



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

DIVISIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
MICROCRÉDITOS COMO ALTERNATIVA DE
SOLUCIÓN A LA POBREZA EN MÉXICO**

TESIS

**QUE COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE**



DIRECCIÓN GENERAL ACADÉMICA
DEPTO. DE SERVICIOS ESCOLARES
OFICINA DE EXÁMENES PROFESIONALES

DOCTOR EN CIENCIAS EN ECONOMÍA AGRÍCOLA

PRESENTA:

M.C. EDUARDO CRUZ SÁNCHEZ

CHAPINGO, ESTADO DE MÉXICO OCTUBRE, 2013



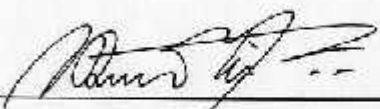
**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MICROCRÉDITOS COMO
ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EN MÉXICO**

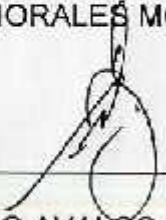
Tesis realizada por el C. Eduardo Cruz Sánchez, bajo la dirección del
Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito
parcial para obtener el grado de:

DOCTOR EN CIENCIAS EN ECONOMÍA AGRÍCOLA

DIRECTOR 
DR. ARTURO PERALES SALVADOR

ASESOR 
DR. MANUEL DEL VALLE SÁNCHEZ

ASESOR 
DR. BRAULIO MORALES MORALES

LECTOR EXTERNO 
DR. CLAUDIO AVALOS GUTIÉRREZ

AGRADECIMIENTOS

Al consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por su apoyo durante la realización de los estudios de doctorado.

A la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), a la División de Ciencias Económico-Administrativas (DICEA) por haberme brindado la oportunidad de realizar mis estudios de Doctorado.

Al Dr. Arturo Perales Salvador, al Dr. Manuel del Valle Sánchez, al Dr. Braulio Morales Morales por sus acertadas opiniones y aportes fundamentales en la dirección del presente trabajo. Además, por todo su apoyo, paciencia en todo momento para revisar este trabajo y por su amistad.

Al Dr. Claudio Avalos Gutiérrez por sus comentarios y valiosas sugerencias a la investigación.

DATOS BIOGRÁFICOS

Eduardo Cruz Sánchez nació el 19 de Julio de 1978, en el municipio de Texcoco, Estado de México. Realizó sus estudios básicos en la Escuela Primaria Benito Juárez García, y los de secundaria en la Escuela Secundaria General Manuel Ávila Camacho de su tierra natal. La formación medio superior en la Escuela Preparatoria Texcoco y superior en la Universidad Autónoma Chapingo (1997-2002). Los estudios de Maestría en Comercio Exterior, los realizó en la Universidad del Valle de Tlaxcala (2005-2007). Finalmente cursó sus estudios de Doctorado en Ciencias en Economía Agrícola (2009-2013), en la Universidad Autónoma Chapingo.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE CUADROS	viii
ÍNDICE DE FIGURAS	ix
ÍNDICE DE GRÁFICAS	x
ABREVIATURAS Y ACRONIMOS	xi
RESUMEN	xiv
INTRODUCCIÓN	1
I LOS MICROCRÉDITOS	18
1.1 Microfinanzas y microcréditos	18
1.2 Los microcréditos en México	22
1.3 Aspectos positivos de los microcréditos	24
1.4 Aspectos negativos de los microcréditos	25
1.5 Los retos actuales	27
1.6 Metodologías de los microcréditos	28

1.7	Paradigmas y debates globales sobre los programas de microfinanzas -----	31
1.8	Las evaluaciones de los efectos socioeconómicos del microcrédito ---	40
II	LA EVALUACIÓN, EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ENTORNO INSTITUCIONAL -----	42
2.1	La evaluación de políticas públicas -----	43
2.2	La evaluación en los países en desarrollo -----	46
2.3	Políticas públicas relacionadas con los microcréditos -----	53
2.4	El entorno institucional -----	68
2.5	Marco legal relacionado con el microcrédito -----	81
III	IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO EN EL SISTEMA DE MICROCRÉDITOS -----	93
3.1	Justificación del rol del Estado -----	93
3.2	Modelos relacionados al desarrollo y funcionamiento de los mercados de microcréditos -----	103
IV	LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE MICROCRÉDITO -----	114

4.1	Instituciones del gobierno federal relacionadas con el microcrédito ----	114
4.2	Programas del gobierno federal relacionados con el microcrédito -----	123
4.3	Análisis de la política de financiamiento por medio de microcréditos en México-----	154
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES -----	161
	<i>BIBLIOGRAFÍA</i> -----	164
	<i>ANEXOS</i> -----	171

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Efectos del microcrédito en determinadas variables: resultados de algunos estudios -----	41
Cuadro 2.	NAFIN: Desembolsos a IMF de microcrédito -----	71
Cuadro 3.	Autoridades del sistema financiero mexicano -----	77
Cuadro 4.	FIRA: Microcréditos rurales desembolsados por tipo de productor -----	121
Cuadro 5.	Montos de apoyo FOMMUR -----	136
Cuadro 6.	Presupuesto FONAES -----	142
Cuadro 7.	Evolución de la cobertura FONAES -----	143
Cuadro 8.	Presupuesto Fondo PYME -----	146
Cuadro 9.	Evolución de la cobertura Fondo PYME -----	148
Cuadro 10.	Número y monto de microcréditos desembolsados por PRONAFIM -----	150

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Instituciones que componen el Sistema Financiero Mexicano ----	69
Figura 2.	Segmentación del Sistema Financiero Mexicano -----	78
Figura 3.	FOMMUR, Principales actividades a las que se canaliza el microcrédito -----	141

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	Evolución del microcrédito en México -----	14
Gráfica 2.	Crédito agrícola en México proveniente del sector bancario (1982-2005) -----	56
Gráfica 3.	Crédito otorgado en México por Banrural y Fira (1980-2005) -	57
Gráfica 4.	Hectáreas financiadas por Banrural en México -----	60
Gráfica 5.	Porcentaje de crédito agrícola en México por tipo de banca (1982-2005) -----	61
Gráfica 6.	Participación extranjera en el sistema bancario mexicano -----	70
Gráfica 7.	Estadísticas del FOMMUR -----	137

ABREVIATURAS Y ACRONIMOS

ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
COLCAMI	Consorcio Latinoamericano para Capacitación en Microfinanciamiento
SOFOLES	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nation
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IFAD	International Fund for Agricultural Development
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación
USAID	U.S. Agency for International Development
JICA	Japan International Cooperation Agency
SIDA	Swedish International Development and Cooperation Agency
UNPD	United Nations Development Programme
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PMYE	Participatory Monitoring and Evaluation
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
CAP	Crédito a la Palabra

SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad
CACP(s)	Cajas de Ahorro y Crédito Popular
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular
EACP(s)	Entidades de Ahorro y Crédito Popular
BANSEFI	Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros
SFM	Sistema Financiero Mexicano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
NAFIN	Nacional Financiera
BANCOMEXT	Banco Mexicano de Comercio Exterior
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
SOFOLES	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
ANMYF	Asociación Nacional de Microfinancieras y Fondos
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
SOFOL	Sociedad Financiera de Objeto Limitado
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CONSAR	Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
PAHNAL	Patronato del Ahorro Nacional
SFP	Sociedad Financiera Popular

SCAP	Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo
MIPyME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
SIC	Sociedades de Información Crediticia
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
FONACOT	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
BPRs	Bank Perkreditian Rakyat
BTM	Banco Público Agrícola
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural
PATMIR	Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MICROCRÉDITOS COMO ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN A LA POBREZA EN MÉXICO

ANALYSIS OF THE PUBLIC POLICY OF MICROCREDITS AS AN ALTERNATIVE SOLUTION TO THE POVERTY IN MEXICO

Cruz Sánchez Eduardo¹ Perales Salvador Arturo²

RESUMEN

Este estudio tiene por objetivo explorar la situación actual de los programas de microcrédito en México, reconociendo que en una situación en la cual la población de bajos recursos encuentra restringido su acceso al financiamiento en los circuitos tradicionales, los esquemas de microcrédito surgen como una alternativa potencialmente viable para la implementación de proyectos y actividades que les generen un ingreso.

Se revisa el entorno institucional y regulatorio de la problemática con énfasis en la herramienta de microcrédito, en donde se pone de manifiesto la segmentación del sistema financiero mexicano. Se reconoce además que los programas de microcrédito tienen por objetivo central lograr mejoras en la calidad de vida de la población, así como alentar el desarrollo económico. Razón por la cual se procede a la revisión de algunos de ellos.

Como resultado de esta revisión se concluye que México se encuentra aún en etapa de desarrollar la oferta de servicios microfinancieros. Algunos de los principales retos a enfrentar son: asegurar la permanencia institucional de programas de financiamiento, profundizar el conocimiento y difusión de los mismos entre la comunidad, y diseñar programas de microcrédito que tengan el potencial de desarrollar beneficios en la población.

Por último, se propone la ejecución de varias líneas de acción por parte del gobierno: (1) debería de tratar de disminuir la segmentación del mercado y estimular la diversificación de carteras, particularmente en mercados rurales.; (2) no debe manipular las tasas de interés que se cobran en los mercados crediticios si lo que le interesa es que se cree un sistema crediticio sano; (3) impulsar el desarrollo de programas de microcrédito, y (4) que el gobierno no otorgue créditos de manera directa a los individuos

Palabras clave: microcrédito, microfinanzas, ahorro, servicios financieros, desarrollo económico, Estado

ABSTRACT

This study aims to explore the current status of microcredit programs in Mexico, recognizing that in a situation in which the low-income population is restricted access to financing in the traditional circuits, micro-credit schemes potentially emerge as an alternative feasible for the implementation of projects and activities that generate income.

Is reviewed the institutional and regulatory environment of the problem with emphasis on micro tool, where segmentation shows Mexican financial system. It is further recognized that microcredit programs main aim improvements in the quality of life of the people, and encourage economic development. Which is why we proceed to review some of them.

As a result of this review it is concluded that Mexico is still in the stage of developing the provision of microfinance services. Some of the main challenges to be faced are: ensuring the continued institutional financing programs, deepen knowledge and disseminating it among the community, and designing microcredit programs that have the potential to develop benefits to the population.

