Presupuesto de Egresos/Contenido/Pdf/.../Equidad.pdf](http://www.haciendachiapas.gob.mx/Contenido/Egresos/Informacion/Presupuesto_de_Egresos/Contenido/Pdf/.../Equidad.pdf) (consulta: 07/12/08).

Gómez, Laura, “Caen 30% ventas de comercios establecidos”, *La Jornada*, 28 de noviembre de 2008,  
<http://www.jornada.unam.mx/2008/11/28/index.php?section=capital&article=040n1cap> (consulta 28/11/2008).

González, Ixel, “Aumenta desempleo en México a 4.06% en enero”, *El Universal*, 20 de febrero de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/483910.html>  
(consulta: 6/11/08).

Helming, S. y Göbel, M. *Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP)*, Alemania, GTZ, 1998, 35 pp. <http://www.preval.org/documentos/2222.pdf>  
(consulta: 11/08/07).

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, “Materiales del curso Indicadores para el desarrollo”, julio de 2006.

“Materiales del curso Indicadores y metodologías cualitativas para la Gerencia Social”, junio de 2007.

“Materiales del curso Mejorando la implementación de los programas sociales”, mayo de 2007.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), “Boletín del Instituto. Metodología del Marco Lógico”, Chile, ONU – CEPAL, núm. 15, 2004, 48 pp.  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/20664/boletin15.pdf> (consulta: 12/11/08).

“Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”, Chile, ONU – CEPAL, Serie Manuales, núm. 42, 2005, 124 pp.  
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/22239/manual42.pdf> (consulta: 12/11/08).

Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), XII Censo General de Población y Vivienda realizado, 2000.  
[http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/definitivos/DF/tabulados/indice.asp](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/definitivos/DF/tabulados/indice.asp) (consulta: 7/11/08)

Conteo de Población y Vivienda 1995  
[http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/memoria\\_conteo\\_95.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/memoria_conteo_95.pdf) (consulta: 7/11/08)

II Conteo de Población y Vivienda 2005  
<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/default.asp?s=est&c=10398> (consulta: 7/11/08)

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)  
[http://interdsap.stps.gob.mx:150/302\\_0058enoe.asp](http://interdsap.stps.gob.mx:150/302_0058enoe.asp) (consulta: 29/11/08)

Kauffman González, Sergio H. “Acerca de la planeación estratégica y el análisis FODA”, México, *Revista Ciencia Administrativa*, Universidad Veracruzana, núm. 2, diciembre de 2002, pp. 56-77.

Lacalle Calderón, Maricruz, “Los microcréditos: un nuevo instrumento de financiación para luchar contra la pobreza”, *Revista de Economía Mundial*, España, núm. 5, 2001, pp. 121-138.

“Los microcréditos: una especial referencia al modelo de concesión español”, *Cuadernos de Gestión Pública Local*, documento html disponible en [http://www.isel.org/cuadernos\\_07/gestion/m\\_lacalle/m\\_lacalle\\_1.html](http://www.isel.org/cuadernos_07/gestion/m_lacalle/m_lacalle_1.html), (consulta: 30/01/09).

*Microcréditos y pobreza: De un sueño al Nobel de la paz*, Madrid, Ediciones Turpial, 2008, ISBN 8495157225.

