

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO  
AL MICROEMPRESARIO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

ISRAEL ISLAS RIVERA

DIRECTOR DE LA TESINA:

DRA. LUCRECIA SANTIBAÑEZ MARTÍNEZ

MÉXICO, D. F., AGOSTO 2007

## **Agradecimientos**

Agradezco a la Lic. María del Carmen Corral Romero, titular de la Secretaría Técnica del Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM), a los consultores que laboran en esta organización y al Mtro. Antonio De Haro Mejía su inestimable apoyo para la realización de esta investigación. Deseo expresar también mi profundo agradecimiento a la Dra. Lucrecia Santibañez Martínez, la Dra. Arcelia Martínez Bordón, la Dra. Judith Mariscal Avilés, la Dra. Teresa Bracho González y el Dr. Víctor Manuel Figueras Zanabria, así como a mis compañeros y amigos por sus valiosas aportaciones, recomendaciones y orientación durante la elaboración de este trabajo.

# **LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO**

## **Contenido**

Capítulo 1. Introducción, **6**

1.1. Relevancia del tema, **8**

1.2. Objetivos, pregunta e hipótesis de investigación, **9**

1.3. El fundamento teórico y la experiencia práctica internacional de los microcréditos,  
**10**

1.4. Los microcréditos en México y el caso del PRONAFIM, **14**

1.5. Justificación, estructura y alcances del estudio, **19**

Capítulo 2. El marco teórico de la implementación, **23**

2.1. El modelo de implementación de Sabatier y Mazmanian, **24**

2.2. Justificación de la selección del modelo, **28**

Capítulo 3. El PRONAFIM, **32**

3.1. Antecedentes, **32**

3.2. Los objetivos del programa, **33**

3.3. Organización y funciones, **35**

Capítulo 4. La implementación del PRONAFIM, **40**

- 4.1. Factibilidad de tratamiento del problema público, **42**
  - 4.1.1. Teorías que respaldan el diseño de la política, **42**
  - 4.1.2. Diversidad de conductas de la población objetivo, **45**
  - 4.1.3. Delimitación de la población objetivo, **48**
  - 4.1.4. Cambios esperados en la población objetivo, **52**
- 4.2. El marco legal y normativo, **53**
  - 4.2.1. Claridad y coherencia en las reglas que involucra la política, **54**
  - 4.2.2. Los recursos presupuestales, **55**
  - 4.2.3. Integración jerárquica de las instituciones comisionadas para la implementación, **58**
  - 4.2.4. Lineamientos para la contratación del personal, **61**
  - 4.2.5. Participación ciudadana, **62**
- 4.3. Las condiciones políticas, **64**
  - 4.3.1. Condiciones sociales y económicas, **64**
  - 4.3.2. Atención de los medios de comunicación, **65**
  - 4.3.3. Opinión pública, **66**

Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones de Política, **68**

Bibliografía, **77**

Fuentes hemerográficas, **81**

Información en Internet, **82**

Anexo metodológico, **84**

### **Índice de figuras**

Figura 1. Diagrama de flujo de las variables de la implementación, **25**

Figura 2. Modelo general de procesos del FINAFIM, **39**

### **Índice de tablas**

Tabla 1. Principales modelos teóricos de la implementación, **29**

Tabla 2. Instituciones que ofrecen microcrédito en México, **51**

Tabla 3. Presupuesto autorizado al FINAFIM por la SHCP, 2001-2006, **56**

Tabla 4. Número de microcréditos colocados por año (2001-julio 2006), **67**

Tabla 5. Consultores del FINAFIM entrevistados, **84**

## Capítulo 1. Introducción

El combate a la pobreza es de suma relevancia para la agenda pública nacional, en la medida en que es un problema que afecta a casi la mitad de la población. De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, en el año 2000 el 55% de la población percibía un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales. En ese mismo año, con un salario mínimo se podía adquirir aproximadamente el 21.8% de una canasta básica alimentaria.<sup>1</sup> Estas condiciones de subsistencia son indeseables para cualquier sociedad, ya que repercuten negativamente en los niveles de bienestar de las personas. Al inicio de la administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006), algunos otros indicadores de pobreza eran los siguientes: el 47.5% de la población vivía en condiciones de hacinamiento; el 27.8% de la población mayor de 15 años de edad no había terminado la primaria; casi 15% tenía piso de tierra en sus viviendas y cerca del 12% no contaba con agua entubada ni drenaje (Presidencia de la República, 2001).

La pobreza puede definirse como la falta de oportunidades para el desarrollo, es decir, para acceder a mejores posibilidades de ingreso y a la integración productiva (Presidencia de la República, 2001). Esta falta de oportunidades se traduce a su vez en la carencia de fuentes de financiamiento (créditos): En México aproximadamente el 80% de la población no tiene acceso a los servicios financieros (Labarthe, 2001). Los programas federales de microcréditos constituyen las políticas públicas más importantes que el Gobierno Federal ha diseñado para combatir estas restricciones (Hidalgo, 2002). Esta serie de acciones se encuentran sustentadas en uno de los objetivos pilares formulados en

---

<sup>1</sup> Muñoz Ríos, Patricia (2006), “El salario mínimo de México, el más deteriorado de AL: expertos” “Tardaría 30 años en recuperar el poder de compra que tenía en la década de los 70, dicen”, *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia. México, 2 de enero del 2006.

el marco del PND 2001-2006, particularmente en lo que respecta al desarrollo social y humano de la población y al crecimiento (Presidencia de la República, 2001).

Dentro del ámbito de los programas nacionales de microcréditos, uno de los más notables por su efectividad e innovación ha sido el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM). De acuerdo con evaluaciones externas (Universidad Autónoma Chapingo, 2002; 2003), (UNAM, 2004), (Millán, 2005b), (Millán, 2006b), (Carreón, et al., 2006b), el PRONAFIM ha alcanzado satisfactoriamente sus objetivos generales en materia de generación de alternativas de ingreso para sus beneficiarios y de mejora en sus niveles de bienestar: Entre el 2001 y hasta mediados del 2006, gracias al PRONAFIM se han canalizado 1,187,412 microcréditos que contribuyeron a la generación de 677,789 empleos entre el 2001 y el 2005 (FINAFIM, 2006; 2007); esto ocasionó que los niveles de bienestar de los beneficiarios progresaran al incrementar sus ingresos mensuales en un 11.8% durante el 2005, en comparación con el año anterior (Millán, 2006b).

Dada la importancia que tiene el PRONAFIM dentro de las múltiples estrategias empleadas por el Gobierno Federal para mejorar los niveles de bienestar de las personas en condiciones de pobreza, este trabajo tiene como principal objetivo analizar las condiciones de la implementación de este programa. La implementación es una fase clave en el proceso de las políticas públicas, ya que su análisis nos permite conocer y comprender los factores probables que contribuyeron al éxito del PRONAFIM durante su ejecución. Para alcanzar estos propósitos, el estudio inicia en este primer capítulo con el planteamiento del problema, en el cual se exponen la relevancia del tema, los objetivos, la pregunta y la hipótesis de investigación, así como la metodología. Después se hace una

breve revisión de la literatura que sustenta las políticas de microcréditos con la finalidad de comprender la utilidad e importancia del PRONAFIM como política social en nuestro país. Posteriormente, se presentan los resultados alcanzados por el PRONAFIM y por otros programas similares en México. Por último se exponen los alcances, las limitaciones y la estructura general del trabajo.

### **1.1. Relevancia del tema**

Las evaluaciones externas ya mencionadas dan cuenta de los resultados del PRONAFIM en el grado de cumplimiento de sus objetivos, el apego a sus reglas de operación, el manejo de sus recursos presupuestales, su cobertura, su impacto en el bienestar de los beneficiarios, la eficiencia en la prestación de los apoyos financieros y de capacitación a las instituciones microfinancieras, entre otros aspectos. Los reportes han concluido que el PRONAFIM ha alcanzado satisfactoriamente sus objetivos generales en materia de generación de alternativas de ingreso para sus beneficiarios (el autoempleo) y de mejora en sus niveles de bienestar a través del apoyo al sector de servicios de microfinanciamiento, sobre todo a partir del 2003, que es el año en el que el programa inicia su consolidación y para el cual se realizan análisis de impacto económico y social a mayor profundidad (UNAM, 2004). Sin embargo, los trabajos antes citados no analizan las circunstancias en las que se desarrolló la operación del programa. En el marco del análisis de las políticas públicas, la teoría de la implementación puede proporcionar los elementos que pueden contrastarse con la realidad para verificar las circunstancias en las que se desarrolló el programa. Un análisis de las condiciones que se presentaron en la operación del PRONAFIM nos ayuda a identificar y entender los factores que



posiblemente llevaron a este programa a alcanzar los resultados generalmente favorables según las evaluaciones. A partir de este ejercicio de análisis se podrán derivar lecciones y recomendaciones de política pública.

## **1.2. Objetivos, pregunta e hipótesis<sup>2</sup> de investigación**

El objetivo principal de la investigación es identificar las condiciones en las que se llevó a cabo la implementación del PRONAFIM. Para ello el estudio se apoyará en los siguientes objetivos específicos:

- a) Estudiar las características del problema público que el PRONAFIM intenta resolver (en particular las relacionadas con la población objetivo), así como el fundamento teórico en el que se basa la política.
- b) Analizar las condiciones normativas en las que se desenvuelve el PRONAFIM.
- c) Examinar el entorno político en el que ha operado el PRONAFIM.

Ante los resultados satisfactorios del PRONAFIM en las condiciones económicas de sus beneficiarios (a través del apoyo al sector de servicios de microfinanciamiento), se formula la siguiente pregunta de investigación: *¿Cuáles han sido las condiciones en las que se llevó a cabo el proceso de la implementación del PRONAFIM?* Para intentar responder a este cuestionamiento, el planteamiento de las hipótesis (argumentos o tesis) es el siguiente: los factores que se consideraron durante la creación y la operación del PRONAFIM y que permitieron el logro de sus objetivos principales fueron:

---

<sup>2</sup> Puesto que nuestra investigación es cualitativa, el término *hipótesis* podría no ser el más adecuado, por lo cual es también factible aplicar los conceptos de *argumento* o *tesis*.

- a) El problema público que atiende el programa fue abordado con relativa facilidad, dadas las características de la población objetivo, además de que el programa se encuentra sustentado por una teoría comprobada.
- b) El programa cuenta con mecanismos normativos efectivos para operar.
- c) El entorno socio-político y las actitudes de los actores participantes en el contexto nacional no afectaron la aplicación del programa.

Para verificar si las tesis propuestas logran sostenerse ante la evidencia empírica, la metodología que se empleará es de carácter cualitativo, a través de entrevistas semi-estructuradas dirigidas a los funcionarios que laboran en la dependencia gubernamental comisionada para la ejecución del PRONAFIM (véase anexo metodológico). Puesto que las actividades sustantivas de este programa consisten en la canalización de microcréditos, es importante conocer antes cuáles son los fundamentos básicos y las experiencias de este tipo de políticas sociales mediante una sucinta revisión de la literatura.

### **1.3. El fundamento teórico y la experiencia práctica internacional de los microcréditos**

La referencia teórica para la justificación de las políticas públicas de microcréditos se encuentran en la crítica al concepto de la “Formación de Patrimonio”, formulado por Michael Sherraden en 1991 (OCDE y FONAES, 2004). El principal argumento de esta teoría asevera que los apoyos tradicionales al ingreso mediante transferencias en efectivo (“cash transfers”) a los ingresos de las familias de escasos recursos no son adecuados ni suficientes para el combate a la pobreza, puesto que no se resuelve el problema de la falta de oportunidades; es decir, el simple hecho de otorgar ingresos adicionales a las personas

de escasos recursos no les proporciona las herramientas necesarias para mejorar sus niveles de bienestar, mientras no se les incentive a invertir estos recursos en hábitos productivos tales como el ahorro. De acuerdo con este concepto, la “Formación de Patrimonio” o inversión social, otorga a las personas de bajos ingresos la posibilidad de hacerse de ahorros que les permitan posteriormente utilizarlos productivamente, lo cual supone una importante vía para la mejora en los niveles de bienestar individuales.

Tradicionalmente las políticas orientadas a la formación de patrimonio no incluían el microcrédito, ya que los programas que frecuentemente se implementaban para este objetivo se enfocaban únicamente en la generación del ahorro a través de esquemas de subsidios. Los gobiernos que siguieron la propuesta de la generación del patrimonio también buscaban incentivar a la población objetivo para integrarse al sistema financiero de ahorros y a su vez para emplear estos recursos en actividades productivas. Los casos más destacados de ello se han presentado en los Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido e Irlanda (OCDE y FONAES, 2004). No obstante, este concepto ha sido seriamente cuestionado desde la perspectiva de la OCDE, pues la formación del patrimonio ideado por Sherraden sólo quedaba limitada a propuestas de programas de fomento al ahorro entre los pobres, quienes no han logrado insertarse en la cultura financiera del ahorro ni por consiguiente mejorar sus condiciones económicas, situación que se presentaba principalmente en las naciones en vías de desarrollo. Esto se debe principalmente a que estos sectores de la población por lo general carecen de conocimientos financieros básicos, y esta situación los limita para cumplir con los requisitos de participación en los sistemas financieros de ahorro bancarios convencionales (OCDE y FONAES, 2004).

Las políticas de formación del patrimonio no tomaron en cuenta las siguientes acciones clave: la capacitación de las personas para ajustarse a los requerimientos de los servicios financieros y la generación de sistemas financieros alternativos adecuados a sus condiciones sociales y económicas (OCDE y FONAES, 2004). Estas circunstancias han sido la principal preocupación para la búsqueda de políticas alternativas que efectivamente generen oportunidades de financiamiento para las personas de bajos recursos como una salida hacia mejores niveles de bienestar, tales como la provisión de servicios de microcréditos.

Los programas de microcréditos pueden definirse como las “iniciativas impulsadas por instituciones que entregan préstamos de bajos montos para el desarrollo de pequeñas actividades económicas que permitan aumentar el nivel de ingreso de las personas y/o familias que viven en situación de pobreza o que se desempeñan en el sector informal de la economía” (López de Santa María, 2005:13). Como se ha mencionado anteriormente, una de las causas más importantes de la pobreza es la falta de oportunidades que permitan desarrollar alternativas que amplíen las posibilidades de mejores ingresos para la población vulnerable (Presidencia de la República, 2001). Esta situación a su vez se origina por una falla de mercado, la cual se deriva de la necesidad de proveer un servicio o bien social, que es el acceso al crédito para individuos caracterizados por su alto riesgo de repago para actividades productivas. Dicho servicio difícilmente puede ser proporcionado a personas de escasos recursos por la iniciativa privada a través de los mecanismos de mercado (Weimer y Vining, 2004). La política de microcréditos implica la provisión pública de un servicio tradicionalmente de carácter privado. Estas circunstancias reflejan la importancia de crear mecanismos que les

permitan a las personas de escasos recursos, quienes por lo general no tienen las garantías económicas necesarias para ser sujetos de un crédito convencional e integrarse a la economía (OCDE y FONAES, 2004). Sin embargo, ello no significa que este tipo de créditos sea necesariamente de bajo costo, ya que en algunas experiencias los intereses pueden ser incluso superiores a los cobrados por la banca convencional (como el caso mexicano del PRONAFIM<sup>3</sup>). En consecuencia, el problema no es proveer crédito de bajo costo, sino que la gente pueda acceder al crédito sin contar con garantías, un riesgo que difícilmente puede ser asumido por los bancos. Por otra parte, hay que enfatizar que el propósito de estas políticas es otorgar crédito a los individuos, ya que el gobierno, si bien provee créditos (en forma de subsidios o de co-financiamiento para infraestructura), lo hace generalmente a empresas u organizaciones, pero no a personas.

La relevancia práctica que tienen los microcréditos en el combate a la pobreza queda reflejado también en el caso internacional más destacado en este tipo de servicios financieros: el Grameen Bank de Bangladesh (OCDE y FONAES, 2004). Esta institución en los últimos años ha concedido préstamos a más de dos millones de personas de los cuales cerca de un 48% ha conseguido superar la línea de la pobreza (OCDE y FONAES, 2004: 35-36). En lo que respecta a su funcionamiento, el Grameen Bank resuelve el problema de la falta de garantías de las personas en condiciones de pobreza, mediante préstamos concedidos tomando la palabra como único aval, y únicamente hacia grupos (no individualmente). Además, establece mecanismos de incentivos para el repago como la posibilidad de obtener préstamos escalonados, la rebaja de las tasas de interés cuando se ha devuelto ya el préstamo anterior, o bien a través del condicionamiento de préstamos posteriores a los grupos, mientras ninguno de los integrantes adeude (Khandker, 1998).

---

<sup>3</sup> Castellanos Gaytán, Carmen (2004) “Crédito a la palabra”, *La Jornada*, México, 11 de octubre del 2004.

Otra de las principales características de los servicios de microcrédito de Grameen Bank (identificada como uno de los principales factores de su éxito) es que el acceso a los microcréditos se les concede principalmente a las mujeres, quienes la evidencia indica son más responsables en la administración del dinero (Khandker, 1998). A partir de esta experiencia positiva, los microcréditos comenzaron a llamar la atención de los gobiernos de diversos países, al grado de establecer políticas similares en 45 naciones (Hidalgo, 2002). En México también se ha demostrado interés en desarrollar este tipo de servicios, como a continuación se expone.