Finally, is proposed the implementation of various courses of action by the government: (1) should try to reduce market segmentation and encourage diversification of portfolios, particularly in rural markets., (2) must not manipulate the rates interest charged on the credit markets if what matters is that you create a healthy credit system, (3) promote the development of micro-credit programs, and (4) that the government does not grant loans directly to individuals

Keywords: microcredit, microfinance, savings, financial services, economic development, State

¹ Estudiante del Doctorado en Ciencias en Economía Agrícola. Universidad Autónoma Chapingo. educruz_78@yahoo.com

² Profesor-Investigador. Universidad Autónoma Chapingo. adelin21@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

Al igual que en la mayoría de los países en vías de desarrollo, en México la desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza ha sido siempre un problema al que se han enfrentado todos los gobiernos estatales y federales. Por ello, diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales han impulsado programas de tipo social que puedan hacer frente a estos problemas y lograr con esto generar el bienestar social que necesita la población de su comunidad o región. Un ejemplo de tales esfuerzos se dio en la década de los setenta, con un gobierno que ejerció con gran fuerza el gasto público mediante programas que buscaban fomentar algunos sectores de la economía mexicana; y los resultados no fueron los esperados para la economía nacional, ya que los recursos se desviaron y la deuda pública generó distorsiones que se transformaron en altos niveles inflacionarios. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari para ser precisos, se implantó un nuevo sistema en los Programas Sociales, el llamado Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que buscaba mejorar la situación de la población más desprotegida, pero que operaba de manera que los recursos no representaban subsidios sin razón, sino que se utilizaban para obras específicas y con la colaboración activa de los beneficiados.

Con Ernesto Zedillo y Vicente Fox se continuó con este tipo de programas, pero en menor grado. En el año 2000, con el cambio de régimen, el discurso apunta hacia la búsqueda de una mejor distribución del ingreso y el bienestar social a través de programas de Microcrédito que impulsarán el autoempleo y con ello la consolidación de un gran número de empresas de subsistencia en el país. De manera casi paralela, el gobierno de la ciudad de México también desarrolló programas dirigidos a la población de menos ingresos con el objetivo básico de generar el desarrollo económico de la misma.

Estos nuevos modelos de apoyo, tanto de gobiernos estatales como el federal se han basado en experiencias internacionales y nacionales, de manera específica en lo realizado en el Estado de Guanajuato por parte de Santa Fe, A.C., que planteó la necesidad de estimular el crédito dirigido a las microempresas. Dado este escenario, se inició con el Programa piloto a nivel Nacional de Financiamiento y Fomento al Microempresario que con el tiempo se convirtió en el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim). Para iniciar se utilizó como modelo las experiencias de organizaciones populares y bancos comerciales, como el BRI-Unit Desa (Indonesia), Grameen Bank (Bangladesh), K- Rep (Kenya), y Prodem/Banco Sol (Bolivia), que funcionan sólo como instituciones microfinancieras. Es importante mencionar que Pronafim sólo canalizaba los préstamos a las microfinancieras autorizadas por la Secretaría de Economía, los resultados del manejo de los recursos y su retorno aún son poco claros.

La sola participación del Estado en el desarrollo de este tipo de iniciativas no es suficiente, ya que existen mecanismos que pueden involucrar la participación del sector privado, generando un efecto multiplicador en la economía. Por su parte, el Estado debe cuidar que su participación sea activa y proactiva, es decir; debe establecer las normas e instituciones que procuren que los programas sean verdaderamente dirigidos a los sectores o grupos objetivo.

Los microcréditos surgieron paralelamente en Asia y Latinoamérica. Sin duda la experiencia más conocida es la de Grameen Bank, en Bangladesh, pero más por las energías que ha dedicado Mohamed Yunus (Premio Nobel de la Paz en 2006) en difundirla que porque haya sido la primera experiencia en ese campo. Como quiera que sea, el nacimiento de los microcréditos está asociado en Asia a Grameen Bank y en Latinoamérica a los programas de microcrédito impulsado por la organización estadounidense ACCION Internacional. Ambas entidades compartieron la creencia de que la pobreza no es sinónimo de insolvencia y de que, para dar acceso a los pobres a los servicios financieros, el principal escollo que hay que resolver es tecnológico. Simplemente, la tecnología de la banca convencional no se ajusta a las necesidades de esta población (o mejor: de estos clientes).

Los intentos de facilitar financiación a los pobres siempre han existido, sobre todo en el sector rural. En los años sesenta y setenta del siglo XX surgieron muchos bancos públicos y cooperativas con esa finalidad, aunque con un

enfoque equivocado, ya que se trabajó bajo la figura del subsidio, lo que hizo económicamente inviables a las instituciones prestamistas.

El gran acierto de las instituciones microfinancieras fue creer que los pobres podían ser excelentes clientes. Esa convicción les hizo desarrollar una tecnología crediticia basada no en las garantías monetarias sino en la información del “negocio” del microempresario, información que es levantada por los “oficiales de crédito” mediante visitas, y analizada en comités de crédito donde se examina la voluntad y capacidad de pago de los prestatarios. Uno de los secretos de los microcréditos es no sobreendeudar a los clientes, por lo que se analiza exhaustivamente su capacidad de pago y se va aumentando la cuota progresivamente. También resulta importante con visitas a la sostenibilidad de las instituciones conseguir escala, un volumen de clientes importante.

A partir de esas innovaciones, en los años ochenta, estas situaciones fueron creciendo y especializándose. Iniciaron procesos de profesionalización de su personal, desarrollaron mecanismos propios de evaluación de riesgo para esta clientela, sistemas de información propios, y sobre todo, ampliaron la oferta de nuevos productos. Ya no se limitaban a ofrecer préstamos productivos, sino créditos para vivienda, educación, seguros, remesas y productos de ahorro¹.

¹ El ahorro significa el excedente del ingreso sobre los gastos de consumo. Keynes, J. M. (1936, pág. 62) Es decir, el ingreso puede ser utilizado para consumo o para ahorro. Lo que no se consume es en realidad el capital disponible para inversión. Dicho capital se ve afectado por la existencia de entidades o personas

A finales de los años noventa, una serie de organizaciones decidieron regularizarse y convertirse en bancos. Dos motivos impulsaron esta decisión. El primero fue la necesidad de acceder a los grandes mercados de capitales, deseo que solo se podía hacer efectivo si estas instituciones se sometían a un marco legal (si bien adaptado a las necesidades y condiciones de sus clientes) y a la supervisión de las autoridades monetarias. El segundo fue su deseo de captar depósitos del público (ahorro) tanto para ampliar la oferta de sus productos como para financiar su crecimiento.

En la actualidad se puede hablar de una auténtica “industria de los microcréditos”, con multitud de instituciones que operan en diversas escalas y con la banca convencional, que empieza a mirar con mucho interés este mercado. Aunque resulta difícil estimar con exactitud la demanda potencial, las estimaciones más conservadoras apuntan a que existe una demanda no atendida de 18 millones de personas en Latinoamérica, frente a los 3 millones que acceden en la actualidad a los servicios de microcréditos.

Existen varias experiencias que dan cuenta de cómo el ahorro es un servicio financiero altamente valorado por las personas pobres (Rutherford, 2000; Rogaly, 1999; Johnson y Kidder, 1999). A partir de la visión de las instituciones internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) y, por ende,

encargadas de multiplicar los ahorros aumentando la oferta de fondos disponibles para la inversión. A esta operación se le llama crédito.

la de los gobiernos federal y estatales en el caso de México, los servicios microfinancieros se han reducido a un solo servicio; el microcrédito.

Esta visión de las microfinanzas centradas en el microcrédito es la que ha motivado que diversas instituciones de los gobiernos federal y estatal creen entidades de microfinanciamiento, despojando a esta actividad de algunas de las virtudes de tipo educativo y organizativo que tienen cuando las microfinanzas son, entre otras cosas, una herramienta de los proyectos sociales y económicos impulsados por las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Planteamiento del problema

El fenómeno de la pobreza en México es un problema creciente, esta ha recibido diversos tratamientos, uno de los cuales ha sido por medio de programas asistencialistas. Durante la década de los ochentas el gobierno federal destinó gran parte de su presupuesto a actividades sociales, mediante programas alimenticios y de seguridad alimentaria, fueron programas que finalmente sucumbieron por la falta de recursos para continuar siendo financiados. Actualmente bajo esa modalidad opera el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que es un programa que trata de abatir la pobreza de los medios rural y urbano, mediante el otorgamiento de satisfactores en educación, salud y alimentación.

Otra de las vías de superar la pobreza en México, principalmente la del medio rural, se produjo con programas como el SAM y el PIDER, que fueron

programas que se supeditaron al subsidio gubernamental y a la bonanza petrolera, no obstante estas condiciones se agotaron para dar paso a una situación de recesión en aparato económico, con lo cual disminuyeron los programas de este tipo.

La experiencia del pasado permite suponer que esas medidas, que aunque en el corto plazo funcionaron (por las condiciones más óptimas de la economía), no fueron suficientes para contrarrestar los efectos adversos de los ciclos económicos, que contribuyeron a acrecentar el número de pobres en el país. Lo ideal es encontrar medios que permitan a la población en pobreza tener opciones de desarrollo productivo y empresarial.

Esta es la vía más idónea del control y superación de la pobreza, el de potenciar y desarrollar actividades productivas entre la población pobre de México, principalmente la ubicada en el medio rural. La pobreza del campo se caracteriza por la escasez de medios productivos para que los campesinos desarrollen sus actividades, esto aunado a la falta de financiamiento y al otorgamiento de apoyos.

Con el desarrollo de medios productivos se logra que la población, aparte de tener ingreso y empleo seguro, tenga una mayor integración con el medio económico y, al mismo tiempo, una contribución al crecimiento de la economía del país.

En México el financiamiento es escaso, sobre todo para la población de bajos ingresos, que en los últimos años ha resentido la desaceleración de la

economía. La banca comercial no contempla como sujetos de crédito a los productores del campo (principalmente los pequeños productores), ni a los microempresarios que quieran emprender una actividad, esto por la falta de garantías y al elevado costo del dinero.

En México es difícil acceder al financiamiento, por lo que la población con necesidad de recursos financieros tiene que acudir a sistemas informales, como los agiotistas, que son agentes involucrados en el financiamiento, pero que otorgan créditos a muy alto costo.

Ante este panorama, surge la necesidad de esquemas de financiamiento para el desarrollo de proyectos productivos en las zonas pobres del país, una figura de esos esquemas es el microcrédito creado como una política de desarrollo por parte del gobierno federal para contribuir a la superación de la pobreza y al crecimiento productivo de los grupos y empresas sociales ubicados principalmente en las zonas rurales del país.

El financiamiento que requieren no lo pueden obtener de la banca comercial formal, pues no los consideran sujetos de crédito por los requisitos que ésta solicita. Es por ello que el gobierno se ve en la necesidad de aplicar programas que otorguen microcréditos que apoyen actividades productivas en las zonas de pobreza.

Dentro de los problemas fundamentales que se presentan a los microempresarios se puede identificar una variedad entre los que destacan los relacionados con las áreas de financiamiento, capacitación,

comercialización, asesoría, gestión e innovación en donde el problema focal se refiere a la falta de competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas. Las causas principales, de la baja competitividad de las MIPyMES, que se identifican son: la baja formación de empresas, la insuficiente capacidad empresarial, el bajo número de organizaciones promotores/ejecutores de proyectos para el desarrollo empresarial, la escasez de financiamiento, el bajo nivel de desarrollo tecnológico y el difícil acceso a mercados.