- Lahera P., Eugenio. “Política y políticas públicas”, ONU - CEPAL, Serie políticas sociales, núm. 95, Chile, agosto de 2004, [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95\\_lcl2176p.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf) (consulta: 30/04/07).
- Llanos Hernández, Luis, María Antonieta Goytia Jiménez y Arturo A. Ramos Pérez (coords.). *Enfoques metodológicos críticos e investigación en ciencias sociales*, México, Universidad Autónoma de Chapingo-Plaza y Valdés, 2004.
- Martínez Nogueira, Roberto. “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, *Reforma y Democracia*, CLAD, Venezuela, núm. 24, octubre de 2002, pp. 1-24.
- May, Ernesto, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas y Jaime Saavedra (Ed.), *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del Banco Mundial*, Washington, DC, Banco Mundial-BID, 2006, [http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/proceedings\\_la\\_sp.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/proceedings_la_sp.pdf) (consulta: 23/07/08).
- Mejía Lira, José. *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*, CLAD, 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0053504.pdf> (consulta: 23/07/08).
- Microfinance and poverty: Bolivia case study*, Inglaterra, University of Reading, mayo de 1999, [http://www.responsability.com/de/documents/Impact\\_Assessment\\_BancoSol\\_UniversityofEngland\\_1999.pdf.pdf](http://www.responsability.com/de/documents/Impact_Assessment_BancoSol_UniversityofEngland_1999.pdf.pdf) (consulta: 5/11/08).
- Mosley, Paul, *Financial Sustainability, Targeting the Poorest, and Income Impact, Are there Trade-offs for Micro-finance Institutions?*, CGAP Focus Notes, núm. 5, diciembre de 1996, [http://www2.cgap.org/gm/document-1.9.2506/FocusNote\\_05\\_Spanish.pdf](http://www2.cgap.org/gm/document-1.9.2506/FocusNote_05_Spanish.pdf) (consulta: 4/11/08)
- Montalbán, Plinio George, “La utilización de la matriz de marco lógico como instrumento de evaluación del diseño y los resultados de los programas sociales”, Seminario para evaluadores, Secretaría de Desarrollo Social, julio de 2006.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral 2007. América Latina y el Caribe*, Perú, 2007, <http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama07.pdf> (consulta: 5/11/08).

*Protección de los trabajadores pobres*, Suiza, 2007.

[http://www.ilo.org/public/spanish/employment/mifacility/download/inst\\_brochure\\_sp.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/employment/mifacility/download/inst_brochure_sp.pdf) (consulta: 7/02/09).

*Resumen informe sobre el trabajo 2008. Desigualdades de renta en la era de la finanza global*, Ginebra, 2008.

[http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_and\\_public\\_information/Press\\_releases/lang-es/WCMS\\_099412/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-es/WCMS_099412/index.htm) (consulta: 5/11/08).

*Tendencias mundiales del empleo de las mujeres*, marzo 2008

[http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_and\\_public\\_information/Press\\_releases/lang-es/docName--WCMS\\_091227/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-es/docName--WCMS_091227/index.htm) (consulta: 7/11/08).

Rhyne, Elisabeth y María Otero, "Servicios financieros para microempresas: Principios e instituciones" en María Otero y Elisabeth Rhyne (comps.), Sergio Martínez (coord. de la ed.), *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales. Estructuración de instituciones financieras sanas para los pobres*, México, Saldebas, Plaza y Valdés, 1998, pp. 43-60.

Ruiz Durán, Clemente, *Microfinanzas, mejores prácticas. a nivel nacional e internacional*, UNAM, México, 2002.

Santa Fe de Guanajuato, AC: <http://www.msf.org.mx/introduccion/introduccion.htm>  
[http://www.msf.org.mx/ANTECEDENTES/antecedentes\\_santafe.htm](http://www.msf.org.mx/ANTECEDENTES/antecedentes_santafe.htm)  
<http://www.msf.org.mx/SERVICIOS/servicios.htm>  
[http://www.msf.org.mx/SERVICIOS/servicios\\_agro.htm](http://www.msf.org.mx/SERVICIOS/servicios_agro.htm)  
[http://www.msf.org.mx/SERVICIOS/servicios\\_espe.htm](http://www.msf.org.mx/SERVICIOS/servicios_espe.htm) (consulta: 25/10/08)

Schedler, Andreas, "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de transparencia*, núm. 03, IFAI.

[http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend\\_ctas\\_IFAI.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf), (consulta: 09/12/08).

Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal. "Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo. Reglas de Operación", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Séptima Época, núm. 265, 31 de enero de 2008,

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Programas/DFPR OG47.pdf> (consulta: 21/09/08)

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. "Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de noviembre de 2006.

[http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/legislacion/reglamento\\_ley.pdf](http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/legislacion/reglamento_ley.pdf) (consulta: 15/10/2008).

Informe final de la Evaluación de diseño y operación 01-2008 del programa de microcréditos para actividades productivas de autoempleo

Servicios Integrales a Mujeres Emprendedoras,  
<http://www.geocities.com/siembramexico/servicios.htm> (consulta: 25/10/2008).

Valadez, Joseph y Michael Bamberger. “La evaluación de programas sociales en los países en vías de desarrollo”, en Banco Mundial. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers*, Washington DC, noviembre de 1994.

Valdés Hernández, Luis Alfredo, *Planeación estratégica con enfoque sistémico*, México, UNAM, 2005.