#### **1.4. Los microcréditos en México y el caso del PRONAFIM**

Durante el gobierno del Presidente Vicente Fox (2000-2006) se impulsó una serie de programas cuya principal finalidad es el fomento del autoempleo a través de los micronegocios en los sectores de la población económicamente vulnerables. Estos programas son operados por diversas Secretarías de la Administración Pública Federal, y en muchos casos sus orígenes se remontan a sexenios anteriores.<sup>4</sup> El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) (que inicia en julio del 2001), en conjunto con el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)<sup>5</sup> y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR),<sup>6</sup> forman parte de la estrategia de la Secretaría de Economía en materia de microcréditos orientados a los sectores de la población que se encuentran en condiciones de pobreza. Desde el 2001 se

---

<sup>4</sup> Hidalgo (2002) presenta un análisis y un recuento detallado de estos programas.

<sup>5</sup> Creado en 1991 durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) (Hidalgo, 2002).

<sup>6</sup> Creado en 1998 durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) (Hidalgo, 2002). A partir del 2003 queda bajo la supervisión del PRONAFIM (Secretaría de Economía, 2007c).

han realizado diversas evaluaciones externas del FONAES (Universidad Autónoma Chapingo, 2002; 2003; 2004; 2005; 2006), el FOMMUR (Universidad Autónoma Chapingo, 2002; 2003), (Millán, 2005a), (Millán, 2006a), (Carreón, et. al, 2006a), y el PRONAFIM (Universidad Autónoma Chapingo, 2002; 2003), (UNAM, 2004), (Millán, 2005b), (Millán, 2006b), (Carreón, et al., 2006b). Estos programas están sujetos a evaluación por parte de instituciones académicas externas, a solicitud de la Cámara de Diputados, y de conformidad con las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) promulgado cada año (Carreón, 2006b). Estos trabajos tienen como objetivo presentar y analizar los resultados anuales de los programas desde las perspectivas financiera, económica y social. Dichas evaluaciones han encontrado que estos tres programas han alcanzado satisfactoriamente sus objetivos generales en materia de generación de alternativas de ingreso para sus beneficiarios y de mejora en sus niveles de bienestar. Los resultados más recientes y completos de la evaluación de los programas son los del 2005, mismos que se resumen a continuación.

#### *Resultados de las evaluaciones de los programas de microcréditos en México*

Para el caso del FONAES, se encontraron los siguientes resultados entre los beneficiarios: De acuerdo a encuestas realizadas a beneficiarios en diferentes estados de la República Mexicana, alrededor de un 59% de los beneficiarios considera que sus niveles de bienestar han mejorado o se espera que mejoren en poco grado debido al apoyo del FONAES. Un 33% de los beneficiarios tienen mejores expectativas (piensan que sus niveles de bienestar aumentarán en grado considerable) (Universidad Autónoma Chapingo, 2006: 56). Con respecto a los niveles de ingreso, se observó que el 40% de los

entrevistados afirma que gracias al programa, han observado una mejora (Universidad Autónoma Chapingo, 2006: 53). En el apartado del empleo, el 73.8% de los entrevistados consideran que la generación de empleos es uno de los beneficios que han obtenido por participar como beneficiarios del FONAES. Otro beneficio percibido por los entrevistados es que el programa ha permitido generar empleos para familiares de los beneficiarios: un 60.4% (Universidad Autónoma Chapingo, 2006: 56).

Por otra parte, en lo que respecta al FOMMUR, una encuesta realizada a 695 beneficiarias (Millán, 2006a) revela que el impacto del programa sobre sus niveles de ingreso personal mensual promedio fue de 3,447 pesos. Estas cifras revelan un impacto total en el ingreso personal mensual de 2,074 pesos, equivalente a 151.4%, y un impacto anual de 1,079 en el mismo rubro, equivalente a una mejora del 44%. (Millán, 2006a:71) Por otra parte, de acuerdo con estimaciones de índices de bienestar se muestra que la gran mayoría de las beneficiarias han mejorado sus niveles y calidades de vida en por lo menos una de las dimensiones que lo componen (alimentación, capacidades y patrimonio), y un 25% en todas estas dimensiones (Millán, 2006a: 85). Con respecto a los empleos generados por el programa los estudios han revelado un total de 265,690 empleos generados por FOMMUR durante el periodo enero-diciembre del 2005. Es decir, por cada microcrédito otorgado se crea un total de 1.06 empleos, lo cual quiere decir que por cada 100 microcréditos otorgados se crea un total de 106 empleos, de los cuales 93 son indirectos y 13 son autoempleo (Millán, 2006a: 81).



### *La evaluación del PRONAFIM*

El PRONAFIM tiene como finalidad el impulso al sector microfinanciero, considerándolo como un importante medio para la distribución del crédito para la población con índices de pobreza moderada.<sup>7</sup> El sector microfinanciero está integrado por instituciones de microfinanciamiento e intermediarios, los cuales son creados y operados por agentes privados o sociales que se encargan de proporcionar créditos a personas de escasos recursos con proyectos productivos. Mediante estas acciones, el programa se propone crear oportunidades de servicios financieros a este sector de la población. Para el logro de estas metas, el PRONAFIM promueve la eficiencia y la competitividad de las instituciones microfinancieras a través de apoyos financieros, capacitación, asistencia técnica y promoción de vínculos con sectores complementarios. Estas características particulares conceden al PRONAFIM un carácter innovador en las políticas públicas nacionales de microcréditos en el sentido de que este programa busca desarrollar instituciones alternativas (además de las gubernamentales) que permitan ampliar las opciones de microcréditos.

El estudio del impacto económico y social para el PRONAFIM se basó en una encuesta realizada a 500 personas<sup>8</sup> por el Colegio Mexiquense en el 2005 (Millán, 2006b). De esta forma se pudo determinar que el impacto en el ingreso de los beneficiarios fue de 27% y el del ingreso familiar de 46%, con relación al que registraban antes de ingresar al programa. Esas variaciones equivalen a 813 pesos mensuales en el primer caso y a 1,762, en el segundo y fueron logradas en un periodo de un año y diez

---

<sup>7</sup> “La pobreza moderada afecta a quienes tienen un nivel de alimentación y salud que les permite participar activamente en el mercado de trabajo y en la educación, pero no satisfacen otras necesidades básicas” (Huacuz, Ramírez y Carrera, 2002: 4).

<sup>8</sup> El muestreo fue aleatorio y su grado de confianza es del 95%, cuyas pruebas de normalidad reportan un comportamiento de curva normal (Millán, 2006b).

meses durante el 2005. En continuidad con los datos proporcionados por el mismo estudio, el crecimiento del ingreso que han experimentado los beneficiarios se ha traducido en una importante reducción de la pobreza que experimentaban antes de incorporarse al programa. Ese impacto fue estimado para la pobreza alimentaria, la de capacidades y la patrimonial, en lo que respecta a los niveles de incidencia.<sup>9</sup> Los resultados muestran una disminución en la incidencia de pobreza en un 13%, en la alimentaria, 10%, en la de capacidades, y 4.6%, en la patrimonial. En materia de empleo se concluye que la creación de empleos directos ascendió durante enero-diciembre del 2005 a 54,004, mientras que los indirectos suman 111,503 personas. Es decir, se generaron empleos para un total de 165,507 personas (Millán, 2006b: 6).

En lo que respecta a los resultados agregados del PRONAFIM para el periodo 2001-julio 2006, se reporta que han sido colocados 1,187,412 microcréditos (FINAFIM, 2007). Entre los ejercicios fiscales del 2001 y el 2005 se generaron 677,789 empleos derivados de las actividades productivas desarrolladas gracias a los microcréditos (FINAFIM, 2006).

En suma, los programas de microfinanciamiento, si bien son de reciente creación, han mostrado capacidad para generar empleo, reducir la pobreza y ubicar a sus beneficiados en una situación de mejoría del bienestar en relativamente poco tiempo, con respecto a otros programas federales de combate a la pobreza. Estos últimos, de acuerdo con los evaluadores, apuestan a resultados que sólo pueden tener efectos significativos en el largo plazo, tales como Progresá y Oportunidades, que se basan en la formación de capital humano mediante incentivos para evitar la deserción escolar. En contraste, de

---

<sup>9</sup> La incidencia de la pobreza muestra la proporción de individuos que están por debajo de la línea de la pobreza (Millán, 2006b).

acuerdo con los resultados expuestos anteriormente, la política de microcréditos ha mostrado cualidades de reducir la pobreza entre sus beneficiarios no sólo de manera significativa, sino también a corto plazo (Universidad Autónoma Chapingo, 2006), (Millán, 2006b).

En relación con el impulso a las instituciones microfinancieras, en el periodo 2001-junio 2006 se han incorporado 86 instituciones microfinancieras (representando con ello porcentaje de cumplimiento de metas de un 93%), se han abierto 162 sucursales de las instituciones microfinancieras adscritas (103% de avance de metas), y se han incubado 7 nuevas microempresas (64% de avance) (FINAFIM, 2006).

Sin embargo, las evaluaciones también han reportado algunas debilidades del PRONAFIM. En materia de cobertura, el reporte del 2006 revela que una importante proporción de la asignación de los créditos está concentrada en el Distrito Federal y el Estado de México, entidades que en conjunto representan el 49% (Carreón, et. al, 2006b). Además, se presenta una concentración de los créditos canalizados a las instituciones microfinancieras, ya que para el 2005, cinco de ellas obtuvieron el 51.24% de los recursos canalizados (Millán, 2006b); ello podría limitar el acercamiento a las demandas de crédito donde aún no existen opciones de financiamiento (Carreón, et. al, 2006b).

### **1.5. Justificación, estructura y alcances del estudio**

A pesar de lo anterior, las evaluaciones del programa sugieren que el PRONAFIM ha alcanzado satisfactoriamente sus objetivos generales en materia de generación de alternativas de ingreso para los beneficiarios y de mejora en sus niveles de bienestar, medidos a través del número y tipo de empleos generados, los niveles de ingreso antes y

después del acceso a los apoyos, y los patrones de consumo en las familias beneficiarias. Lo anterior nos lleva a preguntarnos sobre las condiciones bajo las cuales el PRONAFIM operó en su aplicación práctica. Un estudio que contribuya a comprender cuáles fueron las circunstancias de la implementación que derivaron en el éxito del programa nos proporciona elementos para presentar dos aportaciones importantes: (a) aprender lecciones de política pública a partir de este caso destacado, y (b) mediante recomendaciones de política pública, identificar debilidades presentes y anticiparse a posibles cambios en las condiciones operativas que podrían poner en riesgo al programa y sus resultados en el futuro.

El trabajo se encuentra organizado de la siguiente forma:

- En el capítulo 2 se plantea un debate sobre los modelos teóricos de la implementación. Se llega a la conclusión de que el modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) es el más adecuado para el análisis de nuestro objeto de estudio (el PRONAFIM), ya que es una de las herramientas analíticas más integrales en lo que respecta a las variables que pueden influir en la operatividad de la política pública.
- El capítulo 3 se hace una descripción general de las características más importantes del PRONAFIM, sus antecedentes, sus mecanismos normativos y de gobierno, así como la distribución de las funciones dentro de la organización. Lo más relevante que se extrae de este capítulo es que el programa tiene a las Reglas de Operación como principal marco normativo y es gobernado por un Comité Técnico. El PRONAFIM ha sido operado principalmente por un fideicomiso, el cual cuenta con una dependencia única que canaliza directamente los apoyos

crediticios a las instituciones microfinancieras en todo el país. Las áreas internas que componen este fideicomiso son: Apoyos Financieros, Jurídico, Administración y Finanzas, Fortalecimiento y Desarrollo Institucional, Promoción y Vinculación, Planeación Estratégica y Evaluación.

- El capítulo 4 es la parte central de la investigación, ya que está dedicado al estudio de las condiciones de la implementación del PRONAFIM, con base en el modelo teórico seleccionado en el segundo capítulo. Las fortalezas más importantes para la implementación del programa se encuentran en la claridad y coherencia de los objetivos generales manifestados en su marco normativo (las Reglas de Operación), su estructura interinstitucional sencilla y la ausencia de una oposición política importante que pueda amenazar la continuidad de la política. Las debilidades más notables se han identificado en los recursos presupuestales que derivan en una cobertura limitada y en la provisión de apoyos adicionales para las instituciones microfinancieras. También se enfatiza la ausencia de un marco regulatorio para el sector microfinanciero que podría debilitar la estabilidad económica de los beneficiarios del programa en el futuro, y la importancia de promover una visión integral de los objetivos de gobierno combinados con una emisión de trámites más simples y eficaces en la gestión de los microcréditos.
- En el capítulo 5 finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones de política. Las conclusiones presentan un recuento de los hallazgos analizados en el capítulo 4, además de una revisión de las limitaciones de la herramienta de análisis seleccionada. En las recomendaciones principalmente se señalan algunas estrategias factibles relacionadas con la promoción presupuestal, el fomento para

la creación de un marco regulatorio para las microfinanzas, y la conciliación de una emisión de trámites eficientes con una visión integral de los objetivos del estado.

En concordancia con el objetivo central ya expuesto, la investigación tiene un carácter exploratorio, puesto que se busca examinar la “caja negra” de la operación del programa, con el propósito de indagar si las hipótesis o argumentaciones sobre las condiciones de la implementación se sostienen en el estudio ante la evidencia generada con las percepciones de los funcionarios del programa. Al tomar en cuenta que el PRONAFIM es un programa de alcance nacional, nuestro estudio se enfoca en todo el país, en un periodo comprendido desde el año de su puesta en marcha (2001) hasta el ejercicio para el cual se presentan las evaluaciones más recientes (2006).

En cuanto a las limitaciones de este trabajo, se reconoce que un estudio profundo sobre la implementación implica recabar las experiencias y opiniones de todos los actores involucrados en la operación del programa, tales como las instituciones microfinancieras adscritas y rechazadas por las autoridades del FINAFIM, los beneficiarios exitosos y no exitosos, las autoridades externas, entre otros agentes relevantes. Estas importantes aportaciones no son incluidas en la investigación, dado que solamente se limita a tomar en cuenta las opiniones de los funcionarios comisionados para la ejecución del programa. Esta situación nos lleva a sustentarnos en un muestreo cualitativo no representativo. No obstante, estas últimas consideraciones proporcionan algunos de los elementos más relevantes para el estudio de la implementación del PRONAFIM.

## **Capítulo 2. El marco teórico de la implementación**

Dentro del análisis de las políticas públicas, el enfoque del proceso suele ser la herramienta más utilizada, puesto que permite comprender con mayor facilidad a las políticas públicas a través de un análisis por etapas (Lester y Stewart, 2000), aunque éstas en la realidad no se identifican con claridad ni siguen una secuencia lineal. El proceso de las políticas públicas ha sido abordado desde diversos puntos de vista. Sin embargo, de esas aportaciones teóricas se pueden distinguir cuatro fases del proceso de políticas públicas que son compartidas por la mayoría de los autores en la materia: (a) la agendación (en la cual el gobierno selecciona un problema público de interés para la sociedad en general), (b) la formulación y el diseño (fase en la que se crea la política pública en atención al problema público seleccionado), (c) la implementación (la etapa en la que se ejecuta la política) y (d) la evaluación (donde se verifican los resultados alcanzados por la política). Dentro de estas cuatro fases del proceso de políticas públicas, la de implementación es la que presenta los determinantes más importantes que influyen en los resultados de un programa gubernamental. Es en esta etapa donde se concretiza en la práctica su ejecución, y donde se presentan los elementos potenciales que desde el entorno real pueden favorecerla o ponerla en riesgo (Aguilar, 2003). Toda política pública que trate un problema social se enfrenta a un sinnúmero de elementos que pueden dificultar su operación en la práctica, por lo que aún los programas de gobierno mejor diseñados son altamente susceptibles de fracasar (Pressman y Wildavsky, 1973). Por esta razón los estudios en torno a las condiciones de la implementación se han considerado

como los más trascendentes para identificar y analizar las causas más probables que afectan la ejecución de los programas gubernamentales (Aguilar, 2003).

El propósito del presente capítulo es describir al modelo de Sabatier y Mazmanian (1981), el cual es la herramienta de análisis seleccionada en consecuencia con el objetivo central de esta investigación: explorar los elementos probables que repercutieron en la implementación del PRONAFIM. En un primer apartado se presenta una descripción general del modelo, para posteriormente destacar sus virtudes en comparación con los enfoques teóricos precedentes en la materia, y en función de las características particulares del programa.