Los problemas que inciden directamente sobre el problema de los microempresarios están relacionados con la inversión insuficiente, la calidad insuficiente, altos costos, productos/servicios de bajo valor y una visión empresarial limitada. Entre las causas de estos problemas encontramos capacidades insuficientes así como desventajas sistemáticas relacionadas con factores externos tales como infraestructura, el entorno social y económico, la legislación y la regulación. Esto se traduce en problemas tales como problemas de flexibilidad laboral, costos de las materias primas, delincuencia, inseguridad y corrupción, economía informal, bajo nivel educativo, etc. Así mismo, el análisis del problema focal incluye las fallas de mercado que impiden un acceso adecuado a financiamiento, consultoría, innovación y tecnología entre otros.

Desde esta perspectiva, el acceso inadecuado al financiamiento sería ocasionado por un problema de oferta y demanda, en donde no existen canales y productos adecuados para las MIPyMES. Sin embargo, también

existe una capacidad limitada del empresario para acceder al sistema financiero. La falta de acompañamiento no sería estrictamente una condición negativa y sería más bien una solución a las capacidades limitadas.

El problema de innovación y desarrollo tecnológico insuficiente tiene su origen en el bajo número de proyectos de innovación desarrollados, en la transferencia tecnológica limitada, y en la incertidumbre que genera la protección intelectual e industrial. Así mismo, el uso insuficiente de asesoría especializada puede limitar estos proyectos.

Además de este problema, se encuentran las capacidades de gestión e innovación insuficientes que limitan los proyectos de innovación y el desarrollo tecnológico. Esta falta de capacidades de gestión puede estar ocasionada por un uso limitado de capacitación y asesoría especializada, por el desconocimiento de oportunidades de negocio y por su capacidad limitada para asimilar la asesoría, entre otros.

Otro problema que puede ocasionar una baja competitividad, es la inadecuada comercialización de productos y servicios que a su vez puede estar ocasionada por la falta de información sobre mercados o su desconocimiento de los mismos.

Un problema más que puede tener un efecto negativo es que los diversos servicios que apoyan esta comercialización resulten insuficientes o inadecuados y que su infraestructura de distribución no sea la apropiada. Otro factor que no está considerado como problemática y que impacta también

a la generación de productos y servicios, de mayor valor agregado, es el diseño insuficiente en los productos comercializados. Hoy en día el diseño industrial cobra mayor importancia en las MIPyMES y los mercados.²

Se entiende que el problema focal de “baja competitividad de los microempresarios mexicanos” es el adecuado y que competitividad se define, como la capacidad de las MIPyMES (establecidas y creadas) para consolidarse, expandirse y mejorar su productividad de manera sustentable y competitiva.

Justificación e importancia

En México, como en el resto de América Latina, el crecimiento acelerado de la población ha llevado a una situación en la que no existen las suficientes fuentes de empleo que absorban el excedente de mano de obra, lo cual ocasiona fuertes problemas de pobreza, desempleo y migración entre otros.

Esta situación lleva a la población a buscar alternativas de empleo propias (proyectos productivos), para obtener un ingreso y poder sobrevivir, se crean microempresas, las cuales requieren de financiamiento para poder crecer y desarrollarse.

² Frías Peña, J. (2005). Investigación en PyMES mexicanas. En Gutiérrez R., Ejercicio Profesional del Diseño Industrial 2. México, D.F: UAM Azcapotzalco.

Los microcréditos son importantes porque actualmente en México la falta de oportunidades laborales aunadas a la necesidad económica de las familias mexicana que viven en comunidades alejadas de los centros urbanos, conlleva a retos por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno; para ofrecer una mejor calidad de vida, mediante programas integrales que no solo resuelvan el problema de manera temporal, sino soluciones de fondo que permitan el desarrollo de estas comunidades, a través del financiamiento económico necesario para la generación de un ingreso permanente, que genere empleos directos y en algunos casos indirectos; que deriven de las mismas actividades.

El microcrédito como una herramienta dentro de las políticas públicas en desarrollo social, genera una economía incluyente, mejorando el ingreso, la distribución equitativa, además fomenta el desarrollo personal y el esfuerzo conjunto como elementos de organización social.

Parte de un proyecto evaluado, supervisado y tecnificado por parte de personal y asesores calificados en proyectos productivos, con un monto financiado por parte del gobierno y con supervisión constante de logros así como una ayuda gradual y creciente en cuanto los proyectos tienen el alcance esperado.

Como parte de una política pública estratificada, su alcance puede generar un alto impacto sobre la visión que se tiene de las comunidades, genera polos de

desarrollo seculares diferentes a los centro urbanos existentes, fomenta actividades primarias y evita la migración a centros poblacionales saturados.

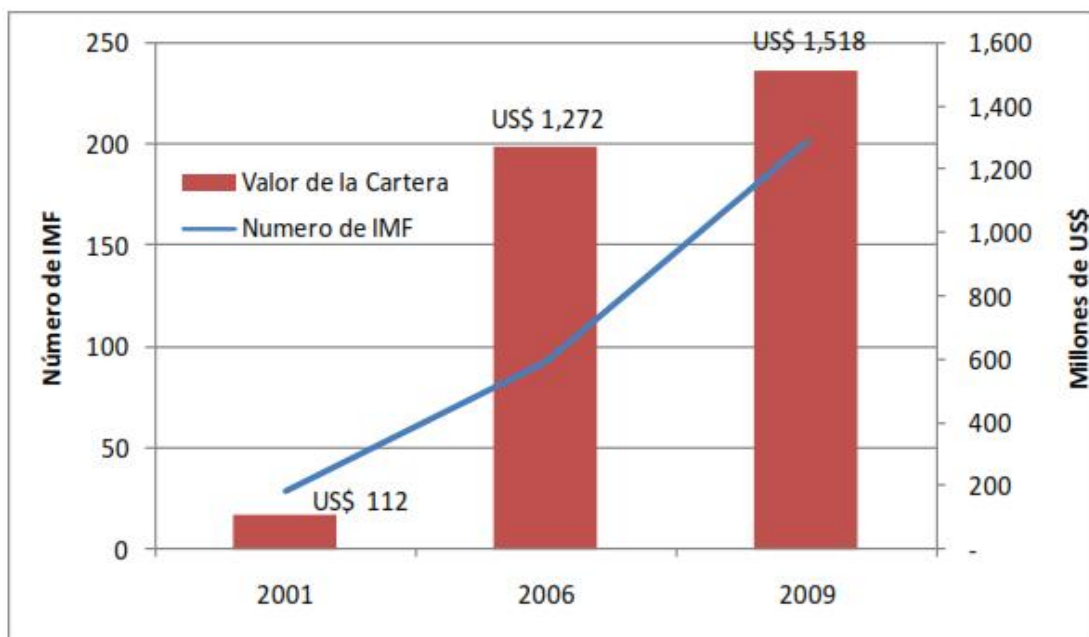
Con ello se pueden resolver diferentes problemáticas o empezar una política de generar nuevos polos de desarrollo siendo estos en un principio secular. La integración a nivel local puede verse fortalecida generando agrupaciones y generando una conciencia empresarial que genere muchos y mejores proyectos.

Esta es una propuesta que se está probando en Argentina, es probable que México pueda necesitar una estructura amplia para gestionar dichos recursos y apoyos lo cual generaría empleo de profesionales expertos en materia de desarrollo social y profesionalización del existente.

Recordar que se trata de generar acciones permanentes y no solo programas de apoyo temporal que lo único que provoca una dependencia y un sentido partidista o de alienación, México necesita acciones de fondo y no solo de emergencia.

Los microcréditos se han incrementado en un alto porcentaje, en solo diez años, el panorama de microcrédito en el país ha cambiado radicalmente. Para el 2009, se identificaron 202 instituciones, a esta fecha, la cartera ascendía a US\$ 1,518 millones y registraba un promedio de tasa de crecimiento anual del 43% (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Evolución del microcrédito en México



FUENTE: Prodesarrollo, FINAFIM, FOMMUR, MIXMARKET y CGAP

A pesar del crecimiento sorprendente de la cartera y del surgimiento de múltiples nuevas instituciones, el mercado mexicano sigue estando constituido por entidades de tamaño muy pequeño en las que destaca el predominio del uso de las metodologías de crédito grupales, como son la banca comunal y los grupos solidarios.

Aunque las IMFs estén creciendo y el microcrédito pareciera convertirse en un bien más accesible esto no lo es del todo cierto ya que el financiamiento que requieren las personas de bajos recursos no lo pueden obtener de la banca comercial formal, pues no los consideran sujetos de crédito debido a los requisitos que ésta solicita. Es por ello que el gobierno se ve en la

necesidad de aplicar programas que otorguen microcréditos que apoyen actividades productivas en las zonas de pobreza.

Objetivos

- Analizar los presupuestos teóricos de los diferentes programas de microcréditos implementados por el Gobierno Federal.
- Hacer un análisis del impacto que ha tenido la política pública de microcréditos en los beneficiarios de los diferentes programas.
- Estimar los beneficios que reportaría a la sociedad la implementación de los microcréditos, a través de su aplicación para el desarrollo económico.

Hipótesis

La introducción de nuevas herramientas económicas, humanas y sociales a través de los programas de microcrédito, puede impulsar procesos de expansión a pequeña escala en las áreas económica, social, familiar y en general, la generación de oportunidades de desarrollo de la población.

Por tanto la participación del estado a través de las políticas públicas orientadas a los microcréditos es una estrategia alternativa de desarrollo que impulsa el empoderamiento de la población en diferentes áreas de su vida y además, promueve la mejora en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, sus grupos de trabajo y sus comunidades.

No obstante en la implementación para el caso de México su impacto para la erradicación de la pobreza no es significativo debido a que no se tiene una cultura del ahorro, recuperación del crédito y además de una capacitación limitada en materia de educación financiera.

Metodología

Para efectos de este documento, en la acepción de institución de microcréditos se consideraron aquellas instituciones que realizan, de forma preponderante, actividades de ahorro y/o crédito con la población en general (mayoritariamente personas físicas). De igual forma, no se realizó una distinción sobre el destino que el acreditado asigne al crédito recibido, ya sea a consumo o a actividades productivas debido a la diversidad de actividades donde son empleadas las cantidades de dinero que administran los hogares.

A partir una relación amplia se seleccionaron aquellos documentos evaluados como los más adecuados por el autor para ser analizados y, posteriormente incorporarlos como constancias documentales de la situación de las políticas públicas de microcréditos. De igual forma, se realizó la clasificación específica de los textos relevantes de los documentos seleccionados para su inclusión en el estudio conforme a los diferentes contenidos temáticos.

Parte central del análisis está en la comparación de diferentes formas de intervención de las políticas públicas en microfinanzas. Para lo cual se presentaron las características de una selección de intervenciones, se

destacaron analíticamente factores que los distinguen y se realizó un análisis de los aspectos comunes y de sus divergencias.

Se identificaron posibles implicaciones de ese diagnóstico en el diseño y operación de políticas públicas relacionadas con el microcrédito. Para tal efecto se recabó información sobre instituciones del gobierno federal relacionadas con el microcrédito, como lo son la Financiera Rural, BANSEFI, FIRA, SECTUR, y programas diversos de la Secretaría de Economía en distintas facetas y periodos de los diferentes programas.

Para realizar el presente trabajo se partió de una recopilación amplia de fuentes secundarias de información. Como fuentes de búsqueda se efectuó la revisión de documentos públicos, tanto físicos como electrónicos, así como también de Programas de Gobierno. Asimismo, se contó con documentos obtenidos a partir de búsquedas en diversos portales de Internet.

CAPÍTULO I. LOS MICROCRÉDITOS

1.1 Microfinanzas y microcrédito.

La acción del Estado es indispensable para el surgimiento de mercados donde se presten servicios eficientes y sostenibles, al alcance de las poblaciones de escasos recursos.

El objetivo central de la acción del estado es hacer posible la aparición, funcionamiento y fortalecimiento de los mercados financieros y no sustituirlos. El propósito es poder aprovechar las ventajas de las transacciones que ocurren en el mercado, sin distorsionarlo.

Los organismos internacionales han creado bancos y programas de financiamiento orientados a los campesinos principalmente. Y, aunque, el historial de estos programas no es uniforme, sobre todo en lo que se refiere a su capacidad de llegar realmente a los pobres, en los últimos años se han introducido reformas e innovaciones para mejorar las oportunidades del mercado de crédito para la población rural pobre y para conseguir una mayor eficacia en el financiamiento rural.

La revolución que han tenido los microcréditos en los últimos años resulta ser interesante, de ser esquemas no públicos, incluso llegando a ser clandestinos e informales, la nueva vertiente económica de México los considera como indispensables en el desarrollo económico y social de algunas unidades productivas de pequeña escala.

El microcrédito tiene como finalidad apoyar a la población rural pobre (específicamente) a salir de la pobreza invirtiendo en sus propias explotaciones y pequeñas empresas.

A lo largo del tiempo, en el sector formal de la economía se han generado grandes cambios en la forma de percibir las microfinanzas, anteriormente no se le daba importancia a éstas porque se consideraba que:

- Las personas de escasos recursos no podían soportar una carga monetaria y no serían capaces de pagar los créditos obtenidos a tasas comerciales.
- Los créditos deberían ser dirigidos a actividades específicas y los clientes deberían ser monitoreados para asegurarse de que los créditos estaban siendo utilizados para los fines que fueron solicitados.

Además el Banco Mundial, señala otras causas por las que la banca comercial y otros intermediarios financieros no prestan a los pobres: el alto costo en las transacciones de pequeño monto, la ausencia de garantías tradicionales, el aislamiento geográfico o, simplemente, prejuicios.

Por medio de una constante búsqueda de información y mayor experiencia, el concepto de microfinanzas ha ido modificándose a partir de las siguientes realidades:

- Existe una gran demanda para créditos pequeños a tasas comerciales.

- La clase pobre trabajadora es capaz de pagar los créditos obtenidos a tasas comerciales cuando los términos de las mismas son apropiados y quien recibe el préstamo cuenta con las motivaciones adecuadas para mantener la relación.

Los programas de microcrédito constituyen una experiencia singular en el ámbito financiero y en las estrategias de apoyo a los sectores de la población de menos recursos. Las instituciones microfinancieras generalmente tienen el propósito de dar créditos a gente de escasos recursos.

Dichos programas están basados en el otorgamiento de pequeños créditos para gente de escasos recursos con el fin de que los empleen en proyectos de empleo y generación de ingresos para sus familias. Los préstamos generados por los programas de microcrédito son flexibles, de fácil interpretación y corresponden al contexto de las condiciones locales de la comunidad, asimismo, son una extensión de pequeños préstamos y pueden tomar parte dentro del sistema financiero tanto formal como informal. Los mecanismos de microcrédito proveen una medida efectiva para el combate a la pobreza, haciendo participe a la gente que no tiene acceso a las instituciones financieras que cobran altas tasas de interés.

Los principios en que se sustentan los diferentes programas de microcrédito son la confianza y la honestidad. La confianza del prestamista de pagar un crédito es determinante en el funcionamiento del sistema de microcrédito.

El microcrédito puede contribuir al crecimiento del ingreso de un pequeño productor, no obstante considerando que éste posee cualidades de un instrumento financiero de gasto público, su contribución depende de la presencia de dos elementos:

- Primero que el acreditado ejerza una actividad productiva y,
- Segundo, que ésta genere la rentabilidad necesaria para cubrir el crédito y agregar valor al negocio.

Debido a que la mayoría de las necesidades de microcrédito se encuentran en zonas rurales, el desarrollo de mercados financieros en éstas áreas tiene como objetivo lograr un mayor acceso de los pobladores rurales a los recursos financieros (o hacerlos sujetos de crédito) mediante la promoción y fortalecimiento de instituciones financieras sostenibles, el uso de tecnologías crediticias no tradicionales, el establecimiento de instrumentos de colaboración entre instituciones financieras formales y no formales. El desarrollo de políticas e instrumentos que reduzcan la falta de información, el alto riesgo de precios y de producción, y la inadecuada aplicación de contratos en el sector rural incrementará las ganancias de la intermediación financiera lo que a su vez asegurará un mayor acceso a servicios financieros en el sector.

El microcrédito no se presenta como un sustituto del crédito agrícola, ni de las actividades bancarias tradicionales, ya que su escala es mucho menor y sus objetivos son diferentes. No obstante, en sus manifestaciones más modestas,

ocupa un vacío que otras instituciones parecen olvidar, en sus versiones más ambiciosas, trata de catalizar el desarrollo económico y, de esa manera reducir la pobreza principalmente en las zonas rurales.

El microcrédito ha introducido algunas innovaciones importantes en la concepción del desarrollo y de las finanzas rurales. Su potencial a largo plazo de liberar a las personas de la pobreza no es todavía claro. Algunos estudios indican que el microcrédito debería orientarse a los prestatarios que tienen posibilidades de realizar actividades económicas prolongadas y que se encuentran con dificultades para obtener crédito. En el caso de muchos prestatarios, su limitado potencial de absorción de capital adicional puede limitar también el crecimiento económico positivo y la contribución del microcrédito a la reducción de la pobreza.

1.2 Los Microcréditos en México

En México como en la mayoría de los países en vías de desarrollo, la falta de acceso al financiamiento comercial e institucional limita las opciones y disminuye la seguridad financiera de las personas de bajos recursos.

Actualmente, el sistema financiero mexicano tradicional no atiende a la microempresa como tal, de hecho, el financiamiento bancario al sector privado ha venido a la baja desde 1994, año en el que llegó a 35% del PIB, mientras que en el 2000 fue de tan sólo, 9.4%, con base en lo anterior se estima que aproximadamente 80% de la población no tiene acceso al sistema bancario formal.

A pesar de esta situación, diversas instituciones han venido trabajando en el sector de las microfinanzas desde hace más de nueve años, ofreciendo oportunidades de financiamiento a quienes requieren montos pequeños para su microempresa y no alcanzan a cubrir los requisitos de la banca comercial para ser sujetos de crédito.

Los microcréditos son base fundamental de la actual política de desarrollo social y económico del país, la nueva administración promociona este esquema como una opción capaz de atender a toda aquella población que requiera recursos para iniciar un negocio.

Este esquema a través del financiamiento a las actividades productivas trata de combatir la pobreza. Un elemento esencial que ha caracterizado los últimos años es el incremento en el número de pobres, ante ello los microcréditos tratan de generar los ingresos y empleos suficientes como medida de superación de la pobreza en el medio rural y urbano.

Estos esquemas considerados en los últimos años responden a una lógica mundial. El microcrédito es un detonante en el nuevo entorno globalizado, naciones como Bangladesh implementaron mecanismos de aplicación de pequeños créditos a grupos de personas de bajos ingresos. Este esquema se vio fundado con la creación del Grameen Bank, que ha sido una de las instituciones bancarias más importantes en el desarrollo de microcréditos a nivel mundial.

A partir de estas experiencias, en México se retomó el papel de las microfinanzas como factor de desarrollo en los grupos más pobres del país.

1.3 Aspectos positivos de los microcréditos

Entre los aspectos positivos de los microcréditos que cabe considerar en el marco de las microfinanzas en México, es importante mencionar aquellas organizaciones que han ayudado a establecer lazos entre las instituciones que ofrecen servicios de microfinanciamiento. Es el caso del Prodesesarrollo (Red de instituciones de microfinanciamiento en México), que promueve el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones, realiza investigaciones conjuntas sobre el sector e índice en la política pública elaborando propuestas para mejorar su desarrollo, y Colcami (Consorcio Latinoamericano para Capacitación en Microfinanciamiento), cuya misión es fortalecer la capacidad de las instituciones formales e informales para proporcionar, en forma sustentable, servicios financieros de alta calidad a micro empresas de la región.

A través de estos organismos ha sido posible ir conformando el sector de las microfinanzas, que reúne diversas instituciones con una visión de permanencia en el mercado.

En México, como en otros países, existen múltiples sistemas de ahorro y crédito popular, con resultados exitosos. El marco legal de estas instituciones varía, dependiendo de si son Sociedades financieras de Objeto Limitado

(Sofoles), Cajas de Ahorro, Uniones de Crédito, Organizaciones no Gubernamentales (ONG) u otras.

En los últimos años el número de estas instituciones ha crecido exponencialmente. Actualmente las instituciones exitosas se encuentran en expansión con tasas de retorno competitivas con relación a las del sector bancario comercial y tasas de retorno sobre capital comparables a las existentes en los mercados de inversión. El acceso a servicios financieros institucionales y de calidad para el microempresario sigue siendo limitado. Algunos expertos han estimado que, a nivel mundial, la cobertura de estas instituciones no sobrepasa el 5% de la demanda.

Otro aspecto positivo a considerar es el contexto internacional de las microfinanzas, el auge en el desarrollo de las mismas ha ayudado a reducir la curva de aprendizaje de nuevas instituciones. Existen varias organizaciones exitosas de este tipo en América Latina con diferentes modelos de operación pero con un común denominador; son instituciones serias que han buscado ser autosuficientes y rentables para lograr su permanencia, lo cual ha implicado el desarrollo e implementación de diferentes metodologías adaptadas a sus contextos particulares.

1.4 Aspectos negativos de los microcréditos

Los microcréditos han sido considerados como esquemas bondadosos, no obstante, al igual que muchos otros modelos contienen ciertas imperfecciones en su funcionamiento.