### **2.1. El modelo de implementación de Sabatier y Mazmanian**

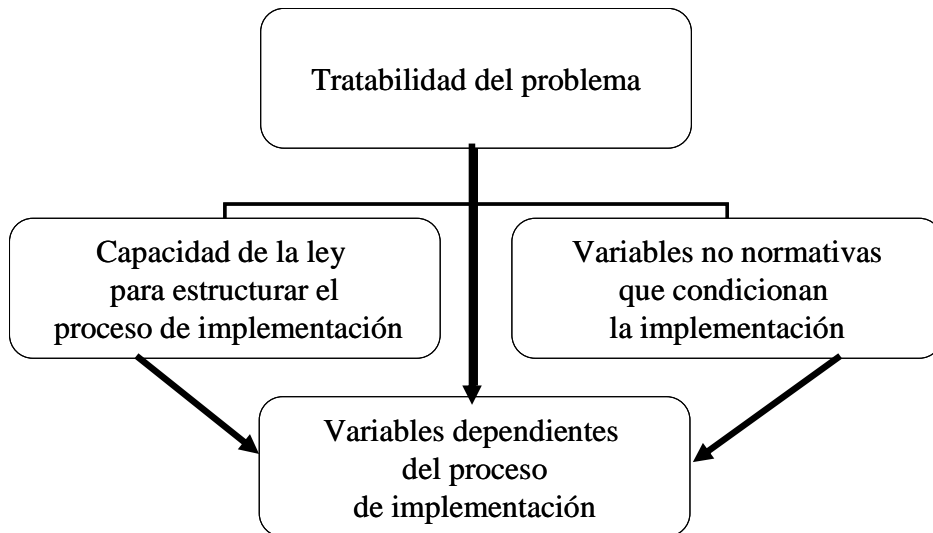
El modelo de Sabatier y Mazmanian (1981) se caracteriza por presentar una clasificación integral de las variables que influyen en el proceso de la implementación. La inclusión de las características del entorno legal en el que se desenvuelve la política es la principal particularidad de este modelo, ya que se trata de un esquema dirigido principalmente a políticas públicas de carácter regulatorio. Sin embargo, este modelo puede tener aplicabilidad también en políticas que tengan como propósito “modificar el comportamiento de los actores particulares para el otorgamiento de fondos” (Sabatier y Mazmanian, 1981: 325).

En general, el modelo asume tres grupos de variables independientes: (1) la factibilidad de que el problema público pueda tratarse con una política pública, (2) la capacidad del marco legal y normativo para organizar la operación de la política, y (3) los



elementos no normativos, principalmente los de carácter político. También se incluyen los resultados generales de la política como variables dependientes (Figura 1):

**Figura 1. Diagrama de flujo de las variables de la implementación**



FUENTE: Elaboración propia con base en Sabatier y Mazmanian (1981).

### A. Variables independientes

#### *a) Tratabilidad del problema.*

1. *Disponibilidad de teorías y tecnologías probadas.* Debe contarse con una teoría causal válida que relacione el cambio en el comportamiento con la atenuación del problema que se desea abordar.
2. *Diversidad del comportamiento a regular en la población objetivo.* Si esta diversidad es compleja, entonces las probabilidades de éxito de la política podrían ser menores.
3. *Tamaño de la población objetivo.* Entre más delimitada y pequeña sea, la política tiene mayor factibilidad de conseguir sus objetivos.

4. *Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo.* Si la política requiere un número mínimo de cambios en el comportamiento de la población objetivo, tiene mayores probabilidades de éxito.

La factibilidad de tratar el problema, a su vez, incide en el marco legal y en las variables no normativas, determinantes también de la implementación (incisos b y c).

*b) Capacidad de la ley que atiende el problema para estructurar el proceso de implementación.*

1. *Objetivos claros y coherentes.* Con estas cualidades se tienen instrucciones precisas para los implementadores y un recurso de argumentación para defender la ley en debates.
2. *Incorporación de la teoría causal adecuada.* Es necesaria para contar con una referencia sobre cómo lograr los objetivos de una política.
3. *Recursos financieros.* Deben ser suficientes para la operación de toda política.
4. *Integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación.* Son necesarios para una adecuada coordinación de acciones entre y al interior de las dependencias.
5. *Reglas de decisión de las instituciones encargadas.* Se trata de normas internas sobre los procedimientos para la operación del programa o política.
6. *Reclutamiento de directivos y personal.* Además de cubrir el perfil necesario, de preferencia deben tener una ideología afín y estar comprometidos con la política.
7. *Posibilidades formales de acceso a actores externos.* Es decir, que permitan la participación de agentes ajenos a la dependencia, tales como los beneficiarios u otras autoridades, con el fin de contribuir al buen funcionamiento de la política.

*c) Variables no normativas que condicionan la implementación.*

1. *Condiciones socioeconómicas y tecnología.* Los cambios en el entorno pueden influir en la percepción de la gravedad del problema que se busca atender, y por consiguiente, en el apoyo de la sociedad a la política.
2. *Atención de los medios al problema.* Los medios tienen influencia en la opinión pública, lo cual también influye en el nivel de apoyo político al programa.
3. *Apoyo del público.* Las presiones sociales para la atención de un problema pueden favorecer el respaldo político a la política.
4. *Actitudes y recursos de los grupos ciudadanos.* Si estos factores presentan un cambio y se dirige la atención de la opinión pública hacia otro problema, el respaldo político al programa puede languidecer y hasta encontrar oposición.
5. *Apoyo de las autoridades.* Este elemento es especialmente importante en políticas que requieran de una coordinación de acciones intergubernamentales.
6. *Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados.* Considerada como la variable que mayor incidencia tiene en las decisiones de las dependencias.

B. Las variables dependientes o etapas del proceso de implementación. Estas variables se refieren a los resultados de la política, y la eficacia de la retroalimentación o aprendizaje que se derivan de dichos resultados.

En conjunto estos grupos de variables consideran elementos propios de la etapa del diseño y de la implementación, las cuales en la perspectiva de los autores no pueden analizarse separadamente (Sabatier y Mazmanian, 1981). De acuerdo con los resultados que se vayan percibiendo durante el monitoreo, se enfatiza la importancia de revisiones

frecuentes en las normas, así como de las herramientas institucionales que se utilicen en la operación. La previsión de las condiciones cambiantes del entorno es otra de las particularidades del modelo (Sabatier y Mazmanian, 1981).

El modelo de Sabatier y Mazmanian está dirigido a políticas públicas con características como las del PRONAFIM. Como se ha comentado anteriormente, este enfoque se dirige principalmente a políticas que buscan incidir en el comportamiento de actores particulares a través de condicionamiento de recursos financieros para la solución de un problema (Sabatier y Mazmanian, 1981). En este sentido, uno de los objetivos del PRONAFIM es el de impulsar a las instituciones microfinancieras mediante apoyos financieros y capacitación, para que a su vez estén en condiciones de proporcionar créditos a los emprendedores de escasos recursos. Sin embargo, estos apoyos financieros y de asistencia se encuentran condicionados por mecanismos de control y supervisión que vigilan que el funcionamiento de las instituciones microfinancieras se oriente a la rentabilidad y al compromiso social (Secretaría de Economía, 2007a). El modelo de Sabatier y Mazmanian es el que podría emplearse con mayor proximidad para el estudio de la implementación del PRONAFIM, dados sus objetivos fundamentales y sus mecanismos de operación.

## **2.2. Justificación de la selección del modelo**

Las propuestas teóricas para el análisis de la implementación son numerosas, y no sería el propósito de este apartado enumerarlas y comentarlas todas. No obstante, es necesario presentar una breve descripción de estas aportaciones, con el fin de identificar sus principales debilidades para poder aplicarse a nuestro caso de estudio (el PRONAFIM).

Luis Aguilar (2003) identifica tres generaciones de estudios sobre implementación, las cuales se sintetizan en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Principales modelos teóricos de la implementación**

<b>Generaciones de teorías (Aguilar, 2003)</b>	<b>Primera generación: la apertura de la discusión</b>	<b>Segunda generación: modelos “bottom-up”</b>	<b>Tercera generación: modelos prácticos para la implementación</b>
<b>Autores</b>	Pressman, Wildavsky (1973) y Bardach (1977)	(Lipsky, 1977)	Van Meter y Van Horn, (1975); (Mazmanian y Sabatier (1981)
<b>Variables consideradas como importantes en la implementación</b>	Multiplicidad de participantes, perspectivas, instancias de decisión, intensidad de preferencias, recursos/Los juegos de la implementación.	Recursos, comportamientos adaptativos de los burócratas del nivel operativo.	Normas de política, recursos, coerción, comunicaciones, características de las agencias operadoras, condiciones políticas, económicas y sociales, actitud de personal/Tratabilidad del problema, leyes y variables no estatutarias.

FUENTE: Elaboración propia con base en Aguilar (2003) y O’Toole (1989).

Las características más relevantes de estas propuestas teóricas son las siguientes:

- a) En los estudios de primera generación los burócratas y los agentes externos son los factores decisivos que pueden condicionar la implementación de una política pública, ya que según sus intereses en torno a la política, pueden intervernir para facilitar o dificultar su implementación (Pressman y Wildavsky, 1973) (Bardach, 1977).

- b) Los trabajos de segunda generación, por su parte, consideran a los funcionarios comisionados en la operación directa de los programas como los actores más importantes en la implementación. La recomendación de este enfoque es visualizar las interferencias en la implementación en términos de las necesidades de los operadores para realizar su trabajo más que en términos de problemas de insubordinación. Se asume que la atención a estas necesidades operativas debe orientarse a los objetivos de la política. (Lipsky, 1977) (Aguilar, 2003).
- c) La tercera generación de la literatura se caracteriza por proponer modelos que busquen superar las restricciones y además vigilen la corrección de fallas sobre la marcha (Aguilar, 2003). Los autores representativos de esta generación son Van Meter y Van Horn (1975) y Sabatier y Mazmanian (1981). Van Meter y Van Horn (1975) elaboraron un modelo que parte de la exploración de factores tales como las características de la organización encargada de ejecutar la política, la disponibilidad de los recursos, las condiciones políticas, económicas y sociales, la actitud del personal subordinado ante la política y la eficiencia comunicativa entre y dentro de las organizaciones.

Sabatier y Mazmanian (1981) han criticado estos enfoques teóricos por no incluir dos determinantes imprescindibles en la implementación de toda política pública: las características del problema público (particularmente las relacionadas con la población objetivo a la cual se dirige el programa), y las condiciones del marco normativo. Con estos elementos, puede afirmarse que Sabatier y Mazmanian han intentado completar el panorama de las variables que influyen en el proceso de la implementación.

El modelo de Van Meter y Van Horn presenta muchas semejanzas con el de Sabatier y Mazmanian, ya que comparten aspectos relevantes tales como el entorno social y político nacionales, los recursos presupuestales y el grado de compromiso de los implementadores. No obstante, la propuesta de estos dos primeros académicos padece de tener las mismas deficiencias de los primeros estudios, al omitir las condiciones legales que influyen en la implementación, además de no tener presentes los rasgos del problema público a tratar para poder combatirlo.

Se reconoce el mérito de los estudios predecesores por iniciar y contribuir a la discusión teórica de la implementación, pues las variables que proponen definitivamente tienen relevancia en la operatividad de una política pública, además de que se puede apreciar un cierto consenso sobre la importancia de los factores políticos. Sin embargo, estos enfoques son muy limitados para explicar el éxito o fracaso de una política pública. En lo que respecta a nuestro objeto de estudio, el uso de alguna de estas propuestas no nos serviría para analizar los factores de implementación que condujeron al éxito del PRONAFIM.

En conclusión, si bien el enfoque de Sabatier y Mazmanian no puede catalogarse como un modelo que incluya a todas y cada una de las variables de la implementación real (como ocurre con toda aportación teórica en la materia), puede reconocerse que toma en cuenta algunas de las más relevantes para analizar con mayor amplitud las condicionantes que inciden en la viabilidad de una política.

### **Capítulo 3. El PRONAFIM**

El propósito de este capítulo es describir los antecedentes, objetivos y características organizacionales del PRONAFIM, con el fin de conocer mejor el programa antes de analizar las condiciones de su implementación. En los antecedentes se relatan los orígenes del PRONAFIM y los cambios ocurridos en su estructuración, además de presentar una breve descripción de su funcionamiento. Después se pasa a la descripción de sus objetivos generales y específicos y los cambios que han tenido en función de los resultados de las evaluaciones anuales. Por último, se describe al programa desde el ámbito organizacional, que abarca las instancias de gobierno y las instancias operativas involucradas.

#### **3.1. Antecedentes**

El antecedente directo del PRONAFIM es el Programa de Banca Social y Microcréditos, (PROBASOMI), el cual formaba parte del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FMPYME) de la Secretaría de Economía, cuyas Reglas de Operación fueron publicadas el 19 de febrero del 2001 en el Diario Oficial de la Federación (Hidalgo, 2002), (Universidad Autónoma Chapingo, 2002), (FINAFIM, 2007). Posteriormente, el PROBASOMI cambió su denominación al del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) mediante un acuerdo difundido el 18 de mayo del 2001 en el mismo medio oficial. Un día antes (17 de mayo) se celebró el Contrato Constitutivo para crear el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM), del cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es



fideicomitente y Nacional Financiera, fiduciario. Con estas bases se publican las atribuciones de la Coordinación General del PRONAFIM el 13 de junio del 2001, para después culminar formalmente con la divulgación de las Reglas de Operación del PRONAFIM el 14 de marzo del 2002 (FINAFIM, 2007).

El FINAFIM es el órgano que se encarga de administrar los recursos del PRONAFIM, mediante la canalización de créditos a las instituciones microfinancieras para que éstos, a su vez, proporcionen microcréditos a la población objetivo. Una particularidad destacable del FINAFIM es que no interactúa directamente con los beneficiarios finales, sino con las instituciones microfinancieras. Además de créditos a las instituciones mencionadas, el FINAFIM otorga a estas entidades ayuda financiera no recuperable, capacitación, asistencia técnica y organización de talleres (FINAFIM, 2007).

Inicialmente el PRONAFIM contaba con el FINAFIM para la ejecución de sus operaciones. Sin embargo, a partir del 29 de septiembre del 2003 el Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) se incorpora al PRONAFIM a través de un convenio modificadorio (Secretaría de Economía, 2007c). En consecuencia, el PRONAFIM actualmente está conformado por ambos fideicomisos. Nuestro objeto de estudio es la implementación del PRONAFIM, pero únicamente a través de uno de sus fideicomisos: el FINAFIM.

### **3.2. Los objetivos del programa**

En consecuencia con los propósitos ya mencionados, el PRONAFIM tiene contemplados de manera estructurada dos objetivos generales y seis específicos, los cuales están expresados en las Reglas de Operación del PRONAFIM. Este reglamento únicamente

presenta las líneas de acción concernientes al FINAFIM. Para el 2007, los objetivos generales y específicos son los siguientes (Secretaría de Economía, 2007a: 2):

*Objetivos generales*

- a) Contribuir al establecimiento y consolidación del Sector Microfinanciero para que la población objetivo pueda mejorar sus condiciones de vida, mediante la operación de pequeños proyectos productivos y de negocio.
- b) Crear oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos entre la población de bajos ingresos del país que tengan iniciativas productivas.

*Objetivos Específicos*

- 1) Promover la consolidación y expansión de instituciones de microfinanciamiento e intermediarios mediante el otorgamiento de apoyos financieros y/o crediticios en condiciones preferenciales, y apoyos parciales no recuperables, a fin de que estos organismos amplíen el acceso al crédito y al ahorro para la población objetivo.
- 2) Promover el desarrollo, la eficiencia y la competitividad de las instituciones de microfinanciamiento e intermediarios mediante servicios institucionales de apoyo a su desarrollo, como capacitación, asistencia técnica y promoción de vínculos con sectores complementarios;
- 3) Promover el desarrollo de las instituciones de microfinanciamiento mediante apoyos financieros, para la adquisición de software, así como infraestructura informática y excepcionalmente física, previa autorización del Comité Técnico del FINAFIM.
- 4) Promover la difusión de los resultados e impacto del PRONAFIM, la divulgación y el intercambio de conocimiento en materia de microfinanzas y microempresas,

la creación y el desarrollo de redes a través de acciones de divulgación y promoción, así como la organización de eventos y encuentros de carácter nacional y/o internacional a solicitud del Comité Técnico, previa propuesta a éste de la Coordinación y/o de las actividades que integran el Fideicomiso.

- 5) Promover acciones que fortalezcan el marco normativo de las instituciones de microfinanciamiento.
- 6) Promover acciones coordinadas con los distintos programas de los gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales y Municipales, así como del sector privado, para alcanzar estos objetivos de manera eficaz.

Como se mencionó líneas arriba, estos objetivos se presentan formalmente en las Reglas de Operación del PRONAFIM, las cuales son sujetas a revisiones cada año. Por lo anterior, dichas normas suelen reformarse en cuestiones muy puntuales de sus lineamientos. La instancia que decide las modificaciones a las reglas, es el Comité Técnico del FINAFIM “para su posterior autorización por la Secretaría de Economía y la SHCP” (Secretaría de Economía, 2007a: 4). En lo que respecta a los objetivos generales, no se han presentado cambios entre los expresados en las reglas de operación del 2002 y los del 2007, no así en lo que respecta a los objetivos específicos. No obstante, en este último caso, las modificaciones tampoco han sido sustanciales (Millán, 2006b).