La política social que ha imperado en el país en los últimos sexenios, y que se abocó a dar subsidios y transferencias directas o indirectas de recursos a la población más pobre, atacando las consecuencias en lugar de las causas de la pobreza; ante esto las instituciones que han ofrecido micro crédito en algunos lugares de la república se encuentran con actitudes viciadas y predomina la cultura del no pago. En otros casos algunas comunidades se han acostumbrado a los apoyos otorgados por los programas gubernamentales que prácticamente los han acostumbrado a vivir a expensas del gobierno sin trabajar para ello. Romper con esta cultura paternalista ha costado mucho trabajo.

Uno de los grandes riesgos actuales es que la población objetivo crea o perciba que es un programa directo del gobierno el que suministrará los microcréditos, porque inmediatamente la motivación para el repago de dichos créditos se reduce, esto está comprobado por muchas experiencias a nivel mundial.

Otro riesgo potencial se refiere al subsidio en gastos y tasas de fondeo a las instituciones de microfinanzas. El gran riesgo aquí es generar una competencia desleal, deformando el mercado y creando instituciones que no son autosuficientes y por lo tanto con un poco de permanencia en el mercado.

La banca social y de los microcréditos dependerá su permanencia en base a que sean financieramente viables, de lo contrario representarán únicamente una carga fiscal para la población.

Lo planteado por el gobierno resulta interesante, no obstante se sabe que los recursos públicos son escasos y no alcanzan a cubrir todos aquellos que necesitan créditos. El planteamiento más loable ante la escasez, es que la iniciativa privada intervenga para atender ese mercado. A mediano y largo plazo se incrementarán los requerimientos de créditos de las microempresas y lo ideal será contar con instituciones con las que se haya construido un historial crediticio.

1.5 Los retos actuales

El financiamiento a las actividades productivas del país debe estar encaminado al logro de la superación de la pobreza de los grupos más vulnerables de la república. Los microcréditos representan una opción viable a las muchas limitantes que tiene el financiamiento comercial e institucional, para ello la promoción de los esquemas entre los grupos pobres del país es una de las primeras tareas.

Se sabe que ante las novedades y el poco conocimiento de la población, muchos acaparadores y oportunistas ven esto como una opción de enriquecimiento. Por el momento, el microcrédito es poco conocido, se requiere mayor profundidad en su explicación hacia los pequeños grupos solidarios para que haya transparencia, equidad y una adecuada focalización de los apoyos.

Otro planteamiento que se hace, es que se divulgue una cultura organizativa, para que los recursos estén lo suficientemente aprovechados, de lo contrario únicamente servirán a los que gestionan los recursos.

Aunque falta madurar mucho, sobre todo en cultura de pago, es loable que se diseñen esquemas más reguladores y eficientes, con el objeto de identificar correctamente a los grupos que se les apoyo. Aún los vicios del pasado se siguen imponiendo, la población, principalmente las más pobre, ve este tipo de programas como asistencialistas, cuando no debe de ser así, esta debe ser una gran labor para los operadores del programa, porque se esto depende que programas como estos tengan un adecuado desarrollo para su sostenimiento.

1.6 Metodologías de los microcréditos

Los criterios para la otorgación de los microcréditos pueden hacerse a través de diferentes metodologías crediticias entre las que destacan las grupales y las individuales. Las primeras tienen la ventaja de resolver el problema de la falta de garantías y los altos costos de transacción relativos a la evaluación del crédito, seguimiento y cobranza de los préstamos, utilizando mecanismos de presión social entre los integrantes de los grupos. Entre estas técnicas, las más utilizadas son:

- a) *Los grupos solidarios*: son pequeños grupos de 4 a 10 integrantes seleccionados por ellos mismos. El préstamo se otorga a todo el grupo,

aunque se reparte individualmente, y todo el grupo es responsable por la devolución, convirtiéndose en una garantía social.

Si un miembro del grupo no paga, los demás miembros no pueden recibir un nuevo préstamo hasta que la totalidad de la deuda grupal haya sido liquidada. Esta metodología requiere que los integrantes ahorren obligatoriamente, pero en lugar de requerir un ahorro previo al otorgamiento de un préstamo, una porción del crédito otorgado es descontado para constituir dicho ahorro. El pago de los préstamos se hace por lo general cada semana en las oficinas de la organización microfinanciera. Las y los integrantes de los grupos reciben capacitación y asistencia técnica. Por lo general, estos grupos se integran con personas que tengan por lo menos un año de tener un negocio y no se otorgan préstamos para iniciar nuevos emprendimientos. El factor crítico en esta metodología es la relación solidaria entre miembros del grupo y la capacidad de pago de éstos.

- b) *Los bancos comunales*: son grupos de 20 a 50 integrantes, con una junta directiva que se encarga de las operaciones de ahorro y crédito generadas por los integrantes de los grupos. Antes del primer préstamo se requiere que el grupo realice un ahorro obligatorio previo y reciba una capacitación pre-crédito. Estos grupos se reúnen periódicamente (semanal, quincenal o mensualmente) para ahorrar y pagar los préstamos. Los promotores de la organización microfinanciera visitan los grupos para apoyar su funcionamiento. La organización microfinanciera otorga los préstamos al

grupo por un plazo denominado ciclo³, y a su vez, el grupo es el responsable del manejo y reparto de éstos entre sus integrantes, funcionando como garantía social. A diferencia de la metodología anterior, los bancos comunales tienen un mayor énfasis en la autogestión, ya que los grupos pueden manejar sus ahorros para hacer préstamos internos a sus miembros. El factor crítico de esta metodología se ubica en la relación solidaria entre integrantes del banco comunal.

- c) *El modelo del banco Grameen*: en esta metodología se forman grupos de cinco integrantes, y a su vez estos grupos (hasta un máximo de ocho grupos) se aglutinan para formar un centro en una comunidad específica. Varios centros se vinculan a una organización microfinanciera. Cada centro se reúne semanalmente y realizan pagos de los créditos y depositan su ahorro, aprovechando la reunión para hacer alguna actividad no financiera que refuerce la autoestima o promueva determinadas conductas en los clientes. En la primera etapa, debe de existir un ahorro previo antes del primer préstamo otorgado al grupo. Este esquema trabaja con una fórmula “2-2-1”: inicialmente, se le da un préstamo a 2 de los integrantes del grupo por un período definido; si éstos pagan y cumplen con las reglas establecidas, se procede a dar préstamo a otros 2 integrantes para un período similar, y una vez que estos hayan cumplido adecuadamente con los pagos, se le dé el

³ Los ciclos pueden ser de 4, 6 y hasta un año de acuerdo con las adaptaciones hechas por las organizaciones microfinancieras.

préstamo al último integrante. Los 5 integrantes del grupo responden por los préstamos de los otros.

En cuanto a las metodologías individuales se utilizan sobre todo cuando las relaciones solidarias son difíciles de establecer entre las y los clientes, como por ejemplo en las zonas urbanas, y cuando los montos de microcrédito superan los \$10,000. Los factores críticos en esta metodología son la capacidad de pago y la solvencia moral de las y los acreditados. Estas metodologías han sido modificadas y adaptadas al contexto en el que se operan y a los objetivos de la organización microfinanciera. Aunque en las microfinanzas han predominado las metodologías grupales, cada vez es más común encontrar organizaciones microfinancieras que ofrezcan simultáneamente préstamos grupales e individuales, utilizando en este último caso garantías prendarias o el aval de una persona.

Con estas metodologías, se atienden a hombres y mujeres de bajos ingresos excluidos del sistema financiero convencional, si bien una tendencia de los programas de microcrédito es a atender mayoritariamente mujeres, aunque cada vez más hombres participan en ellos.

1.7 Paradigmas y debates globales sobre los programas de microfinanzas

En general, los programas de microfinanzas se orientan mayoritariamente hacia las mujeres debido a que:

- La evidencia señala que existe una alta tasa de amortización de los préstamos entre las mujeres (Mayoux, 2001:19). Probablemente, la falta de oportunidades que tienen las mujeres en el acceso a servicios financieros, hace que éstas cuiden las pocas fuentes de financiamiento con las que cuentan. También podría estar manifestando la falta de poder que tienen las mujeres y su vulnerabilidad frente a los mecanismos coercitivos que ejercen las instituciones financieras para la recuperación de sus préstamos.
- Las mujeres utilizan el crédito de forma más responsable que los hombres, y por lo tanto las inversiones de esos préstamos tienen efectos más positivos para sus familias (Pommier, 1997:76). Las mujeres por ser las principales responsables de la reproducción y del cuidado de las y los hijos priorizan el uso de su crédito en gastos relativos al grupo doméstico. Según Argawal (1997:40), lo anterior también se da debido a que ellas saben que en un futuro dependerán de éstos para su sobrevivencia, ya que sus oportunidades económicas serán más restringidas a medida que tengan mayor edad.
- El constante cabildeo de género⁴ dentro de las agencias donantes y las ONG llevó a enfocar a las mujeres en los programas de microfinanzas, ya que el acceso al crédito por parte de las mujeres fue considerado como una limitante para su desarrollo económico en las discusiones sostenidas en las diferentes Conferencias Internacionales sobre la Mujer en 1976 en México, 1980 en Copenhague, 1985 en Nairobi y 1995 en Beijing. Se ha reconocido que las

⁴ El cabildeo de género es el proceso por el cual se trata de incidir en las instancias de decisiones para que realicen acciones que promuevan mayor equidad entre los géneros

mujeres se encuentran en desventaja socioeconómica frente a los hombres, siendo que éstas conforman una mayoría de los pobres, de los que se encuentran en los puestos de trabajo peor pagados y en peores condiciones y de los que trabajan más horas al día.

Los diferentes programas de microfinanzas pueden estar basados en cuatro paradigmas o modelos, sean éstos dirigidos a mujeres mayoritariamente o no. De acuerdo a cada paradigma, así será el acercamiento, que hagan estos programas, al tema del empoderamiento de las mujeres (Mayoux, 1998:8-25; 2001:20-21):

- a) *El paradigma de la autosostenibilidad financiera*⁵: En este paradigma se basa la Cumbre de Microcrédito iniciada en Washington en 1997. Es un intento de insertar las preocupaciones por el alivio a la pobreza y el empoderamiento en la agenda neoliberal.

Su objetivo central es la autosuficiencia financiera y la rentabilidad de los programas de microfinanciamiento para incrementar el acceso a servicios financieros por parte de los pobres en un contexto de reducción de fondos para la asistencia y las prestaciones sociales. A pesar de que señalan a las y los más pobres como su población meta, en realidad se enfocan en “las y los pobres financiados por los bancos”, es decir, las y los pequeños empresarios y productores. Sus discusiones giran en torno a tasas de interés que permitan

⁵ La autosostenibilidad financiera es el estado en el cual una entidad no depende de fondos externos para su funcionamiento.

cubrir los costos de funcionamiento y la inflación, la separación del microfinanciamiento de otras actividades complementarias (capacitación, asesoría o servicios sociales), la reducción de costos de transacción y el alcance de la eficiencia a través de sistemas de información computarizados y personal bancario profesional bien pagado. En este paradigma, el empoderamiento de las mujeres es definido en términos del incremento de las capacidades individuales para valerse por sí mismas, sobre todo en términos económicos.

- b) *El paradigma del alivio a la pobreza*: El objetivo de los programas que se basan en este paradigma es desarrollar medios de vidas sostenibles y aumentar el bienestar a través de la provisión de servicios sociales como alfabetización, atención a la salud e infraestructura, así como a través del desarrollo comunitario. La preocupación se centra en atender no sólo a las y los pobres, sino a las y los más pobres. Sus discusiones giran en torno a la importancia del ahorro, la facilitación de préstamos tanto para la producción y el consumo, y el suministro de bajos intereses o crédito subsidiado. Se propicia la formación de grupos solidarios y la movilización de las personas a través de los servicios microfinancieros. Estos programas brindan servicios complementarios y desarrollan estrategias para impulsar la participación comunitaria. En este paradigma, el tema del empoderamiento de las mujeres prefiere evitarse por ser controversial y político. A veces el término empoderamiento es utilizado como sinónimo de alivio a la pobreza, porque se supone que el acceso al microcrédito por parte de las mujeres hará que éstas

puedan contribuir con ingresos a sus hogares, mejorando de esta forma las condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres.

- c) *El paradigma feminista del empoderamiento*⁶: El objetivo principal de estos programas es el empoderamiento económico, social y político de las mujeres y los cambios en las relaciones de género hacia una mayor equidad. Género es la categoría teórica metodológica que analiza la construcción social del conjunto de características, de oportunidades, de expectativas y de funciones que se asignan a las personas con base en su sexo biológico, marcando diferencias entre el “ser hombre” y el “ser mujer”. Estas diferencias se traducen en desigualdad social, política y económica de forma particular para una época y cultura específica. Estos programas se dirigen sobre todo a mujeres, especialmente a las mujeres pobres, pero toman en cuenta aquellos cambios que los hombres deben hacer para promover la equidad de género. Estos programas son considerados como un punto de entrada dentro de una estrategia más amplia, cuyo fin es movilizar a las mujeres para la defensa de sus derechos. Como parte de las actividades, se realizan talleres de sensibilización de género y otras actividades para impulsar cambios en los roles de género y aumentar el control que tienen las mujeres sobre los

⁶ Recientemente el concepto de empoderamiento ha cobrado relevancia en el marco de un cambio en el enfoque sobre el desarrollo y los programas de combate a la pobreza. Concebir el desarrollo desde el enfoque del empoderamiento implica centrarse en crear las condiciones para que el individuo pueda aumentar su autoridad y poder sobre los recursos y las decisiones que afectan su vida. Como señala la perspectiva del Banco Mundial “A medida que lo pobres comienzan realmente a escoger, va incrementando el control sobre sus propias vidas. Las opciones de los pobres son extremadamente limitadas, tanto por falta de recursos, como por el poco poder que tienen para negociar mejores prestaciones con una serie de instituciones, tanto formales como informales. Debido a esta falta de poder que se haya intrínseca a la naturaleza de las relaciones institucionales, definir empoderamiento desde un punto de vista institucional es apropiado en el contexto de reducción de pobreza.... ” (2003).

recursos materiales e ideológicos. En este paradigma, el empoderamiento se centra en el cambio de las relaciones de poder de género en el ámbito de la producción y la reproducción, pero también en cambios en las relaciones de clase, etnia, generación, entre otras.

- d) *El paradigma institucionalista:* Las organizaciones microfinancieras (OMF) que siguen este enfoque se dirigen sólo hacia segmentos de población “pobre económicamente solvente”, pues son estos sectores los que tienen un menor riesgo de incumplimiento. Asimismo, se promueve la devolución del préstamo con incentivos dinámicos para las prestatarias y con incentivos salariales para los empleados, introduciendo además servicios de ahorro y seguros que sirvan de garantía para cubrir el riesgo de incumplimiento.

Los diversos programas de microfinanzas se basan preponderantemente en uno de estos cuatro paradigmas y diferentes actores en el sector de las microfinanzas promueven uno de ellos. Cada uno de estos paradigmas denota una preocupación y un propósito distinto. El paradigma de autosostenibilidad financiera en realidad se preocupa por la provisión de servicios financieros en pequeña escala, porque existe una demanda por dichos servicios, así es que su población objetivo son aquellos que pueden pagar por el servicio a un precio (tasa de interés) que permita la rentabilidad de la organización microfinanciera. Por supuesto, hay estudios que señalan que las organizaciones que se basan en este paradigma, aunque en términos absolutos llegan a atender más pobres, en términos relativos su cartera está compuesta por un porcentaje menor de pobres que las de las organizaciones

que no tienen este enfoque. Hay que evidenciar que para muchas instituciones microfinancieras, la reducción de la pobreza no es su principal objetivo (Gulli, 1999:13,19-24). Por su parte, el paradigma del alivio a la pobreza ve a las microfinanzas como una estrategia de desarrollo, pero con una perspectiva que no reconoce las desigualdades de género. Finalmente, el paradigma feminista del empoderamiento busca la equidad de género⁷ y ya que el empoderamiento requiere de espacios de reflexión y sensibilización, la creación de estos espacios implica costos que podrían dificultar la autosostenibilidad financiera.

A pesar de los diferentes propósitos de estos cuatro enfoques, todos desarrollan un papel importante en su campo, es decir en la provisión de servicios financieros, en el combate a la pobreza y en el empoderamiento de mujeres respectivamente, por lo que se debería alentar la coexistencia de los tres enfoques, mas no la subordinación de estos enfoques a uno dominante. El paradigma que más fuerte apoyo tiene actualmente es el de autosostenibilidad financiera respaldado por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cumbre del Microcrédito. El paradigma que menos apoyo recibe es el paradigma feminista del empoderamiento lo cual se confirma al analizar los debates globales que

⁷ Es el trato imparcial que reciben hombres y mujeres en relación con sus derechos, obligaciones, beneficios y oportunidades, y que tiene como implicación la igualdad para acceder y controlar recursos valiosos desde el punto de vista social, así como la eliminación de los obstáculos para que puedan ejercer sus derechos económicos, sociales, cívicos y políticos (Preval / Progénero, 2004:6)

se sostiene sobre las microfinanzas y notar la ausencia del tema de género en éstos.

Por otra parte el enfoque institucionalista centra su atención en la profundización financiera a través de la eficiencia del intermediario microfinanciero, promoviendo la movilización de recursos no subsidiados, la viabilidad financiera y la capacidad de expansión. Al enfatizar la autosuficiencia financiera y la escala institucional, únicamente los proveedores financieramente sostenibles pueden maximizar el alcance de la población pobre de forma permanente. Por tanto, se enfatiza el ahorro y la acumulación de capital y con ello la necesidad de atraer accionistas y ahorradores que refuercen la sostenibilidad⁸ de las OMF. Se asume igualmente que con eficiencia en las operaciones se consigue un impacto positivo en la reducción de la pobreza, un elevado número de prestatarias permite una permanencia en el largo plazo y una variedad de servicios compensa una baja profundidad de alcance.

En la actualidad, los tres debates globales son la autosostenibilidad financiera de las organizaciones de microfinanzas, la orientación selectiva hacia los pobres y la evaluación de los efectos del microcrédito (FAO, 2000:65-68). El primero se refiere a cómo compatibilizar la mitigación de la pobreza con la sostenibilidad financiera. Algunos especialistas y donantes insisten en la

⁸ Los institucionalistas defienden la sostenibilidad de la organización microfinanciera (OMF): una entidad sostenible se financiará con sus propios ingresos, sin la ayuda de donantes externos, Adams y Von Pischke (1992). Los welfaristas afirman que el rol de la OMF consiste en ayudar a los pobres y que la sostenibilidad debería ser una cuestión secundaria, Hulme y Mosley (1996).

eliminación de las subvenciones a los programas de microfinanzas, para hacer que las organizaciones microfinancieras tengan incentivos para ser más eficientes y alcanzar la autosostenibilidad financiera.

El segundo debate gira en torno a si los programas de microcrédito deben orientarse hacia los más pobres, ya que muchos dudan si éstos pueden librarse de la pobreza a través del endeudamiento o si tienen la capacidad de reembolsar los préstamos que se les hacen (FAO, 2000:67). Finalmente, el tercer debate se centra en si se debe destinar fondos para evaluar los efectos de los programas de microcrédito y en los desacuerdos metodológicos para realizar dicha evaluación.

Pese a la diversidad de los paradigmas existentes en las microfinanzas, la falta de consenso en su potencial para aliviar la pobreza y el poco conocimiento del tema de género y el empoderamiento de las mujeres en el debate, esta nueva tecnología goza de mucha popularidad en la actualidad, sobre todo en el caso de América Latina, y específicamente en México, tal como lo demuestra el creciente número de seminarios y talleres internacionales sobre el tema en la región, y la Cumbre del Microcrédito misma.

Es justamente por esta creciente popularidad que se hace todavía más importante que se evalúen los efectos producidos por los proyectos de microfinanciamiento.

1.8 Las evaluaciones de los efectos socioeconómicos del microcrédito

Siendo el microcrédito una de las estrategia clave para la reducción de la pobreza con mayor apoyo por parte de los gobiernos y donantes, es importante evaluar que tan efectiva es esta estrategia para provocar mejoras económicas, sociales y en las relaciones de género. La FAO señala que varios estudios importantes se han hecho para evaluar los efectos que tienen los programas de microcrédito en sus participantes, encontrándose los siguientes efectos económicos (FAO, 2000:59):

- Aumento del ingreso y diversificación de los ingresos.
- Cambios en el consumo.
- Aumento en el ahorro.
- Efectos en la producción, promoviendo nuevas actividades no agrícolas y mejoras en los métodos de producción.

Enumera los siguientes efectos sociales:

- Potenciación de la mujer (aumento de sus capacidades)
- Acción colectiva (aumento de la cooperación entre individuos)

Además, la FAO (2000:58) elabora un cuadro que resume los hallazgos acerca de los efectos del microcrédito en diferentes variables (Cuadro 1).

Cuadro 1. Efectos del microcrédito en determinadas variables: resultados de algunos estudios

Indicador/Autor	Morduch	Khandker	IIPA	MkNelly	Zaman	Otros
Ingreso/Pobreza	Ningún efecto	Reducción de la pobreza; nivel más alto de ingresos en las aldeas	Ingresos más altos	Aumento de los ingresos Agrícolas	Estabilización	_____
Patrimonio neto, activos	Diversificado	Aumento cuando la mujer es prestataria	_____	_____	Aumento	Aumento
Suministro de mano de obra	Diversificado	Aumento en las mujeres; descenso en los hombres	_____	_____	_____	_____
Consumo	Estabilización	Estabilización, aumento	Más alimentos; ninguna estabilización	Mayor seguridad alimentaria	Estabilización	Estabilización
Matrícula	Disminución	Superior en niños; ningún efecto en las niñas	_____	_____	_____	_____
Medidas que interesan la salud	_____	Mejor nutrición infantil	_____	Ningún efecto nutricional	Mejor nutrición infantil	_____
Uso de anticonceptivos	_____	Más bajo	_____	_____	_____	_____
Habilitación de la mujer	_____	_____	_____	_____	Aumento	Aumento

Fuente: FAO (2000:58) con base a diversos autores

La mayoría de las evaluaciones se centran más en los efectos económicos y menos en los sociales. De hecho, pocas retoman la evaluación de los efectos en las relaciones de género y en el empoderamiento de las mujeres participantes en programas de microcrédito. En estos aspectos, la teoría de género proporciona una perspectiva valiosa para comprender los efectos provocados por los proyectos de microfinanzas.