### **3.3. Organización y funciones**

Las instancias internas que se ocupan del gobierno del FINAFIM son el Comité Técnico y el Consejo Consultivo (Secretaría de Economía, 2007a). El Comité Técnico es el órgano máximo de gobierno que emite instrucciones al fiduciario (Nacional Financiera)

para el cumplimiento de los objetivos del programa, además de analizar y aprobar todas las líneas de acción y estrategias del fideicomiso. El Comité Técnico se encuentra integrado por los siguientes actores principales (Secretaría de Economía, 2007a: 15):

1. Un representante del titular de la Secretaría de Economía, con derecho a voz y voto ejerce como el presidente del Comité. El Titular de la Coordinación General es quien ocupa el cargo.
2. Un representante de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía.
3. Un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con derecho a voz y voto.
4. Un representante de la Dirección General de Banca de Desarrollo de la SHCP con derecho a voz y voto quien designará a su suplente;
5. Un representante de la sociedad civil relacionado y con conocimientos de las microfinanzas, con derecho a voz y voto, quien es nombrado por el Comité Técnico, a propuesta del Presidente del mismo;

Por su parte, el Consejo Consultivo tiene la función de proporcionar asesoría sobre las estrategias del PRONAFIM, y está conformado por el Titular de la Coordinación General del PRONAFIM, el Secretario de Economía y miembros destacados de la Sociedad Civil (FINAFIM, 2006), quienes son representantes de las empresas con responsabilidad social más importantes del país.

Para las operaciones del FINAFIM las instancias que dirigen la ejecución del programa son el Comité Técnico y la Coordinación General. Esta última es la unidad administrativa de la Secretaría de Economía encargada de supervisar la operación del

FINAFIM (Secretaría de Economía, 2007a). Estas dos entidades interactúan con las áreas del FINAFIM que en su conjunto emprenden las actividades de operación:

- *Apoyos financieros*. Esta es el área más importante para la implementación del PRONAFIM, ya que sus principales funciones consisten en distribuir los créditos a las instituciones microfinancieras, para que éstas a su vez las canalicen a la población objetivo. También es la instancia encargada de la recuperación de los créditos otorgados a dichas instituciones. Analiza y evalúa las solicitudes de las instituciones que deseen incorporarse al programa, y verifica que las ya adscritas apliquen correctamente los recursos a través de seguimientos en sus operaciones (Charles, 2006).
- *Fortalecimiento y Desarrollo Institucional*. Esta área se ocupa de detectar las fortalezas y las debilidades de las instituciones microfinancieras en su aspecto organizacional y administrativo mediante análisis FODA (Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas). A partir de este estudio, el área organiza talleres de capacitación y asesoría técnica para las instituciones microfinancieras (García, 2006).
- *Planeación estratégica*.<sup>10</sup> Se encarga del establecimiento de metas para el programa, y se vigila su seguimiento. También es el área comisionada para la elaboración de los manuales de políticas y procedimientos del fideicomiso.
- *Jurídico*. Elabora los contratos y convenios celebrados con las instituciones microfinancieras incorporadas al programa y vigila que éstas se encuentren debidamente constituidas en los términos legales. También gestiona los

---

<sup>10</sup> Información obtenida mediante entrevistas con consultores del área de Planeación Estratégica del FINAFIM.

procedimientos de cobro en caso de incumplimiento por parte de las instituciones microfinancieras (Hurtado, 2006).

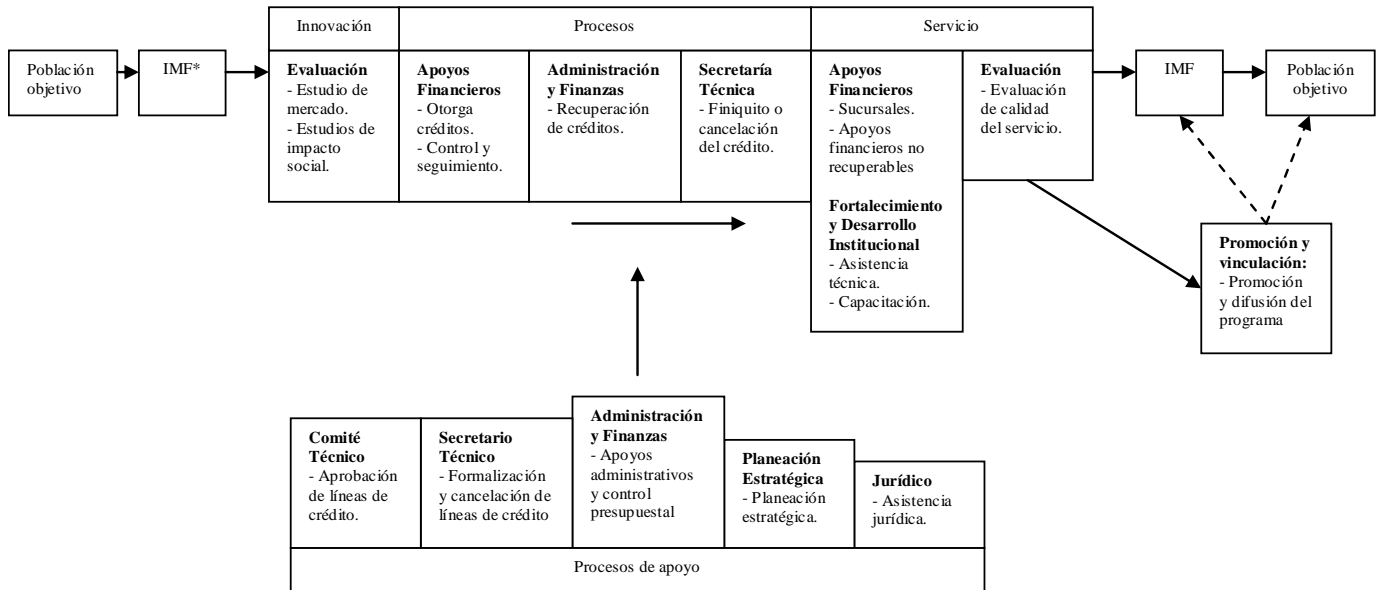
- *Administración y Finanzas.* Gestiona los recursos humanos, financieros y materiales del FINAFIM (Morales, 2006).
- *Promoción y vinculación.* Promueve y difunde las acciones y resultados del PRONAFIM, a través de los medios de comunicación. También recaba las memorias sobre los seminarios y encuentros nacionales e internacionales en materia de microfinanzas en los que el programa participa (Toledo y Herrera, 2006).
- *Evaluación.*<sup>11</sup> Tiene como tarea fundamental la evaluación de los procesos internos del programa, el alcance de metas y resultados, el servicio a las instituciones microfinancieras y el servicio de éstas a los beneficiarios finales. Estas acciones de monitoreo se realizan mediante evaluaciones desarrolladas por el mismo FINAFIM y por instituciones académicas externas.

Las actividades de estas áreas del fideicomiso se coordinan de acuerdo con la siguiente gráfica:

---

<sup>11</sup> Información obtenida de entrevistas con consultores del área de Evaluación del FINAFIM. A partir de febrero del 2007 se está llevando a cabo un proceso de integración de las áreas de Planeación Estratégica y de Evaluación en una sola.

**Figura 2. Modelo general de procesos del FINAFIM**



FUENTE: FINAFIM (2006).

\*IMF: Institución microfinanciera.

Sin embargo, de acuerdo con los consultores entrevistados, el FINAFIM como fideicomiso no cuenta con una estructura organizacional ni con un organigrama que establezca relaciones jerárquicas entre las áreas. Estas áreas se encuentran concentradas en una sola oficina central, ubicada en la Ciudad de México, por lo que no dependen de delegaciones regionales o estatales para la canalización de créditos y de los apoyos no financieros. A través de esta oficina los consultores del área de Apoyos Financieros establecen una interacción directa con las instituciones microfinancieras adscritas al programa, así como las prospectas. El FINAFIM cuenta con la colaboración de las delegaciones estatales de la Secretaría de Economía únicamente para cuestiones de difusión y contacto con los beneficiarios y las microfinancieras.

## Capítulo 4. La implementación del PRONAFIM

El propósito del presente capítulo es verificar las condiciones en las que se llevó a cabo la implementación del PRONAFIM, tomando como referencia los indicadores propuestos en el modelo teórico propuesto por Sabatier y Mazmanian (1981).<sup>12</sup> Para ello iniciaremos con una breve descripción de las principales características de implementación del programa.

El PRONAFIM fue creado a partir de intercambios de experiencias con sectores internacionales expertos en el sector microfinanciero, tales como el Grameen Bank, y de las aportaciones de empresarios mexicanos. Entre los aspectos positivos de la implementación del programa está el haber elegido la figura del fideicomiso para evitar la corrupción y el clientelismo, además de disponer de mecanismos legales tales como la celebración de contratos de carácter privado entre el FINAFIM y las instituciones microfinancieras para garantizar el cumplimiento de los pagos de los créditos. Lo anterior ha permitido que el fideicomiso pueda tener sustentabilidad financiera y una relativamente poca dependencia del presupuesto, el cual ha ido disminuyendo. Para la implementación del PRONAFIM, el fideicomiso (FINAFIM) es la única oficina que lo administra a nivel nacional. Por lo tanto, el programa no cuenta con delegaciones estatales o regionales ni se recurre al auxilio de los gobiernos locales. Lo anterior es con el propósito de evitar que los recursos presupuestales se disipen en la operación de una estructura burocrática de mayor complejidad. Durante el sexenio del Presidente Fox

---

<sup>12</sup> Sin embargo, en el modelo citado existen variables que no se han incorporado en el estudio debido a que; (a) ya han sido abordadas en el análisis de variables estrechamente relacionadas, son repetitivas o se traslapan con otras (*las reglas de decisión de las instituciones encargadas, actitudes y recursos de los grupos ciudadanos, apoyos de las autoridades*); y (b) por su dificultad de medición (*el compromiso y capacidad de liderazgo de los funcionarios encargados*).



(2000-06) existía un contacto directo con la Presidencia de la República. Sin embargo, a partir de la presente administración del Presidente Felipe Calderón, el FINAFIM es dirigido por una unidad administrativa adscrita a la Subsecretaría para la Pequeña y la Mediana Empresa de la Secretaría de Economía. Esto ha significado un menor apoyo político para el programa en la actualidad, pero no ha repercutido seriamente en su desempeño, de acuerdo con funcionarios entrevistados que participan en la operación del programa. La principal norma para la implementación del PRONAFIM son sus Reglas de Operación, las cuales establecen los lineamientos generales para alcanzar su objetivo fundamental, que es el de apoyar a las microfinancieras.

En las siguientes secciones exploraremos algunos factores detrás de la implementación del PRONAFIM tomando como referencia el modelo de Sabatier y Mazmanian (1981). Como se comentó en el capítulo anterior, en este enfoque se exponen tres grupos de indicadores que influyen en la implementación de la política pública: (a) las características de la población objetivo que ha sido abordado con una política pública, y de los instrumentos ideados para atacar el problema público, (b) la capacidad del marco legal y normativo para organizar la operación de la política, y (c) los elementos no normativos, principalmente los de carácter político. Por lo tanto, en las siguientes secciones se presentan los resultados de las entrevistas semi-estructuradas aplicadas a los funcionarios que integran el FINAFIM (Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario), tomando como referencia las variables presentadas. Se exponen las opiniones y experiencias que tuvieron los entrevistados en torno a estos temas (véase anexo metodológico), además de información documental que sustente lo que se ha afirmado. Con base en estos resultados se determinará cuáles de las condiciones

mencionadas por los autores citados se presentaron en la implementación del PRONAFIM. Ello nos permitirá indagar sobre las dificultades que se enfrentaron y los aciertos que se tuvieron durante la operación del programa.

#### **4.1. Factibilidad de tratamiento del problema público**

Un rasgo particular del marco de Sabatier y Mazmanian es que establece una estrecha vinculación entre las fases de diseño e implementación. El modelo llega a la conclusión de que el diseño y la implementación no pueden analizarse por separado (Sabatier y Mazmanian, 1981; Aguilar, 2003). Por lo tanto, resulta importante incluir en el estudio de la implementación un análisis de las características del diseño de la política pública. Este es el caso de las variables que analizan la manera en la que el problema público puede ser atacado. Dado que el PRONAFIM se perfila como una alternativa viable para un problema público tratable como el de la pobreza (mas no fácil de resolver), es conveniente hacer una revisión de tres factores que se consideraron en su diseño. Los aspectos a verificar en este conjunto de variables son el sustento teórico en el que se basa el diseño de una política, las condiciones de la población objetivo, y los cambios o impacto que se espera de ellos son la operación del programa.

##### *4.1.1. Teorías que respaldan el diseño de la política*

La importancia de esta primera condición radica en no dejar la formulación de una política o programa de gobierno al azar. La operación de una política estar respaldada por una teoría comprobada que oriente sobre los medios más viables para alcanzar un

objetivo determinado. Esto aumentaría las probabilidades de viabilidad de la política (Sabatier y Mazmanian, 1981).

En el caso del PRONAFIM la opinión generalizada de los funcionarios entrevistados es que en realidad no se hizo revisión de literatura específica de la cual se tomara como base para la creación del fideicomiso (el FINAFIM). Uno de los informantes reveló que las principales referencias para la creación del programa se basaron en los intercambios de experiencias de instituciones reconocidas en la materia de microcréditos, como el Grameen Bank de Bangladesh, y de otros países como Bolivia. Estas experiencias sirvieron de referencia para la creación del Fondo Santa Fe de Guanajuato, programa desarrollado por el Presidente Vicente Fox cuando era gobernador de la entidad. Este último caso ha sido el punto de partida para la creación del PRONAFIM, puesto que Vicente Fox decidió reproducir el programa guanajuatense a nivel nacional una vez ganada la Presidencia. Para esta tarea fueron comisionados algunos de los actuales funcionarios del PRONAFIM. No obstante, los informantes hicieron la aclaración de que el PRONAFIM no opera de la misma forma que lo hace el Grameen Bank, la cual otorga créditos directamente sin valerse de entidades intermediarias. De acuerdo con sus opiniones, el PRONAFIM es único en su tipo.

Otro de los funcionarios comentó que desde poco antes de la creación del PRONAFIM y hasta la fecha se organiza el Consejo Consultivo, en el que participan representantes del sector privado que emiten sus opiniones sobre el programa con base en sus experiencias en el ramo financiero. Estas reuniones tienen la finalidad de aportar propuestas y sugerencias sobre la operación del programa. De acuerdo con el

entrevistado, los criterios de operación del programa (las Reglas de Operación) fueron diseñados gracias a las aportaciones del Consejo Consultivo en sus reuniones iniciales.

Algunos de los entrevistados comentaron que parte de los criterios para la creación en el PRONAFIM se basaron en el conocimiento sobre las “fallas de gobierno” que se desearon evitar, tales como el clientelismo y la corrupción, además de costos elevados derivados de altas burocracias, vaivenes y discontinuidad por ciclos electorales, entre otros. Esto llevó a la creación de un fideicomiso para la operación del programa, al considerarse la alternativa más viable para evitar estos efectos, los cuales repercutirían negativamente en la efectividad de la política. Dichos efectos podrían presentarse si se hubiera decidido que el gobierno canalizara directamente los microcréditos a la población objetivo. Por ende, se consideró poco viable que el gobierno distribuyera el crédito de manera directa.

Otro de los fundamentos teóricos reconocidos por algunos funcionarios para la construcción del programa son los relacionados con las fallas de mercado. Fallas como la selección adversa, el riesgo moral y las asimetrías de la información les confieren a los beneficiarios un alto nivel de riesgo para tener acceso a un crédito convencional. De acuerdo con los entrevistados, la metodología del microcrédito<sup>13</sup> aplicada por las instituciones microfinancieras permite minimizar parcialmente estas fallas de mercado, debido a que en muchos casos se aprovecha la información de las relaciones sociales de

---

<sup>13</sup> De acuerdo con los entrevistados, la metodología del microcrédito para el caso del PRONAFIM está sustentada en tres modalidades: (a) los bancos comunales, que son asociaciones de crédito y ahorro gestionados por la propia comunidad y son integrados entre treinta y cincuenta personas (Bukstein, 2004); (b) los grupos solidarios, los cuales son grupos de un mínimo de cinco personas que se asocian voluntariamente para solicitar el crédito y responsabilizarse por su pago, de manera que si un miembro no cumple, el resto asume el compromiso (Secretaría de Economía, 2001), (Bukstein, 2004); y (c) los créditos a título individual.

los beneficiarios, dada la cercanía de las instituciones microfinancieras con las comunidades.

Si bien en el caso del PRONAFIM no se contó con un marco teórico formal que señalara explícitamente al fideicomiso de microcréditos como un medio factible para mejorar el bienestar de los beneficiarios de manera eficaz, las experiencias nacionales e internacionales y el conocimiento de los expertos del Consejo Consultivo pueden considerarse como “una teoría” (que establece supuestos, variables y relaciones causales) construida con diversas aportaciones. Finalmente se tomaron elementos teóricos de administración pública (las fallas de gobierno) y de economía (las fallas de mercado) como criterios para la selección de una alternativa de política (un fideicomiso que opera con intermediarios en lugar de un banco estatal), a pesar de que no hay detrás de ello una teoría explícita sobre la eficacia de los fideicomisos en la administración de los microcréditos. En consecuencia, se puede afirmar que para el diseño del PRONAFIM sí tomó se como base una teoría fundamentada en casos prácticos y conocimiento, aunque no formalmente integrada y referenciada en la literatura.