CAPÍTULO II. LA EVALUACIÓN, EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ENTORNO INSTITUCIONAL

El análisis de políticas públicas se define como “una disciplina aplicada de las ciencias sociales que emplea varios métodos de investigación, en el contexto de la argumentación y el debate público, para crear, evaluar críticamente y comunicar el conocimiento de política pertinentes” (Dunn1994:416). En el proceso de creación de conocimiento relevante para la elaboración de políticas públicas, los analistas de políticas públicas investigan las causas, las consecuencias y el desempeño de las políticas públicas y los programas.

Para el Dunn, el análisis de políticas públicas es una metodología para formular problemas con la finalidad de buscar soluciones. Esta metodología incorpora cinco procedimientos generales: estructuración de problemas, pronóstico, recomendación, monitoreo y evaluación. De manera tal que la evaluación forma parte integral del proceso de análisis de políticas públicas.

El análisis de políticas públicas es un proceso cíclico: definición del problema, escogencia de políticas, monitoreo o evaluación⁹ de los resultados de esas políticas y redefinición del problema. La evaluación es usualmente considerada como la etapa de post-implementación, diseñada para

⁹ Para Dunn (1994) el monitoreo, procedimiento para producir información acerca de causas y consecuencias pasadas de las políticas, es diferente a la evaluación. El primero se interesa principalmente en establecer remisas fácticas acerca de las políticas públicas, mientras que la segunda se interesa principalmente en establecer premisas valorativas necesarias para producir información acerca del desempeño de las políticas públicas

determinar la efectividad del programa y facilitar la reorientación o terminación del mismo (Dery 1984:104).

2.1 La evaluación de Políticas públicas

Se define la evaluación como un “procedimiento de la política-analítica utilizada para producir información sobre el valor o el valor del pasado y / o futuros cursos de acción”. Lo interesante de esta definición es que establece de manera explícita el carácter valorativo, en el sentido de valores éticos, de la evaluación (Dunn 1994:17).

Por otra parte se considera la evaluación como “la evaluación sistemática de la operación y / o los resultados de un programa o política, en comparación con un conjunto de normas explícitas o implícitas, como medio de contribuir a la mejora del programa o la política” (Weiss 1998:4). Para ella, la evaluación se enfoca no solo en los resultados, sino que también estudia los procesos.

La evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas o programas, e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos. El objetivo de toda política pública debe ser la resolución de un problema social, definido éste como “un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada” (MacRae 1985:21). Por ello MacRae propone el uso de valores finales, o valores intrínsecos, tales como el bienestar económico, la equidad o la calidad de vida, en la definición de los problemas sociales. Esto permite establecer prioridades en la atención de los problemas y facilita la formulación de políticas para resolverlos.

La función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas, es decir, “en la medida en que las necesidades, valores y oportunidades se han realizado a través de la acción pública” (Dunn 1994:405). Dicho de otra manera, permite detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas públicas y el esperado, así como su contribución al alivio de los problemas públicos.

Weiss divide las funciones de la evaluación en dos áreas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional. En la primera, la evaluación contribuye a la reestructuración de problemas y a la formulación de nuevas políticas o reformulación de aquellas que no estén cumpliendo sus objetivos. En otras palabras, la evaluación permite una mejor toma de decisiones en cuanto a la planificación de programas y la asignación de presupuesto. “La expectativa ha sido que los programas de buenos resultados se ampliará, y los que hacen proyecciones pobres serán abandonados o modificados drásticamente” (Weiss 1998:10).

En cuanto al aprendizaje organizacional, la evaluación suministra retroalimentación al personal que implementa el programa, suministrando información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas están incidiendo en el programa. Por otro lado, los gerentes del programa pueden aprovechar la evaluación para resaltar al personal las metas del mismo. Además, la evaluación permite la generación de conocimiento para entender mejor las intervenciones sociales, aunque pocas evaluaciones se hacen con este fin. También la evaluación

sirve para la rendición de cuentas, es decir, para que el público se entere de lo que están logrando los organismos públicos con los fondos que manejan. Finalmente, la evaluación permite registrar la historia del programa para que otros puedan derivar lecciones del mismo.

Los principales criterios para la evaluación de políticas públicas son: efectividad en el logro del valor final, eficiencia para alcanzar ese logro, adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público, equidad en la distribución de los beneficios y los costos, y satisfacción de los beneficiarios.

Al momento de evaluar un programa es importante conocerlo bien, entender cuáles son las “teorías de cambio” del programa. Estas teorías no son otra cosa que “un conjunto de hipótesis sobre la cual la gente construye sus planes de programa. Es una explicación de las relaciones causales que los insumos empata programa para esperar los resultados del programa” (Weiss 1998:55). De modo que la teoría del programa no es otra cosa que los mecanismos que median entre la implementación del programa y la obtención de los resultados deseados.

Comprender las teorías de cambio del programa es la base para su evaluación. El evaluador puede diseñar la evaluación para seguir la pista a la realización de los supuestos implícitos en la teoría. Weiss señala dos grandes ventajas de realizar la evaluación basándose en la teoría: una es que el evaluador puede detectar posibles fallas en el programa sin tener que esperar

a los resultados de largo plazo; la otra que le ayuda a explicar cómo y por qué ocurrieron los efectos del programa.

Pero no sólo el evaluador se beneficia con la elaboración de teorías de cambio del programa. Los diseñadores de programas, así como los funcionarios que los implementan, se ven obligados a explicar de manera explícita sus supuestos y examinar la lógica de sus ideas. Por otro lado, las bases teóricas del programa pueden ser de gran utilidad para implementar programas similares.

2.2 La evaluación en los países en desarrollo

Los países en desarrollo se caracterizan, entre otras cosas, por tener gran cantidad de problemas sociales que requieren la atención del estado y la implementación de programas públicos. Pero al mismo tiempo, sus gobiernos suelen tener fuertes restricciones presupuestarias debido a la precariedad de los ingresos fiscales. Esta obedece a un sinnúmero de problemas, entre los que se pueden señalar la baja actividad económica, el desmesurado crecimiento de la economía informal, alta ineficiencia en la recaudación impositiva y la corrupción.

En este contexto, la evaluación se convierte en un instrumento de gran valor porque permite mejorar la eficiencia del gasto público en programas sociales, maximizando la utilidad de los escasos recursos del estado. La evaluación no sólo permite la eliminación o reestructuración de aquellos programas que no logran sus objetivos, sino que permite a las agencias gubernamentales

generar conocimiento sobre cómo enfrentar los problemas sociales de manera eficiente, adecuada y equitativa.

Paradójicamente, la evaluación es una práctica poco frecuente en los países en desarrollo. Por ello no es inusual conseguir programas que alcanzan objetivos diferentes a los propuestos, o repetición de programas que han demostrado ser ineficientes. Es decir, se dificulta la acumulación de conocimiento referido a las intervenciones de las agencias públicas. Pero además se dificulta el proceso de rendición de cuentas, elemento necesario para el combate de la corrupción administrativa, práctica generalizada en países donde el funcionamiento del sistema judicial es precario e impera la impunidad.

La práctica de la evaluación de políticas públicas en los países en desarrollo ha recibido fuerte apoyo por parte de los organismos internacionales que proporcionan préstamos y donaciones, los cuales han hecho esfuerzos por difundir la cultura de la evaluación y desarrollar capacidades. Organizaciones internacionales como el Banco Mundial, United Nations Development Program (UNDP), Interamerican Development Bank (IDB), los bancos de desarrollo de África y Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), UNESCO, y organismos de ayuda bilateral como U. S. Agency for International Development (USAID), Canadian International Development Agency (CIDA), Japan International Cooperation Agency (JICA), Swedish International Development and Cooperation Agency (SIDA), y la UNESCO,

por solo mencionar algunos, tienen unidades de evaluación y monitoreo de programas y proyectos.

En estas unidades se genera gran cantidad de información, manuales, artículos y trabajos de investigación sobre las actividades de monitoreo y evaluación, que son de fácil acceso para países en desarrollo, investigadores e interesados. Además exigen la evaluación de los programas que financian.

Los organismos internacionales consideran el desarrollo de capacidades para evaluar y monitorear programas como un elemento clave para fortalecer la gerencia pública y la rendición de cuentas. El Banco Mundial juzga el monitoreo y la evaluación como herramientas gerenciales utilizadas para apoyar la toma de decisiones, asegurar la rendición de cuentas, medir los resultados e impacto de los programas y extraer lecciones de un determinado programa o proyecto. El Banco Mundial y el UNDP han sido los organismos más activos en apoyar el desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo en los países en desarrollo. Dentro de sus actividades de apoyo el UNDP ha publicado monografías sobre evaluación y monitoreo para varios países, contribuyendo a la difusión de la evaluación.

La importancia que le dan los organismos internacionales a la difusión de los resultados de las evaluaciones, así como a la incorporación del conocimiento que se deriva de ella en los nuevos programas, se debe, entre otras cosas, a que cada vez es más frecuente la creación de consorcios con varios donantes, lo cual hace necesario uniformar criterios y compartir experiencias. Al mismo

tiempo, las agencias donantes están yendo más allá de los vínculos gobierno-gobierno para crear vínculos directos con la sociedad civil, por lo que es necesario que ésta tenga acceso a los resultados de las evaluaciones. Aún más, los organismos internacionales están propiciando la participación de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en los procesos de evaluación.

La evaluación enfrenta importantes obstáculos. El principal es la falta de capacidad que existe en los países en desarrollo para llevar a cabo actividades de evaluación y monitoreo, aunque se han venido haciendo esfuerzos para crearla. Otro obstáculo importante es la cultura organizacional, en el sentido que en muchas organizaciones la rendición de cuentas tiende a ser relacionada con culpa, por lo que hay poca disposición para colaborar con las evaluaciones. Sin pretender agotar la lista, podemos mencionar dos problemas adicionales. Uno es la presión que frecuentemente existe en los organismos públicos para cumplir con los gastos presupuestados, lo que induce a tomar atajos sin considerar el aprendizaje adquirido en experiencias previas. El otro es la alta rotación de personal, que elimina los incentivos para evaluar porque cuando se obtienen los resultados de la intervención, buenos o malos, los funcionarios que la implementaron ya no están a cargo. Además, la alta rotación de personal se traduce en la pérdida de la memoria institucional por la falta de registros.