#### *4.1.2. Diversidad de conductas de la población objetivo*

Otro de los elementos a tomar en cuenta para analizar la forma en la que una política actúa sobre el problema es conocer las prácticas y conductas de la población objetivo a la que va dirigida el programa (Sabatier y Mazmanian, 1981). En el modelo de implementación se afirma que entre mayor sea la diversidad y la complejidad de las conductas manifestadas entre los integrantes de la población objetivo, mayores dificultades tendría la política pública para alcanzar sus objetivos, ya que mecanismos de

de incentivos únicos no tendrían los mismos efectos en una población heterogénea. Por diversidad de conductas, los autores se refieren a los distintos intereses, actividades o prácticas de la población objetivo que podrían dificultar el acatamiento a las disposiciones o requerimientos de la política o programa público en cuestión.

En lo que respecta a lo ocurrido en el PRONAFIM, podemos identificar a dos tipos de destinatarios de los créditos: las instituciones microfinancieras (que reciben el recurso directamente)<sup>14</sup> y la población objetivo (quienes son los usuarios finales). Si bien uno de los objetivos fundamentales del programa es la canalización de créditos a la población objetivo a través de las instituciones microfinancieras, éstas se encuentran obligadas a devolver los recursos para poder solicitar nuevos créditos en el futuro. De acuerdo con la experiencia de algunos entrevistados, el FINAFIM trata con diversos tipos de instituciones microfinancieras: desde organizaciones no gubernamentales con una amplia visión social hasta sociedades anónimas que buscan una alta rentabilidad. Trigo, Lee y Rhyne (2004) ha podido identificar una vasta diversidad de instituciones que ofrecen microcrédito, con diferentes estructuras de propiedad y objetivos (véase tabla 2), muchas de las cuales son atendidas por el PRONAFIM (lo cual se comenta en la sección 4.1.3). A pesar de esta heterogeneidad, el FINAFIM ha logrado recuperar en niveles satisfactorios las carteras existentes entre éste y las instituciones microfinancieras: En el 2003 la tasa de recuperación fue de un 96.6% (UNAM, 2004), en el 2004 de un 98% (Millán, 2005b) y en el 2005 de un 92.2% (Millán, 2006b).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Aunque las Reglas de Operación del programa consideran únicamente a los beneficiarios finales como la población objetivo, las instituciones microfinancieras son las principales organizaciones con las que interactúa el PRONAFIM de manera directa, lo cual nos lleva a considerarlas también como una “población objetivo” en los términos del modelo de la implementación.

<sup>15</sup> De acuerdo con la información proporcionada por uno de los entrevistados, la tasa que actualmente se les cobra a las instituciones microfinancieras es de CETES a 28 días más 5 puntos porcentuales. En años anteriores se cobraban tasas de CETES más el 3 por ciento, o bien sin sobretasa (Millán, 2006b). Se

En lo que respecta a la población objetivo, uno de los informantes revela que con base en las evaluaciones de impacto internas realizadas para el 2004 y el 2005, se han detectado diferencias en las prácticas emprendedoras y de pago entre la población del norte, del centro y del sur del país. En el norte los beneficiarios parecen caracterizarse por emprender micronegocios más desarrollados (es decir, que ofrecen productos o servicios de mayor calidad), mientras que en el sur las actividades productivas son de subsistencia. En términos del cumplimiento los estudios han revelado algunas diferencias: Mientras que en el norte los beneficiarios parecen asumir por cuenta propia una mayor responsabilidad en sus obligaciones con las instituciones microfinancieras, las personas que habitan en el sur parecen recurrir al apoyo de familiares y amigos para cubrir los pagos. Lo anterior podría suponer repercusiones en la capacidad de los beneficiarios para cumplir con sus pagos. En lo que respecta al porcentaje de beneficiarios que no están al corriente, el último reporte del 2006 revela que:

“El mayor porcentaje de morosos declarados lo tiene el Sur (42.86%), le sigue el Norte (41.1%), y luego el Centro (38.89%), no obstante que los niveles de los tres son muy cercanos. Por otra parte, no se trata de un índice de morosidad alto, ya que el número de pagos promedio que se dejan de hacer es relativamente pequeño (0.31 en promedio), lo que sugiere que pueden ser moras estacionales o por emergencias” (Carreón, et. al, 2006b: 119 y 120).

Como puede observarse, esta situación no ha generado problemas de cartera vencida, debido a que el FINAFIM cuenta con mecanismos de control que vigilan el

---

manejan tres plazos de crédito: (a) el primero es a 36 meses totales con 12 meses de gracia; (b) el segundo plazo es a 4 años total de crédito con 18 meses de gracia; (c) y el tercero, es a 5 años con un año y medio de gracia. Los plazos más extensos se conceden a las instituciones microfinancieras más eficientes y a aquellas que canalicen un mayor número de microcréditos. Los montos crediticios concedidos a las instituciones microfinancieras son de un mínimo de \$50,000.00, y el máximo no deberá superar el 22% de la asignación presupuestal para una sola institución microfinanciera, de acuerdo con las Reglas de Operación (Secretaría de Economía, 2007a).

cumplimiento de las obligaciones para las microfinancieras, tales como el contrato de carácter privado y las acciones de monitoreo sobre su desempeño financiero.<sup>16</sup> Esto motiva a su vez que las microfinancieras hagan esfuerzos por garantizar el pago al corriente por parte de sus beneficiarios<sup>17</sup> (Carreón, 2006b). Según los resultados arrojados por las evaluaciones de Carreón (2006b), las diferenciaciones en las prácticas de pago se han detectado y clasificado en función de tres zonas geográficas de residencia de la población objetivo. De todo lo anterior, se puede afirmar que *el grado de diversidad de comportamientos* de los beneficiarios finales no ha sido radicalmente complejo, y no ha tenido repercusiones graves para la implementación del PRONAFIM. En lo que respecta a las instituciones microfinancieras, aunque son altamente heterogéneas, los mecanismos de supervisión y control instrumentados por el FINAFIM para vigilar su desempeño financiero y de recuperación de cartera han tenido resultados. Esta situación tampoco ha derivado en dificultades para la operación y viabilidad del programa.

#### 4.1.3. Delimitación de la población objetivo

El tamaño de la población objetivo juega un papel importante en las probabilidades de viabilidad de una política pública, ya que si aquella es pequeña y fácilmente identificable,

---

<sup>16</sup> Estas acciones de monitoreo hacia las instituciones microfinancieras, de acuerdo con las explicaciones proporcionadas por algunos de los entrevistados, consisten en (a) visitas de los consultores del área de Apoyos Financieros a dichas entidades para el control y seguimiento de sus operaciones de crédito (que pueden ser de dos a cuatro veces al año, según su grado de riesgo), (b) solicitudes de informes mensuales sobre sus carteras vencidas e información detallada sobre los créditos colocados y las condiciones socioeconómicas de sus clientes o beneficiarios finales, y (c) un análisis trimestral de sus estados financieros.

<sup>17</sup> Las tasas de interés que se cobran a los beneficiarios finales han sido dispares, ya que dependen de las disposiciones de las instituciones microfinancieras: desde un 2.5% hasta un 6% (Millán, 2006b). De acuerdo con los informantes, los montos concedidos para los beneficiarios son desde \$500.00 hasta \$30,000.00.



el apoyo político para el programa podría mobilizarse con mayor facilidad a su favor (Sabatier y Mazmanian, 1981).

En el caso del PRONAFIM, los sectores sin acceso al crédito constituyen en primera instancia la población objetivo, siendo ésta de alrededor del 80% de la población total para el año 2000 (Labarthe, 2001), lo cual se traduce en aproximadamente 78 millones de personas.<sup>18</sup> De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Micronegocios 2002, en México existen alrededor de 4,414,600 microempresarios, los cuales son patrones o trabajadores por cuenta propia (INEGI, 2003). En principio, la población que busca atender el programa se compone de personas con ingresos de aproximadamente \$1,700.00 en zonas rurales y de \$3,500.00 en zonas urbanas, pero con proyectos productivos y sin acceso a la banca (FINAFIM, 2006). Sin embargo, los entrevistados han reconocido que no existe una cifra exacta de los beneficiarios potenciales para el programa, es decir de las personas en condiciones de pobreza moderada con capacidades emprendedoras que aún no solicitan un microcrédito.

A pesar de esta situación, se están emprendiendo estrategias de focalización. Uno de los entrevistados comenta que para este año se están efectuando actividades de coordinación con SEDESOL y su *Programa de Combate a la Pobreza Urbana*, en los cuales se espera que esta dependencia opere con sectores de la población urbana en pobreza extrema para atender sus necesidades alimentarias y de capacidades (educación). Esta población se encuentra identificada en 102 polígonos de pobreza, los cuales se refieren a las zonas urbanas con altos índices de marginación (Secretaría de Economía, 2007b). Una vez atendidas estas necesidades (que afectan a las personas catalogadas en pobreza extrema), el PRONAFIM operaría sobre estos beneficiarios iniciales ya

---

<sup>18</sup> Cálculos propios con base en INEGI (2000).

atendidos, con el fin de combatir la pobreza patrimonial. Estas personas ya se encontrarían dentro de la categoría de pobreza moderada. En este último aspecto, las evaluaciones han detectado que los beneficiarios finales que son atendidos por las instituciones microfinancieras adscritas al PRONAFIM han sido de pobreza moderada (UNAM, 2004), (Millán, 2005b; 2006b), (Carreón, et. al 2006b).

Una característica peculiar del PRONAFIM, señalada por uno de los informantes, nos ayuda a entender la importancia de la delimitación de la población objetivo para el apoyo político y su incidencia en la implementación del PRONAFIM. Según el entrevistado, el programa no se concibió para que la población objetivo reciba una asistencia de manera pasiva como ocurre en las políticas sociales convencionales, sino que los mismos beneficiarios potenciales que necesiten de un microcrédito recurren a una institución microfinanciera adscrita al PRONAFIM, si las condiciones del préstamo les son convenientes. En este sentido, el programa se caracteriza por promocionar un servicio financiero que ofrece al público, lo cual le ha permitido prescindir de apoyo y movilización políticos. No obstante, al no contar con una cifra exacta de la población objetivo, puede suponerse que no existe una medición precisa del grado de cobertura que el PRONAFIM está emprendiendo.

Por otra parte, en lo que respecta a la delimitación e identificación de las instituciones microfinancieras que se busca atender a través del PRONAFIM, el programa tiene definidos los criterios para seleccionar a las entidades destinatarias de los créditos y apoyos.<sup>19</sup> Trigo, Lee y Rhyne (2004) han presentado un conteo sobre las

---

<sup>19</sup> “Ser persona moral legalmente constituida como sociedades y/o asociaciones civiles, cajas solidarias, cajas de ahorro y préstamo, fideicomisos de fomento de las entidades federativas, cooperativas y uniones de crédito del sector social entre otras, relacionadas con el desarrollo de microempresas y/o el financiamiento

instituciones que ofrecen microcrédito en México, tanto privadas y de organizaciones civiles como gubernamentales:

**Tabla 2. Instituciones que ofrecen microcrédito en México**

	<b>Número de instituciones</b>
Instituciones microfinancieras*	45
Cajas de ahorro y crédito	14
Cooperativas	200
Uniones de crédito	75
Cajas solidarias	210
Programas de FIRA	32
Parafinancieras rurales	372
<b>TOTAL</b>	<b>948</b>

FUENTE: Trigo, Lee y Rhyne (2004).

\*NOTA: Los autores presentan un concepto de instituciones microfinancieras distinto al definido por el PRONAFIM, ya que este programa identifica también a las cajas de crédito, las uniones de crédito y las cajas solidarias como instituciones microfinancieras (Secretaría de Economía, 2001).

De este número total de instituciones se excluyen a las parafinancieras rurales y a los programas de FIRA, ya que se trata de entidades a las cuales el PRONAFIM no está dirigido. Por consiguiente, la población de instituciones microfinancieras que podrían ser atendidas por el programa es de aproximadamente 544. Sobre este punto particular es necesario aclarar que esta población potencial de instituciones no tiene como única fuente de fondeo a FINAFIM, ya que muchas de ellas generalmente acuden con otros programas de gobiernos locales,<sup>20</sup> u otras entidades de financiamiento creadas por asociaciones

---

a proyectos productivos y contar con capacidad operativa y técnica para canalizar los apoyos” (Secretaría de Economía, 2001: 47).

<sup>20</sup> Algunas entidades federativas cuentan con sus propias políticas de microcréditos, que operan independientemente del PRONAFIM, pero con un esquema similar. Los gobiernos de Veracruz y Tabasco han instrumentado políticas de microcréditos que son distribuidos a través de instituciones microfinancieras e intermediarios. En Veracruz opera el Fideicomiso Relacionado con el Medio Empresarial (FIRME), el cual tiene una división denominada FIRME Intermediario Financiero (Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2006). Tabasco por su parte cuenta con el Fondo Empresarial de Tabasco (FET),

civiles.<sup>21</sup> Los entrevistados han mencionado que muchas de las instituciones microfinancieras adscritas al PRONAFIM pueden y han solicitado financiamiento a través de otras instancias. En consecuencia, la canalización de créditos a las instituciones microfinancieras también opera bajo consideraciones de demanda de créditos por parte de éstas.

#### *4.1.4. Cambios esperados en la población objetivo*

El modelo señala que el número y grado de cambios en los comportamientos propuestos en los objetivos de la política determina también las posibilidades para ser operable. Se postula que a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa (Sabatier y Mazmanian, 1981). Por lo tanto, se desea entender qué cambios en los comportamientos o prácticas de las instituciones microfinancieras y de los beneficiarios buscó el PRONAFIM.

En lo que respecta a las instituciones microfinancieras, la mayor parte de los entrevistados expresó que, a pesar de que el FINAFIM no tiene como propósito regular las operaciones de aquéllas, lo que sí espera de ellas es que tengan una doble visión: el aspecto social y la rentabilidad. Las instituciones microfinancieras son las que en última instancia determinan las políticas de crédito con sus beneficiarios finales. Lo que se enfrentaba en los inicios del programa era que muchas instituciones microfinancieras de perfil social descuidaban su rentabilidad, mientras que otras de carácter lucrativo, por lo general no atendían a las personas de escasos recursos. Para corregir esta situación, se

---

creado por la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Gobierno del Estado (Gobierno del Estado de Tabasco, 2006).

<sup>21</sup> Un ejemplo destacado es el Instituto de Microfinanzas, A. C., el cual cumple con funciones también similares a las del PRONAFIM. Portal en Internet: <http://www.imf.com.mx>

han emprendido talleres de capacitación para estas instituciones, así como acciones de supervisión continua sobre la administración el destino de los créditos que éstas conceden (mencionadas en la sección 4.1.2). Se reconoce que esta labor ha sido difícil.

Con relación a los beneficiarios finales, uno de los entrevistados respondió que lo que se desea fomentar a través del programa es una cultura financiera del pago, mediante el manejo responsable de un negocio que permita generar rendimientos. Sin embargo, otro de los informantes manifestó que el programa únicamente tiene como fin satisfacer las necesidades de la población objetivo, y que no busca lograr cambios en su comportamiento. Como se ha observado, el PRONAFIM no busca una regulación en sí de los beneficiarios finales, sino la atención a sus necesidades de financiamiento para actividades productivas como medio para mejorar sus ingresos. En cambio, con relación a las instituciones microfinancieras, la situación es distinta, en el sentido de que se busca de ellas estándares mínimos en el manejo de sus créditos: que se dirijan a personas de escasos recursos sin descuidar la recuperación de cartera y la rentabilidad. Con respecto a las recuperaciones de cartera, los resultados han sido satisfactorios, como se comentó anteriormente.

## **4.2. El marco legal y normativo**

La parte central del modelo de Sabatier y Mazmanian se encuentra en este grupo de variables. Estas variables presentan los requerimientos básicos del marco normativo y legal para que un programa gubernamental pueda operar. A continuación describimos como la implementación del PRONAFIM se ajustó a cada una de las hipótesis propuestas por el modelo en cada una de las variables.

#### *4.2.1. Claridad y coherencia en las reglas que involucra la política*

La claridad y coherencia en las reglas que rigen la política implican una congruencia entre los objetivos establecidos en el marco normativo del programa y los mecanismos necesarios para lograrlos (Sabatier y Mazmanian, 1981). El FINAFIM aún no tiene una ley orgánica propia. Un reglamento indispensable con el que cuenta para instrumentar la implementación son las Reglas de Operación del PRONAFIM, las cuales se sujetan a una revisión anual, por parte del Comité Técnico (órgano de gobierno del FINAFIM). En las entrevistas a los funcionarios, las opiniones sobre la claridad y coherencia de estas reglas de operación difieren: La mayor parte de las personas entrevistadas consideran que hay congruencia entre lo que se expresa formalmente y lo que se hace en la práctica. Sin embargo, otro de los funcionarios comenta en cambio que existen objetivos específicos del PRONAFIM que no se han cumplido, tales como la provisión de apoyos para la compra de equipo de cómputo y las acciones de coordinación institucional, lo cual se ha reportado en la última evaluación (Carreón, et. al, 2006b). La principal deficiencia que se ha observado, es que para el cumplimiento de estos objetivos no se expresan los mecanismos necesarios en las reglas de operación. No obstante, estas deficiencias no han comprometido el cumplimiento de los objetivos más importantes del programa: el apoyo a las instituciones microfinancieras y la creación de alternativas de ingreso para la población objetivo, de acuerdo con el informante.

Por otra parte, algunos entrevistados han manifestado su preocupación sobre la situación del marco legal en el que se desenvuelven las microfinanzas en México. Se denuncia la ausencia de una ley que regule al sector microfinanciero y que lo defina con

claridad, lo cual ha dado pauta para que empresas departamentales y de autoservicio comiencen a facilitar crédito a las personas de escasos recursos para propósitos de consumo (Electra, Wal-Mart, Coppel). El inconveniente que una de las personas entrevistadas observa de esta situación es que ello puede conducir al sobreendeudamiento de los beneficiarios del PRONAFIM: Si bien el crédito que otorgan las empresas mencionadas no se encuentra condicionado para los usuarios, algunos de ellos (beneficiarios del PRONAFIM) podrían utilizarlo para pagar su deuda con las instituciones microfinancieras, lo cual llevaría a quedar endeudado con uno de sus acreedores. Esto generaría un círculo vicioso que evite que los beneficiarios hagan esfuerzos por desarrollar actividades productivas, o bien que les permitan construir una estabilidad económica. Aún no se han observado las repercusiones del acceso a este tipo de créditos en las condiciones de bienestar de los beneficiarios, dado que la incursión formal de las empresas departamentales en el sector de los pequeños créditos ha sido autorizada a finales del 2006.<sup>22</sup>

#### *4.2.2. Los recursos presupuestales*

Uno de los elementos evidentes para la operación de una política es la asignación suficiente de recursos presupuestales (Sabatier y Mazmanian, 1981). El PRONAFIM tiene una asignación presupuestal determinada en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, esta asignación ha ido disminuyendo anualmente, aunque no de manera lineal, como puede observarse en la siguiente tabla:

---

<sup>22</sup> González Amador, Roberto (2006), “Wal-Mart y otros minoristas operarán bancos en México”, *La Jornada*, México, 17 de noviembre del 2006.

**Tabla 3. Presupuesto autorizado al FINAFIM por la SHCP, 2001-2006**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto autorizado (pesos)</b>
2001	200,000,000
2002	221,500,000
2003	104,825,000
2004	154,689,000
2005	150,465,600
2006	106,952,411

FUENTE: Elaboración propia con base en FINAFIM (2006).

La mayoría de los funcionarios opina esta asignación es insuficiente para lograr ampliar aún más la cobertura del programa, ofrecer créditos a tasas de interés más bajas, o diversificar los productos financieros. A pesar de ello, el PRONAFIM se ha caracterizado por ser un programa auto sustentable, que le ha permitido no depender completamente del presupuesto y por ende ser operable (Millán, 2006b), (Carreón, et. al, 2006b). La auto sustentabilidad del PRONAFIM, de acuerdo a las experiencias de los funcionarios se debe principalmente a su capacidad para recuperar los créditos otorgados. De acuerdo con las evaluaciones hechas al programa en este rubro en el 2005, la cartera se ha recuperado casi en su totalidad (92.2%), mientras que los intereses cobrados cubrieron el 151% de los gastos de operación del programa (Millán, 2006b). Si bien la continuidad del PRONAFIM ha sido posible gracias a su salud financiera, el programa queda restringido en términos de cobertura por las disminuciones al presupuesto.

Otro de los entrevistados comentó que la escasez de recursos ha limitado al PRONAFIM en el cumplimiento de uno de sus objetivos específicos, que es el de proporcionar apoyos para que las instituciones microfinancieras adquieran software de administración y equipo de cómputo. Como ejemplo de ello, el informante revela que



aproximadamente cinco instituciones microfinancieras han podido ser apoyadas por este concepto (entre el 2003 y el 2004), además de que en los últimos años no se han vuelto a conceder estos subsidios. Por ello, en el uso de los recursos se ha dado prioridad a la generación de cartera de las instituciones microfinancieras.<sup>23</sup> Si bien los recursos presupuestales escasos no han amenazado la continuidad del programa gracias al respaldo de un patrimonio propio, ello ha repercutido en sus alcances de expansión nacional, y han restringido severamente la provisión de apoyos complementarios para las instituciones microfinancieras, tales como los destinados a equipo informático. Por otra parte, esta situación puede estar vinculada con la preferencia del FINAFIM para apoyar a las instituciones microfinancieras más consolidadas, con el objeto de minimizar el riesgo y asegurar su recuperación de cartera, lo cual podría derivar en la concentración geográfica y de instituciones microfinancieras (Millán, 2006b).<sup>24</sup> A pesar de que las Reglas de Operación señalan un límite no mayor del 22% de los apoyos para una sola institución (Secretaría de Economía, 2007a: 4), y de que esta disposición se ha respetado (de acuerdo con los informantes), la concentración de los apoyos aún se sigue observando (véase página 16).

---

<sup>23</sup> Con respecto a los escasos apoyos concedidos para la compra de software y equipo informático, otro de los entrevistados ha señalado factores adicionales, tales como la preferencia de algunas instituciones microfinancieras (especialmente las de mayor tamaño) por comprar directamente dicho equipo y así evitar las demoras gubernamentales (a las que tendrían que someterse si decidieran solicitar los apoyos al FINAFIM). Sin embargo, si se toma en cuenta que 5 de 86 instituciones microfinancieras son de las más destacadas por su tamaño (como se comentó en la sección dedicada a los resultados de la evaluación del PRONAFIM en el primer capítulo, página 16), muchas de las entidades restantes podrían requerir de estos apoyos.

<sup>24</sup> Uno de los entrevistados comentó que la concentración de créditos en algunas zonas geográficas y en algunas instituciones se debe a la densidad poblacional: si en una ciudad ésta es alta, entonces las necesidades de apoyos de las instituciones que allí operan son mayores que las de aquellas localizadas en zonas urbanas más pequeñas (además de que requieren pagar a un personal mejor capacitado). Otro de los informantes consideró que esta situación se atribuye a cuestiones de demanda. No obstante, lo que la mayoría de los consultores observa es que los recursos presupuestales han influido en la capacidad del FINAFIM para impulsar la cobertura, ya que existen zonas que también necesitan ser atendidas (Carreón, et. al, 2006b).

Una de las estrategias que se han desarrollado para hacer frente a las restricciones presupuestales ha sido el reciente acuerdo entre PRONAFIM, Nacional Financiera y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), firmado el 5 de marzo del 2007 (Secretaría de Economía, 2007b). Este convenio tiene el propósito de coordinar esfuerzos para incrementar los recursos para incrementar el número de créditos otorgados para este año (2007). Dado que el convenio se encuentra actualmente en una fase inicial, aún no se reportan resultados derivados de estas estrategias.

#### *4.2.3. Integración jerárquica de las instituciones comisionadas para la implementación*

Una clara jerarquía en las estructuras institucionales mediante las cuales una política o programa opera es considerada como otro elemento relevante para una implementación efectiva. Si el programa dependiese de entidades regionales o locales para su operación, ésta podría dificultarse por la diversidad de sistemas administrativos y políticos (Sabatier y Mazmanian, 1981). Una estructura interinstitucional compleja y ambigua para la implementación de un programa (integrada por múltiples oficinas) derivaría en demoras para la ejecución de las tomas de decisiones, dado un mayor número de instancias para recibir, comprender, aceptar y acatar las órdenes emitidas por las instancias de rango superior.

Como ya se discutió anteriormente, para la implementación del programa se recurre al Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM). Este organismo, en palabras de los entrevistados, fue diseñado para evitar recurrir a los gobiernos locales (debido a las posibles fallas de gobierno) y a delegaciones estatales o municipales (cuyas estructuras complejas implicarían gastos adicionales para

su operatividad). En vez de ello el FINAFIM opera directamente con las instituciones microfinancieras, a través de visitas de consultores. Por otra parte, las delegaciones federales con las que la Secretaría de Economía cuenta en el interior del país canalizan a las personas interesadas en un microcrédito con una institución microfinanciera adscrita al PRONAFIM en la localidad.

Con relación a la estructura orgánica en la que se encuentra el FINAFIM, este fideicomiso es dirigido por una unidad administrativa adscrita a la Subsecretaría para la Pequeña y la Mediana Empresa de la Secretaría de Economía, a partir de la presente administración. La unidad administrativa es la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo al Microempresario (Secretaría de Economía, 2007a). Esta sencillez organizacional bajo la cual el FINAFIM al interior de la Secretaría de Economía (sin recurrir al apoyo de delegaciones regionales) ha facilitado la implementación del programa, puesto que existe una mayor cercanía en la interacción con las instituciones microfinancieras.<sup>25</sup>

Sin embargo, es importante señalar la situación del FINAFIM en lo que respecta a sus instancias internas de veto y/o aprobación. Tomando en cuenta que el Comité Técnico está conformado por funcionarios de la SEMARNAT y la SHCP con voz y voto, se requiere de su autorización para la aprobación de trámites y requisitos para las

---

<sup>25</sup> Existe un caso particular en el que el PRONAFIM ha requerido la participación de otros actores para impulsar un proyecto específico cuya operación ha sido difícil. Un ejemplo de ello es la serie de proyectos de desarrollo emprendidos desde el 2005 por el FINAFIM y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en localidades del estado de Puebla (Millán, 2006b). De acuerdo con uno de los informantes, uno de estos proyectos (que consiste en impulsar la actividad económica de una zona arqueológica) no ha podido salir adelante debido a la oposición de “paracaidistas” que ocupan los terrenos. Ante esta situación se ha solicitado el apoyo de las autoridades estatales, pero las respuestas de atención han sido lentas y poco satisfactorias. Con este caso se evidencia que en situaciones donde se necesita la intervención de más actores en la implementación, un proyecto tiene mayores probabilidades de enfrentar obstáculos (Sabatier y Mazmanian, 1981). No obstante, este ejemplo sólo representa un hecho aislado que afecta a una actividad que no forma parte de las funciones sustantivas del programa.

microfinancieras en relación con las actividades económicas de sus beneficiarios. Uno de los entrevistados comentó que los miembros del Comité mencionados han solicitado la inclusión de requerimientos en las Reglas de Operación, en concordancia con los fines que persiguen las dependencias que representan: El ejemplo más destacado sobre esta situación son los requerimientos de la SEMARNAT para vigilar que las actividades de los microempresarios no dañen al medio ambiente. La preocupación de la persona entrevistada es que la acumulación de requerimientos exigidos por las dependencias representadas en el Comité puede dificultar las actividades de fiscalización del FINAFIM hacia las instituciones microfinancieras que deseen solicitar una línea de crédito. COFEMER también ha sido considerada como una entidad que contribuye a la complejidad de los trámites instrumentados por el FINAFIM, debido a que los requerimientos adicionales de transparencia y de auditorías para las instituciones microfinancieras también pueden incidir en la factibilidad de éstas para solicitar créditos. Hasta este momento no se han observado aún repercusión alguna por esta situación.

Con respecto a este punto, es importante hacer una reflexión sobre las repercusiones en la implementación del PRONAFIM y sus implicaciones con los objetivos generales del Gobierno Federal. Si bien un mayor número de requerimientos para las instituciones microfinancieras podría presentar inconvenientes, el propósito final es evitar conductas negativas (tales como la contaminación o la malversación de fondos), lo cual contribuye al avance de la agenda gubernamental. A pesar de que estas medidas podrían repercutir en las posibilidades de algunas microfinancieras y de los beneficiarios para acceder a los créditos, ello de alguna forma garantiza que los apoyos crediticios otorgados por el PRONAFIM (los cuales son parte del erario) se están distribuyendo

adecuadamente. En esta situación se observan dificultades para la conciliación de dos objetivos válidos de política pública: facilitar el acceso a los recursos financieros para el impulso de las actividades productivas y la protección de los recursos públicos.

#### *4.2.4. Lineamientos para la contratación del personal*

En lo que respecta a los requerimientos de las personas encargadas de la implementación, el modelo recomienda que tengan un sentido de compromiso hacia los objetivos del programa y que tengan una orientación política a favor del mismo, de modo que puedan minimizarse las probabilidades de resistencias o conflicto de intereses al interior y entre las dependencias (Sabatier y Mazmanian, 1981).

En la experiencia de los funcionarios del FINAFIM, la contratación del personal se gestiona a través de una empresa privada de *outsourcing*<sup>26</sup>, por lo que no se concursa para plazas burocráticas. Por consiguiente, los entrevistados y el resto del personal que labora en el fideicomiso no se consideran servidores públicos o burócratas sino consultores, ya que trabajan por honorarios. La única excepción a esta situación es el personal de la Coordinación General del PRONAFIM, ya que se encuentran clasificados como funcionarios de la Secretaría de Economía.

De acuerdo con los informantes, los consultores responsables de cada área por lo regular son los encargados de seleccionar a los nuevos integrantes del fideicomiso, mientras que la Coordinación General designa a los consultores directivos. Los entrevistados mencionaron que entre los criterios más importantes para la selección del personal son el conocimiento y la experiencia acordes con las actividades de las

---

<sup>26</sup> Una empresa de *outsourcing* ofrece servicios de contratación de personal, y concursa a través de licitaciones convocadas por el FINAFIM.

consultorías del fideicomiso. No se ha requerido de ellos la pertenencia a un partido en especial o que tengan una orientación política favorable hacia el programa.

Dado que en el FINAFIM laboran alrededor de 72 personas, puede deducirse que las probabilidades de resistencias o de conflicto de intereses por parte del personal son muy bajas, en comparación con una estructura burocrática de mayor tamaño y complejidad. En una organización pequeña como el FINAFIM existe una mayor cercanía e interacción entre subordinados y directivos, por lo que hay un mayor margen para fomentar un sentido de responsabilidad y de compromiso de los consultores hacia el programa. Además, los consultores se encuentran sujetos a contratos laborales de carácter temporal que se renuevan de acuerdo con el nivel de desempeño. De acuerdo con los entrevistados estas condiciones han repercutido favorablemente en la implementación del PRONAFIM.

#### *4.2.5. Participación ciudadana*

Otra de las condiciones necesarias para la implementación de un programa es que disponga de mecanismos que favorezcan las oportunidades de participación a los actores externos, sean éstos los beneficiarios u otras autoridades (Sabatier y Mazmanian, 1981). En el caso del PRONAFIM, los beneficiarios finales no tienen participación directa en la mejora del programa, aunque pueden manifestar sus inconformidades con el programa mediante encuestas que se aplican en los estudios de evaluación. De acuerdo con resultados de la evaluación del 2005, el 80% de los beneficiarios entrevistados afirmó estar satisfecho con el PRONAFIM. Los aspectos que se evaluaron en este rubro son el trato recibido, el tiempo de atención, intereses, monto del crédito otorgado y el plazo

(Millán, 2006b). Los entrevistados hicieron la aclaración de que los beneficiarios finales no cuentan con una instancia directa dentro del FINAFIM que pueda atender sus quejas, debido a que no tienen una relación directa con el programa, sino con las instituciones microfinancieras. Sin embargo, tienen la posibilidad de reportar abusos por parte de estas entidades a través de las delegaciones estatales de la Secretaría de Economía. Por su parte, las instituciones microfinancieras sí pueden expresar sus opiniones directamente sobre el programa a través de encuestas que aplica un área de mejora continua dentro del FINAFIM.

Además de los beneficiarios y de las instituciones microfinancieras, existen actores de la sociedad civil que también tienen la posibilidad de manifestar su opinión sobre el programa, ya sea a través del representante de la sociedad civil dentro del Comité Técnico, o bien estableciendo un diálogo con las autoridades del FINAFIM. Uno de los consultores entrevistados mencionó, por ejemplo, que representantes de las personas discapacitadas y de asociaciones campesinas han tenido la oportunidad de emitir su opinión y sus inconformidades sobre las Reglas de Operación del programa. Ante esa situación, las autoridades del FINAFIM los han convocado a reuniones con el fin de entablar un diálogo con ellos (ya sea para tomar en cuenta sus inquietudes, o bien para hacerles aclaraciones sobre la interpretación de las Reglas de Operación).

En conclusión, estos mecanismos de participación, retroalimentación y de sondeos de opinión para los actores externos al programa le han permitido contar con información sobre las posibles fallas en las que se esté incurriendo (en caso de que efectivamente se estén presentando). Gracias a esta comunicación se pueden efectuar correcciones durante la implementación del programa si fuera necesario.

### **4.3. Las condiciones políticas**

El modelo de Sabatier y Mazmanian especifica un tercer grupo de variables que se relacionan con el ambiente político. Estas variables también determinan si el programa resulta factible. El apoyo que la ciudadanía en general a una política juega un papel importante en la implementación, ya que de ello depende su “supervivencia” (Sabatier y Mazmanian, 1981). A continuación describimos la implementación del PRONAFIM de acuerdo con las variables políticas descritas en el modelo.

#### *4.3.1. Condiciones sociales y económicas*

El entorno económico y social puede tener influencia en el nivel de apoyo político de la sociedad hacia el programa. Si estas condiciones cambiaran radicalmente, de modo que los elementos que generaban un determinado problema público tuvieran alguna transformación, la percepción sobre la gravedad del mismo también cambiaría (Sabatier y Mazmanian, 1981). En el caso del PRONAFIM, a los funcionarios entrevistados se les planteó la pregunta sobre las coyunturas que se hayan presentado en el periodo que el programa lleva operando (2001-2006) y que hayan afectado el apoyo social al programa y su implementación. La coyuntura más importante de alcance nacional para el PRONAFIM ha sido el cambio de administración federal (según uno de los entrevistados), en la que por parte de la Secretaría de Economía se ordena una reestructuración que ubica al FINAFIM ahora dentro de la Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa. Antes del cierre del sexenio de Vicente Fox, el FINAFIM tenía acceso directo a la Presidencia; esta situación de alguna forma ha generado mayores dificultades



en cuestión de autorizaciones, pero únicamente en aspectos operativos, tales como la adquisición y mejora de equipo para el FINAFIM. De acuerdo con un informante, ello implica que, no obstante el menor nivel de apoyo político ha sido menor por parte de la actual administración federal hacia el PRONAFIM. No obstante, esta nueva situación no ha comprometido la operatividad del programa.<sup>27</sup>

#### *4.3.2. Atención de los medios de comunicación*

Con relación a los medios de comunicación masiva, el modelo les confiere importancia en la implementación debido a su notable capacidad para moldear la opinión pública en torno al problema que la política en cuestión esté combatiendo (Sabatier y Mazmanian, 1981).

De acuerdo con las experiencias comentadas por los funcionarios, en los años iniciales del programa (2001-2004) se había tomado la decisión de no impulsar la difusión del programa a través de los medios de comunicación con el fin de evitar la politización y las críticas prematuras que pudieran dificultar su operación cuando todavía no se tenían resultados concretos. Esta estrategia tuvo el propósito de esperar a que el programa “madurara” y empezara a mostrar resultados concretos. Por otra parte, no se deseaba que los beneficiarios tuvieran conocimiento de que recibían recursos gubernamentales, pues de lo contrario no hubieran asumido el compromiso de devolver sus créditos. Una vez que se observó que los beneficiarios ya estaban habituados a cumplir sus compromisos con la institución microfinanciera, y que el programa era viable, se decidió impulsar una campaña masiva de medios, sobre todo a partir del 2005.

---

<sup>27</sup> Al respecto no existen aún evaluaciones de desempeño del PRONAFIM para esta nueva administración federal (cuyo comienzo fue en noviembre del 2006), por lo que la información sobre su operatividad actual se obtuvo de las opiniones de los entrevistados.

### *4.3.3. Opinión pública*

En cuanto al nivel de apoyo político hacia el programa, los entrevistados comentaron que el PRONAFIM ha recibido muchas críticas por parte de los medios, particularmente enfocadas a las altas tasas de interés que cobra el FINAFIM a las instituciones microfinancieras adscritas, las cuales son de CETES + 3 y CETES + 5<sup>28</sup> (FINAFIM, 2007). En la evaluación del 2005, se observa que las tasas que las microfinancieras cobran a los beneficiarios han sido elevadas también, dados los altos costos de atención a la población (Millán, 2006b). A pesar de lo anterior, los entrevistados aseguran que dadas las altas tasas de recuperación de cartera del programa, queda demostrado que las personas de escasos recursos sí pueden pagar sus créditos (véase apartado 4.1.2.).

Por otra parte, algunos de los entrevistados identificaron a algunos actores políticos abiertamente opuestos al PRONAFIM. Como ejemplo, comentaron que en el estado del Morelos en el 2003 se presentó una situación delicada, cuando un legislador local del PRD convocó a los beneficiarios a no devolver los créditos que recibieron, argumentando que no tenían la obligación de pagar recursos considerados como públicos. Lo anterior generó problemas de cartera vencida en la entidad. No obstante, los entrevistados consideran que el nivel de oposición no ha sido considerable de manera que se afectara la operatividad del programa a nivel nacional, debido primordialmente a que

---

<sup>28</sup> Tasas de los CETES a 28 días con sobretasas de 3 y 5 puntos porcentuales, respectivamente. La tasa de CETES vigente al 26 de abril del 2007 es de 7 puntos porcentuales (Banco de México, 2007). Sin embargo, ello significa que estas tasas en términos anuales son más elevadas que las de los bancos convencionales: “Esto implica tasas anuales de 30 a 84 por ciento, incluso más altas que las de la banca tradicional. Por ejemplo, el tipo de interés para las tarjetas de crédito, el más caro de los préstamos concedidos por la banca comercial, en México es de 39 por ciento anual, en promedio”. FUENTE: Castellanos Gaytán, Carmen (2004), artículo citado.

el PRONAFIM, como programa de una baja asignación presupuestal, no ha sido objeto de una fuerte polémica.

Aunque los medios de comunicación y los sectores políticos de oposición hayan manifestado estas críticas, se puede afirmar que el programa ha tenido aceptación entre el público a quien está dirigido. Esto ha podido reflejarse en el número de microcréditos colocados anualmente, como se indica en la siguiente tabla:

**Tabla 4. Número de microcréditos colocados por año (2001-julio 2006)<sup>29</sup>**

<b>Año</b>	<b>Número de microcréditos</b>
2001	19,009
2002	91,238
2003	177,901
2004	286,972
2005	418,535
Julio 2006	193,757

FUENTE: FINAFIM (2007).

Si bien en secciones anteriores de este trabajo se ha comprobado que tanto instituciones microfinancieras como beneficiarios finales han tenido la posibilidad de alcanzar una cierta sustentabilidad económica gracias al programa, no se han encontrado elementos del mismo que representen una afectación de intereses ni para los mismos destinatarios del crédito ni para otros actores. No se ha evidenciado que la expresión de opiniones opuestas al PRONAFIM haya tenido repercusiones negativas para su continuidad.

---

<sup>29</sup> Con respecto a estos datos, no se observa una relación directa entre los recursos presupuestales asignados al FINAFIM (comentados en la sección 4.2.2.) y el número de microcréditos canalizados. Sin embargo, ello podría explicarse por la capacidad del fideicomiso para la formación de un patrimonio propio derivado de una alta tasa de recuperación de cartera (véase sección 4.1.2.) (Millán, 2006b), (Carreón, 2006b).

## Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones de Política

### *La implementación y los resultados del PRONAFIM*

Derivado de las condiciones de la implementación del PRONAFIM, podemos concluir que existen elementos tanto coincidentes como extraordinarios a la luz del modelo de la implementación propuesto por Sabatier y Mazmanian. Algunas de las predicciones hechas por el modelo se han hecho patentes, tanto de forma favorable como desfavorable para algunos aspectos operativos del programa. A continuación se explican con mayor detalle estas condiciones y sus implicaciones para las tesis formuladas en el primer capítulo. Antes de ello se recapitulan: (1) el problema público que atiende el programa fue abordado con relativa facilidad, dadas las características de la población objetivo, además de que el programa se encuentra sustentado por una teoría comprobada; (2) el programa cuenta con mecanismos normativos efectivos para operar, y (3) el entorno socio-político y las actitudes de los actores participantes en el contexto nacional no afectaron la aplicación del programa.

*a) Condiciones del problema público tratado por la política.* Por una parte, en lo que respecta a las características del diseño, el programa no estuvo respaldado por una teoría formal, sino que su construcción se basó en los intercambios de experiencias con sectores nacionales e internacionales y las aportaciones de conocimiento de expertos en materia de microcréditos y finanzas (lo cual también puede interpretarse como un tipo de teoría). Por otra parte, a pesar de que la población objetivo que el PRONAFIM podría abordar es de un tamaño considerable y no ha sido fácil de circunscribir, ello no parece haber afectado negativamente en su implementación, aunque puede tener repercusiones

en una cobertura efectiva y su medición. Por último, la diversidad de instituciones microfinancieras y de beneficiarios no ha dificultado las operaciones del PRONAFIM, debido a que los mecanismos de supervisión y control para la canalización y uso de los créditos han podido funcionar en estos sectores heterogéneos.

*b) El entorno legal y normativo de la política.* Algunas condiciones legales y normativas en las que se desenvuelve el programa se presentaron favorablemente a su implementación, mientras que otras podrían representar un riesgo. Según los entrevistados, las reglas de operación del PRONAFIM expresan con claridad y congruencia los objetivos y los mecanismos para alcanzarlos, al menos en lo que respecta a las metas fundamentales (apoyo al sistema microfinanciero y alternativas viables de ingreso para los beneficiarios). La estructura organizacional a la que se sujeta el programa es relativamente sencilla, y no depende de instancias locales que pudieran restarle eficiencia a la implementación. El programa enfrenta problemas de recursos, ya que han sido muy limitados; aunque ello ha podido neutralizarse gracias a la recuperación de los créditos (lo cual se refleja a su vez en un mayor número anual de microcréditos distribuidos, según la tabla 4), los entrevistados opinan que se necesitan más recursos para impulsar la cobertura y para otorgar apoyos adicionales (tales como los relacionados con la provisión de equipo de cómputo). Los requerimientos a los trámites que exigen algunos miembros del Comité Técnico y la COFEMER pueden poner en riesgo las posibilidades de acceso al crédito para las instituciones microfinanciera que no puedan cumplir con todas las solicitudes; sin embargo ello podría contribuir a que el Gobierno Federal realice otros objetivos de su proyecto integral de nación. Por otra parte, la ausencia de leyes que regulen al sector microfinanciero puede revertir las posibilidades

de una estabilidad económica para los beneficiarios del programa, si ellos tienen también acceso al crédito para consumo que les genere endeudamientos adicionales.

*c) El entorno político.* En lo que respecta a las coyunturas políticas que afectaron al PRONAFIM, por parte del actual Poder Ejecutivo hay un apoyo político más restringido, a diferencia del sexenio anterior; a pesar de ello no parece haber repercusiones en la capacidad de operación del programa hasta el momento. En cuestiones de opinión pública, las críticas hechas al programa (por la cuestión de las tasas de interés) han podido neutralizarse con sus resultados en términos de recuperación de cartera, y de una demanda favorable de microcréditos año con año. Finalmente, el programa no ha enfrentado condiciones adversas en el entorno político, en virtud de su presupuesto limitado, y porque tampoco ha significado una afectación de intereses para algún actor importante.

Como ha podido observarse, las condiciones necesarias para la implementación no se han presentado en su totalidad, de acuerdo con el modelo propuesto por Sabatier y Mazmanian. Por consiguiente, puede afirmarse que *las tesis de trabajo se han sostenido parcialmente* ante la evidencia empírica. Ello podría llevarnos a suponer que sin esas condiciones el PRONAFIM estaría destinado al fracaso, lo cual no ha ocurrido. Esto parece sugerir que el PRONAFIM tiene características propias que le han permitido ser operable y que no están contempladas en el marco del modelo de Sabatier y Mazmanian. Como ejemplo tenemos la posibilidad de generar para sí mismo un patrimonio propio que le ha garantizado su supervivencia (mas no su expansión).

En conclusión, se identificaron elementos favorables y adversos en la implementación del programa que en una apreciación general no han comprometido su

viabilidad. Por un lado el PRONAFIM ha logrado cumplir satisfactoriamente sus metas en aspectos relacionados con la incorporación y el apoyo a las instituciones microfinancieras, además de mejorar las expectativas económicas de sus beneficiarios finales. Por otro lado, las condiciones adversas en la implementación que ya fueron discutidas han tenido incidencia en cuestiones tales como la capacidad de cobertura nacional, la diversificación de instituciones microfinancieras adscritas y la provisión de apoyos adicionales. De esta diversidad de condiciones en la implementación del PRONAFIM, se deriva un saldo mixto en sus resultados. Los factores positivos de la implementación (reglas de operación claras, mecanismos de control efectivos, estructura interinstitucional sencilla) repercuten en los resultados favorables de las instituciones microfinancieras y los beneficiarios que ya han sido apoyados. Mientras tanto, las situaciones negativas de la implementación (sobre todo las de carácter presupuestal) han repercutido en la capacidad de expansión del programa hacia otras entidades federativas y otras instituciones, y en su diversificación de los apoyos. Además, otras condiciones de la implementación podrían representar una amenaza para lo que se ha logrado en materia de estabilidad económica para los actuales beneficiarios (un sector microfinanciero no regulado), o bien para las actividades de fiscalización para las instituciones microfinancieras que deseen incorporarse al programa (trámites excesivos).

En consecuencia con lo anterior, si bien el PRONAFIM ha mostrado resultados notables en materia de impulso a las instituciones microfinancieras y en las condiciones sociales y económicas de los microempresarios suscritos, ello aún no representa un impacto de alcance nacional puesto que hay dudas sobre si ha logrado cubrir una buena parte de la población objetivo (la cual aún se desconoce en cifras exactas) y si podría

estar haciendo más. Dicho de otra forma, el programa es efectivo y operable pero tiene un alcance muy limitado.

#### *Las limitaciones del modelo de implementación y del trabajo de investigación*

El presente análisis permitió detectar algunas limitaciones del modelo de implementación de Sabatier y Mazmanian. En primer lugar, existen diversas variables cuya estrecha vinculación con otras lleva a un “traslape” al momento de efectuar el análisis. Tales son los casos de *la disponibilidad de una teoría probada y la incorporación de una teoría causal en las normas; los objetivos claros y coherentes de una norma y las normas de decisión; la integración jerárquica en y entre las autoridades y el apoyo de las autoridades; el apoyo del público y las actitudes y recursos de los grupos de ciudadanos*. En segundo lugar, el modelo incluye variables que son difícilmente observables y medibles, tales como *el compromiso y la calidad de liderazgo de los funcionarios encargados*. Esto es un hecho que incluso los mismos autores reconocen (Sabatier y Mazmanian, 1981: 356).

Con relación a las limitaciones de la investigación, cabe recordar que la metodología de las entrevistas semi-estructuradas no ha incluido las percepciones del programa por parte de actores adicionales tales como los beneficiarios, las instituciones microfinancieras, y las autoridades ajenas al FINAFIM involucradas con el programa. Por esta razón, el muestreo cualitativo no ha sido representativo, y los alcances para un estudio profundo de la implementación se han visto restringidos.

A pesar de estas limitaciones, el modelo de la implementación y el estudio nos han permitido explorar algunas de las causas asociadas a los resultados generales del



programa. A partir de este análisis es posible hacer un diagnóstico y recomendar reformas al programa, como se expone a continuación.

### *Recomendaciones de política*

Tomando en cuenta las condiciones de la implementación del PRONAFIM asociadas a sus resultados, que se analizaron en el cuarto capítulo y en la primera sección de este capítulo, se han podido identificar los siguientes problemas, tanto vigentes como potenciales:

- a) El programa enfrenta serias restricciones presupuestales que repercuten en su capacidad para potenciar la cobertura en algunas entidades federativas y para diversificar la cartera de instituciones microfinancieras. Ello también ha traído dificultades para la provisión de apoyos para equipo informático, lo cual es uno de los objetivos específicos del PRONAFIM, de acuerdo con sus Reglas de Operación.
- b) El vacío legal que existe en materia de regulación para el sector de las microfinanzas abre la posibilidad de que agentes privados faciliten el acceso a créditos para el consumo. Ello puede desincentivar el manejo responsable de los recursos en actividades productivas por parte de los beneficiarios. Por ende, esta situación conlleva un alto riesgo de altas carteras vencidas, además de que los efectos positivos del microcrédito podrían desvirtuarse o neutralizarse.
- c) Con respecto a las solicitudes de los representantes de las Secretarías en el Comité Técnico para la adición de trámites contemplados en las Reglas de Operación, se observa una contraposición de dos objetivos de política pública, pesar de que

ambos se encuentran completamente justificados: la accesibilidad de los microcréditos y el manejo responsable del erario. Se observa una situación similar en caso de las solicitudes hechas por la COFEMER en sus actividades para el fomento a la transparencia.

Esta serie de problemas y limitaciones en las que opera el PRONAFIM, requieren de algunas medidas quizá un tanto fuera de su poder. También es indispensable la retroalimentación y la participación de los actores relacionados de manera directa o indirecta con esta política pública. A partir del diagnóstico antes señalado se proponen las siguientes recomendaciones.

- a) Uno de los factores importantes que limitan la cobertura del programa son las restricciones presupuestales. Dada su importancia, (además de las importantes perspectivas derivadas del acuerdo con NAFIN, FIRA y FINRURAL) es necesaria una intensa actividad de cabildeo en el Congreso de la Unión (que es la entidad que asigna los recursos), con el fin de tratar de evitar recortes presupuestales en los años subsecuentes. Las acciones de cabildeo y de argumentación pueden emprenderse mediante una proyección de los logros y las potencialidades del programa, si se tuviera acceso a mayores recursos. En estas actividades de cabildeo puede solicitarse el apoyo de los representantes de la sociedad civil que forman parte del Consejo Consultivo y del Comité Técnico.
- b) En lo que respecta a la relativa “liberalización” del sector microfinanciero, son necesarias las actividades de cabildeo tanto en el Congreso de la Unión y una mayor retroalimentación con las autoridades en materia de regulación de los servicios financieros (CONDUSEF), con el propósito de impulsar la creación de

un marco legal que proporcione una mayor certidumbre en el sector microfinanciero.

- c) En relación con las contraposiciones entre los objetivos de los representantes de las Secretarías dentro del Comité Técnico y los objetivos del FINAFIM, se recomiendan ejercicios de análisis de los requerimientos de las Reglas de Operación, de tal forma que se pueda alcanzar una simplificación de los trámites sin descuidar la protección y el buen uso del erario. En cuanto a las disposiciones de la COFEMER en cuestiones de transparencia en la asignación de los microcréditos, las sugerencias son similares: Deben impulsarse reformas normativas desde esta instancia, de manera que las acciones de promoción de la transparencia no tengan que estar asociadas a una carga excesiva de trámites.

Tomando en consideración estas recomendaciones, se pueden extraer las siguientes implicaciones. En primer lugar, dada la comprensible justificación de las restricciones presupuestales debidas a las diversas y múltiples necesidades que enfrenta el país, es importante emprender actividades de evaluación en gran escala sobre las prioridades nacionales, así como de las políticas y las dependencias que efectivamente muestran resultados, con el propósito de contar con mayores elementos para una asignación presupuestaria más eficiente. En segundo lugar, es necesario enfatizar que la participación de los agentes gubernamentales externos en la gestión del PRONAFIM es una virtud orientada a promover la pluralidad y la consecución de los objetivos generales del Estado Mexicano. Esta visión integral del gobierno puede conciliarse con los propósitos del FINAFIM si se realizan esfuerzos conjuntos para la emisión de trámites simplificados y adecuadamente especificados y que al mismo tiempo protejan el

patrimonio público. En tercer lugar, las actividades regulatorias orientadas a promover la transparencia difícilmente han podido vincularse con la eficiencia en la gestión de los trámites del PRONAFIM; por lo tanto es indispensable una reflexión sobre estos procedimientos que finalmente van contra los mismos principios de la COFEMER (promover la simplificación administrativa de los trámites emitidos por la Administración Pública Federal). Por último, se recalca la urgencia de contar con un marco normativo que regule los servicios financieros para las personas de escasos recursos, con el fin de consolidar los logros en la formación del patrimonio de los beneficiarios.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003), “Estudio introductorio”, en *La implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Arksey, Hilary (1999), *Interviewing for social scientists: an introductory resource with examples*. Thousand Oaks: SAGE.
- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game*, Cambridge: MIT Press.
- Carreón Rodríguez, Víctor G., et. al (2006a), *Evaluación de Resultados del Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2006. Evaluación Parcial: Enero - Agosto de 2006*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Carreón Rodríguez, Víctor G., et. al (2006b), *Evaluación de Resultados del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) Correspondiente al Ejercicio Fiscal 2006. Evaluación Parcial: Enero - Agosto de 2006*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- FINAFIM (2006), *Libro Blanco del Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario*. México.
- FINAFIM (2007), “PRONAFIM en cifras, 2001-julio 2006”. Documento disponible en <http://www.pronafim.gob.mx>. Página consultada en mayo del 2007.
- Hidalgo Celarié, Nidia (2002), *El microfinanciamiento y la política gubernamental mexicana 2001-2006*. Texcoco: Universidad Autónoma Chapingo.
- INEGI (2000), *XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000*, Aguascalientes.
- INEGI (2003), *Encuesta Nacional de Micronegocios, ENAMIN 2002*. Aguascalientes.

- Khandker, Shahidur R. (1998), *Fighting poverty with microcredit: experience in Bangladesh*. Nueva York: Oxford University Press.
- López de Santa María F., Mauricio (2005), *Microcrédito y pesca artesanal: El caso de la Región de Los Lagos*. Santiago de Chile: FLACSO.
- McCracken, Grant David (1991), *The Long Interview*. Newbury Park: SAGE.
- Millán Valenzuela, Henio (2005a), *Evaluación del Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR): Ejercicio Fiscal enero - diciembre de 2004*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Millán Valenzuela, Henio (2005b), *Evaluación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM): Ejercicio Fiscal enero - diciembre de 2004*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Millán Valenzuela, Henio (2006a), *Evaluación del Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR): Ejercicio Fiscal enero - diciembre de 2005*. El Colegio Mexiquense.
- Millán Valenzuela, Henio (2006b), *Evaluación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM): Ejercicio Fiscal enero - diciembre de 2005*. El Colegio Mexiquense.
- OCDE y FONAES (2004), *La Formación de Patrimonio y el Escape de la Pobreza. Un nuevo debate sobre la política del Bienestar Social*. México: OCDE.
- O'Toole, Jr., Laurence J, (1989), "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas públicas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo", en Aguilar (2003), *op, cit*.

- Patton, Michael Quinn (2002), *Qualitative Research and Evaluation Methods*, tercera edición. Thousand Oaks: SAGE.
- Presidencia de la República (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1973), *Implementation*. Berkeley: Berkeley University Press.
- Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian (1981), “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (2003), *op. cit.*
- Secretaría de Economía (2001), *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*. 19 de febrero de 2001. México.
- Secretaría de Economía (2007a), *Acuerdo por el que se determinan las Reglas de operación e indicadores de resultados para la asignación del subsidio canalizado a través del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario para el ejercicio fiscal 2007*. 16 de enero del 2007. México.
- Secretaría de Economía (2007b), *Informe de evaluación correspondiente al primer trimestre del ejercicio fiscal de 2007 sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de metas y objetivos con base en los indicadores de resultados establecidos en las reglas de operación de los fondos y programas a cargo de la Secretaría de Economía, señalados en el anexo 17 del decreto del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2007*. Abril del 2007. México.
- Taylor, Steve J. y Robert Bogdan (2000), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.

Trigo Loubière, Jacques, Patricia Lee Devaney y Elisabeth Rhyne (2004), *Supervising and Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization. Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*. Report to the Tinker Foundation. Agosto del 2004.

Universidad Autónoma Chapingo (2002), *Evaluación del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FMPYME)*. México: Universidad Autónoma Chapingo.

Universidad Autónoma Chapingo (2003), *Evaluación de tres Programas de la Secretaría de Economía FONAES, FOMMUR y PRONAFIM*. México: Universidad Autónoma Chapingo.

Universidad Autónoma Chapingo (2006), *Evaluación del Programa Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad 2005*. México: Universidad Autónoma Chapingo.

Universidad Nacional Autónoma de México (2004), *Evaluación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM): ejercicio fiscal enero - diciembre de 2003*. México: UNAM.

Van Meter, Donald y Carl E. Van Horn (1975), “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (2003), *op. cit.*

Weimer, David L. y Aidan R. Vining (2004), *Policy Analysis. Concepts and Practice*, cuarta edición. Upper Saddle River: Prentice-Hall.



## Fuentes hemerográficas

- Bukstein, Gabriela (2004), “Análisis de las entidades de microfinanzas y beneficiarios en la Argentina”, *Revista Argentina de Sociología*, noviembre-diciembre, año/vol. 2, número 3, páginas 56-73. Buenos Aires.
- Castellanos Gaytán, Carmen (2004) “Crédito a la palabra”, *La Jornada*, México, 11 de octubre de 2004.
- Charles Creel, Jorge (2006), “La saga de los Apoyos Financieros”, en *Microfinanzas*, número 6, año 2, marzo del 2006. México. Páginas 3 y 4.
- García Muñiz, Heriberto (2006), “Fortalecimiento y Desarrollo Institucional”, en *Microfinanzas*, número 6, año 2, marzo del 2006. México. Páginas 5-8.
- González Amador, Roberto (2006), “Wal-Mart y otros minoristas operarán bancos en México”, *La Jornada*, México, 17 de noviembre del 2006.
- Huacuz Elías, Rafael, Ricardo Ramírez Rodríguez y Argelia Carrera Chávez (2002) “Evolución de la pobreza en México (1960-2001) (Primera parte)”, en *Dossier. Los alumnos de el Colegio Mexiquense*, número 15, mayo-junio 2002. México. Páginas 3 y 4.
- Hurtado Salazar, Pedro (2006), “Jurídico del FINAFIM”, en *Microfinanzas*, número 8, año 3, septiembre del 2006. México. Página 11.
- Labarthe C., Carlos (2001), “Microfinanzas en México”, *El Mercado de Valores*, año LXI, marzo del 2001, México. Páginas 34-38.

Morales Figueroa, Gustavo A. (2006), “El éxito del FINAFIM desde una perspectiva de racionalidad administrativa”, en *Microfinanzas*, número 8, año 3, septiembre del 2006. Páginas 9 y 10.

Muñoz Ríos, Patricia (2006) “El salario mínimo de México, el más deteriorado de AL: expertos” “Tardaría 30 años en recuperar el poder de compra que tenía en la década de los 70, dicen”, *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia. México, 2 de enero del 2006.

Toledo, Mariana y Elibeth Herrera (2006), “Historia, logros y resultados de Promoción y Vinculación”, en *Microfinanzas*, número 6, año 2, marzo del 2006. México. Página 9.

### **Información en Internet**

Banco de México (2007), Información estadística disponible en <http://www.banxico.org.mx>. Página consultada en abril del 2007.

Gobierno del Estado de Tabasco (2006), Fondo Empresarial Tabasco. Portal electrónico en: <http://www.sedet.gob.mx/es/fet.htm>. Página consultada en mayo del 2007.

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2006), Fideicomiso Relacionado con el Medio Empresarial. Portal electrónico en: <http://www.firme.gob.mx>. Página consultada en mayo del 2007.

Instituto de Microfinanzas, A. C. Portal en Internet: <http://www.imf.com.mx>. Página consultada en mayo del 2007.

Secretaría de Economía (2007c), Portal del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, en <http://www.pronafim.gob.mx>. Página consultada en enero del 2007.

## Anexo metodológico

Con base en el modelo de implementación de Mazmanian y Sabatier (1981) revisado en el segundo capítulo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas dirigidas a los consultores que participan en el programa, con el fin de verificar los elementos presentes en la implementación del PRONAFIM. En términos generales, las preguntas de la entrevista semi-estructurada están orientadas a conocer la percepción y las impresiones que los consultores tuvieron sobre las dificultades que se enfrentaron y sobre los logros alcanzados durante la ejecución del PRONAFIM, así como de sus opiniones sobre los factores que influyeron en los resultados del programa. La elección de los consultores se hizo en función de su colaboración en la implementación del programa, así como de su disponibilidad para proporcionar la información requerida en las entrevistas. Se entrevistaron a 22 consultores de la dependencia, de un total de 72. Siete de ellos ocupan cargos directivos y el resto, mandos medios de colaboración y subordinados. A continuación se presenta la lista de los consultores que laboran en FINAFIM que concedieron las entrevistas:

**Tabla 5. Consultores de FINAFIM entrevistados\***

<b>Fecha de la entrevista</b>	<b>Función</b>	<b>Tiempo en el puesto</b>	<b>Área</b>
<b>Marzo del 2007</b>	<b>Director de Evaluación</b>	<b>2 años</b>	<b>Evaluación</b>
Marzo y mayo del 2007	Analista financiero	4 años	Apoyos Financieros
<b>Abril del 2007</b>	<b>Director de Apoyos Financieros</b>	<b>5 años</b>	<b>Apoyos Financieros</b>

Abril del 2007	Consultor de análisis financiero de crédito	5 años	Apoyos Financieros
Abril del 2007	Consultor que visita IMF's**	4 años	Apoyos Financieros
<b>Abril del 2007</b>	<b>Director de Administración y Finanzas</b>	<b>2 años</b>	<b>Administración y Finanzas</b>
Abril del 2007	Planes especiales de expansión	4 años	Planeación estratégica y Evaluación
Abril del 2007	Evaluación de operaciones	4 años	Planeación estratégica y Evaluación
<b>Abril del 2007</b>	<b>Director de Jurídico</b>	<b>4 años</b>	<b>Jurídico</b>
<b>Abril del 2007</b>	<b>Director de Fortalecimiento y Desarrollo Institucional</b>	<b>4 años</b>	<b>Fortalecimiento y Desarrollo Institucional</b>
Abril del 2007	Diagnósticos integrales	3 años	Fortalecimiento y Desarrollo Institucional
Abril del 2007	Diagnósticos integrales	2 años	Fortalecimiento y Desarrollo Institucional
Abril del 2007	Asistencias técnicas	4 años	Fortalecimiento y Desarrollo Institucional
Abril del 2007	Cursos de capacitación	4 años	Fortalecimiento y Desarrollo Institucional
Abril del 2007	Secretario particular de la Coordinación General	2 meses	Coordinación General
Abril y mayo del 2007	Consultor de control y seguimiento de crédito	5 años	Apoyos Financieros
<b>Mayo del 2007</b>	<b>Director de Promoción y Vinculación</b>	<b>1.5 años</b>	<b>Promoción y Vinculación</b>
Mayo del 2007	Asistente de campaña de medios	1.5 años	Promoción y Vinculación
Mayo del 2007	Asistente del boletín	1.5 años	Promoción y Vinculación
Mayo del 2007	Asistente de eventos	3 años	Promoción y Vinculación
Mayo del 2007	Primer contacto	2 años	Promoción y Vinculación

<b>Mayo del 2007</b>	<b>Director de Planeación Estratégica</b>	<b>4 años</b>	<b>Planeación estratégica y Evaluación</b>
--------------------------	---	---------------	--

\*Los consultores que aparecen en negrita ocupan cargos directivos.

\*\*IMF's: Instituciones Microfinancieras.

Debido al limitado número de consultores que laboran en FINAFIM –y a los propósitos de una investigación cualitativa (McCracken, 1991)-, no es posible establecer una representatividad cuantitativa para las entrevistas, pero sí un muestreo teórico (Taylor y Bogdan, 2000). Este muestreo no implica determinar con exactitud el número de informantes, sino seleccionarlos en función de sus posibilidades de proporcionar información relevante para el estudio de caso (Taylor y Bogdan, 2000), que en nuestra investigación son las variables de implementación de Mazmanian y Sabatier. En lo que respecta a la codificación de las respuestas, al tratarse de entrevistas semi-estructuradas construidas con preguntas abiertas, su análisis consistió en la identificación de patrones en las respuestas recolectadas, es decir, se analizaron las coincidencias y diferencias en el contenido de las respuestas y opiniones proporcionadas por los informantes. Las entrevistas se grabaron para su posterior resumen y análisis de contenido, tomando como marco de referencia las variables de la implementación de Mazmanian y Sabatier.

El objetivo de las entrevistas fue el de obtener información sobre las percepciones, puntos de vista, ideas y experiencias de las personas (Arksey, 1999) involucradas en el diseño y la ejecución del PRONAFIM. Dado que la implementación de una política pública implica una serie de circunstancias, decisiones y acciones que no son directamente observables, se recurre a esta metodología para la recolección de información que pueda analizarse y contrastarse con el modelo de implementación de

Mazmanian y Sabatier. Al adoptar una posición cualitativa, se asume que la perspectiva de los actores es significativa, factible de conocerse y de explicarse (Patton, 2002). A pesar de que uno de los principales riesgos que se corre con la metodología es la subjetividad, un medio para poder contrarrestarla es la comparación de las percepciones obtenidas de múltiples informantes, de manera que se alcance una “saturación” en la que se compruebe que los últimos entrevistados proporcionan los mismos datos (Taylor y Bodgan, (2000). Otra manera de comprobar la información obtenida de las entrevistas es mediante la revisión de datos y documentos sobre los temas a tratar.

### **Guión de entrevistas general**

1. Funciones que tiene asignadas el área\* en la que usted labora.
2. Mecanismos o criterios para la selección del personal encargado de la ejecución del PRONAFIM/o bien, de un área específica\*. ¿Se requiere de ellos una postura política favorable hacia el programa? Conflictos de intereses y diferencias de opinión entre los operadores del programa.
3. Referencias teóricas o prácticas que sirvieron como base para el diseño del PRONAFIM.
4. Coordinación interinstitucional con otros programas de microcrédito y/o programas sociales de otras dependencias federales y gobiernos estatales y municipales. ¿Cómo se lleva a cabo?
5. Opinión sobre la claridad y coherencia de los objetivos generales y particulares de las reglas de operación del PRONAFIM y su incidencia en las actividades de operación (ya sea del FINAFIM o del área\*).

6. Las leyes a las que se encuentra sujeto el FINAFIM y sus efectos en la implementación del programa.
7. Opinión sobre el presupuesto asignado al FINAFIM y sus efectos en la implementación del programa, o bien en las operaciones del área\*.
8. Actividades y líneas de acción en las actividades de gestión y negociación con otros actores.
9. Estructura jerárquica del FINAFIM dentro de la Administración Pública Federal. (Instancias adicionales fuera del FINAFIM de las que se requiera la aprobación de operaciones y sus efectos en la implementación).
10. Mecanismos de participación para los beneficiarios, las instituciones microfinancieras y actores externos.
11. Apoyo político y existencia de oposición al programa. Conflictos de intereses y su influencia en la implementación.
12. Opiniones de los medios de comunicación sobre el programa.
13. Coyunturas sociales, económicas y políticas que hayan influido en el nivel de apoyo político al programa, o bien su operación.
14. Cambios que se esperan en las prácticas y/o conductas de la población objetivo y las instituciones microfinancieras. Diversidades de comportamientos y prácticas observadas en estos actores. ¿Cuáles son los mecanismos con los cuales el PRONAFIM aborda esta diversidad?
15. Dificultades y retos que ha enfrentado el área\* y el FINAFIM en sus operaciones.
16. A partir de estas dificultades, opinión sobre las mejoras que podrían realizarse al programa.



17. Comprobar si el informante tiene conocimiento de las evaluaciones externas al PRONAFIM.

18. En caso afirmativo, ¿se identificaron resultados que no hayan sido considerados en estas evaluaciones? ¿cuáles fueron?

- PRONAFIM - Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

- FINAFIM - Fideicomiso de Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

- \*Área específica – Se refiere al área o departamento del FINAFIM donde labora el informante.