Un reporte de la OECD (1997) afirma que para crear instituciones de evaluación sostenibles y efectivas en los países en desarrollo se requiere, por un lado, del compromiso y soporte de los niveles políticos y gerenciales más

altos, los cuales deben estar convencidos de su utilidad; por el otro, de un fundamento legal que soporte esas instituciones.

Usualmente, la evaluación ha sido un requisito exigido por los organismos internacionales donantes para asegurarse de que los fondos sean utilizados eficientemente, y generalmente es llevada a cabo por expertos independientes. Pero ahora existe una tendencia a conseguir la participación de los nacionales involucrados en el programa de dos maneras: como participantes en el proceso de evaluación y como audiencias que reciban las lecciones aprendidas de la evaluación. Por ello se está hablando de Participatory Monitoring and Evaluation (PM&E) como una nueva herramienta en el kit de evaluación.

La idea es incorporar ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC) como socios en el proceso de evaluación y como audiencia para las lecciones que emergen de ésta. Una relación constructiva con esos grupos debería reforzar los procesos de aprendizaje y rendición de cuentas. Además debería tener un efecto positivo en la creación de una cultura de evaluación en los países en desarrollo. No obstante, hay que tomar en cuenta que para involucrar a los nacionales del país receptor de la ayuda en el proceso de evaluación es necesario desarrollar capacidades, lo cual requiere tiempo y recursos.

La PM&E está en línea con lo que se denomina empowerment evaluation o evaluación de empoderamiento. La misma consiste en el uso de los conceptos y técnicas de la evaluación para fomentar el desarrollo y la autodeterminación

(Fetterman 2000¹⁰). Está diseñada para ayudar a la gente a que se ayude a sí misma y mejore sus programas utilizando la auto evaluación y la reflexión.

La evaluación de empoderamiento se hace en tres etapas. En la primera se establecen los resultados que se quieren obtener. Luego se especifican las actividades requeridas para lograr esos resultados. En la segunda etapa se identifican las actividades más importantes y se le asignan prioridades. Entonces el personal a cargo del programa y los beneficiarios le asignan calificaciones a cada una de esas actividades. De esta manera pueden determinar cómo está el programa, así como sus debilidades y fortalezas. En la tercera etapa se mira hacia el futuro, hacia donde se quiere ir, fijando metas que se quieren alcanzar y las estrategias correspondientes para mejorar el programa. De esta manera la evaluación se convierte en parte de la planificación y el manejo del programa, es decir, se internaliza e institucionaliza. Esto permite superar uno de los problemas de la evaluación tradicional, como lo es el hecho que las personas afectadas tienden a darle poca importancia.

El impulso que ha recibido la política de descentralización en los países en desarrollo, junto con el desarrollo y fortalecimiento de la sociedad civil, que reclama cada vez más espacios de participación, crean un ambiente propicio para aplicar la evaluación participativa.

¹⁰ Fetterman D. 2000. Empowerment evaluation.
<http://www.stanford.edu/~davidflemppowermentevaluation.html>

A manera de conclusión podemos afirmar que la evaluación debe tener un basamento teórico que permita explicar los cambios producidos por el programa. Esto genera ventajas para todos los grupos involucrados en el programa, además de que facilita la generalización de los resultados obtenidos en el estudio de un programa determinado.

La evaluación, elemento clave en el análisis de políticas públicas, ha alcanzado un estatus muy importante en los programas de ayuda a los países en desarrollo. Los organismos internacionales consideran la evaluación como una herramienta gerencial que permite asegurar la rendición de cuentas, medir los resultados e impacto de los programas o proyectos y generar conocimiento.

Hoy en día, la tendencia es a involucrar a expertos, organizaciones y grupos afectados locales en el proceso de evaluación. El mejor conocimiento de estos grupos sobre la sociedad local tiene un efecto positivo sobre la calidad de la evaluación. Además, con su participación mejora el feedback de la evaluación, se internaliza, y se difunden más los resultados. Finalmente, hay que señalar que la participación ayuda a difundir la cultura de la evaluación y a desarrollar capacidades.

La evaluación es un instrumento subestimado en los países en desarrollo, lo cual impide la utilización eficiente de los escasos recursos públicos y dificulta la rendición de cuentas. Los gobiernos de estos países deberían proporcionar apoyo político y económico al desarrollo de sistemas de evaluación nacionales

que permitan crear y consolidar capacidades para la evaluación de programas y proyectos, a nivel regional y local. En este sentido pueden coordinar esfuerzos con los organismos internacionales, que han sido activos promotores de la evaluación y el monitoreo.

2.3 Políticas públicas relacionadas con los microcréditos

En los últimos 35 años el gobierno federal ha implementado una serie de políticas públicas que ha transformado de manera importante al sistema financiero mexicano. Dentro de los cambios que ha sufrido el sistema financiero a raíz de las acciones del gobierno federal, dos son particularmente importantes para el sector de la población que se beneficia (o se puede beneficiar) de microcréditos. En primer lugar, se encuentra el cambio que ha sufrido el sistema financiero a raíz de las políticas de liberalización que se han implementado en las últimas décadas. La liberación que se ha alcanzado ha provocado, entre otras cosas, que se reduzca el papel del gobierno como prestador de servicios financieros a la población que se encuentra fuera del sistema financiero comercial. En segundo lugar, y como respuesta a su menor participación como prestador de servicios financieros, se encuentra la preocupación del gobierno federal por fomentar la existencia de instituciones sanas que brinden servicios de ahorro y crédito a aquellos individuos que se encuentran fuera del sistema financiero comercial y/o que se hayan visto afectados por la desaparición o reducción de los programas crediticios gubernamentales. El resultado de esta preocupación ha sido el diseño, la

entrada en vigor en 2001 y las subsecuentes modificaciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

En este apartado se describe la evolución del papel que el gobierno federal ha jugado en los últimos 35 años como prestador de servicios financieros a la población que se encuentra fuera del sistema financiero comercial, poniendo especial atención a lo que ha sucedido en los mercados financieros rurales, que es para los que existe mayor documentación. Como se puede apreciar, conforme el gobierno ha reducido su participación como proveedor de servicios financieros populares, un número de importante de instituciones privadas ha surgido para satisfacer la demanda por este tipo de servicios. Este fenómeno ha provocado, a su vez, que el gobierno se preocupe por el estado de salud de estas nuevas instituciones y por proteger a sus clientes.

Cabe mencionar que el principal objetivo de este capítulo no es relatar con sumo detalle el papel que el gobierno federal ha jugado dentro de los mercados financieros populares¹¹ en los últimos 35 años. Más bien, en este capítulo intentamos describir los principales cambios que han afectado al sistema financiero mexicano—y como consecuencia la oferta y la demanda de crédito popular—entre 1976 y 2009, de tal manera que sea posible comprender dónde nos encontramos actualmente y por qué nos encontramos aquí. Con esto en mente y siguiendo a y Richter, Boucher Woodruff (2006)¹²

¹¹ Por mercados financieros populares nos referimos a aquellos compuestos por individuos que no cuentan con acceso a los servicios financieros ofrecidos por la banca comercial.

¹² The Structure of Rural Financial Markets in México, selected paper prepared for presentation at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting 2006.

consideraremos los siguientes tres episodios: intervención estatal que abarca aproximadamente de 1976 a 1988, reforma liberalizadora que comprende más o menos de 1989 a 2000, y periodo post-liberalización que va de 2000 a hoy en día.

Intervención estatal (periodo de 1976 a 1988)

Las políticas llevadas a cabo por el gobierno federal entre 1976 y 1988 se destacan por una importante presencia del Estado en los mercados crediticios populares. Al igual que como sucedió en otros países de América Latina, en México el gobierno identificó que la falta de crédito actuaba como un fuerte obstáculo para que los pequeños agricultores—particularmente aquellos ubicados en tierras ejidales—lograran modernizarse.

Con la convicción de eliminar este obstáculo para la modernización, el gobierno federal decidió canalizar enormes montos de crédito subsidiado al sector rural. Para facilitar la implementación de su estrategia, el gobierno creó dos instituciones relevantes.

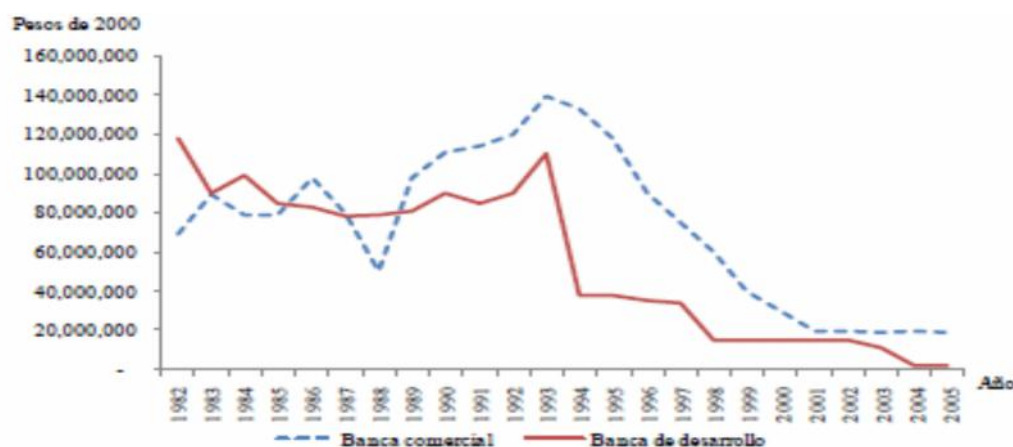
Por un lado, en 1976, el gobierno consolidó a tres instituciones bancarias creando una sola. Esto es, la consolidación del Banco Nacional de Crédito Agrícola (fundado en 1926), el Banco Nacional de Crédito Ejidal (fundado en 1936) y el Banco Nacional Agropecuario (fundado en 1965) dio como resultado el nacimiento del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL). Posteriormente, en 1979, el gobierno creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) para tratar de incrementar la productividad en alimentos básicos del

sector ejidal. Así, a través del SAM y BANRURAL, el gobierno implementó su plan de brindar crédito a los productores rurales (Wiggins 2002:179-202).

La estrategia del gobierno tuvo como consecuencia inmediata el lograr proveer crédito a un número mayor de productores y el financiar la producción de un mayor número de hectáreas al aumentar la cantidad de créditos ofrecidos a la población rural.

La crisis de 1982 alteró notablemente el curso de las políticas públicas que estaba implementando el gobierno federal. Particularmente, entre 1981 y 1987 se vieron recortados drásticamente los presupuestos que debían financiar las políticas agrícolas en el país. Esto provocó, entre otras cosas, que se abandonara el SAM (Wiggins, 2002:179-202). En conjunto, todos los ajustes que se implementaron a raíz de la crisis se tradujeron en una fuerte caída del crédito otorgado en el país tanto por la banca comercial, como por la banca de desarrollo, tal como lo muestra la gráfica 2.

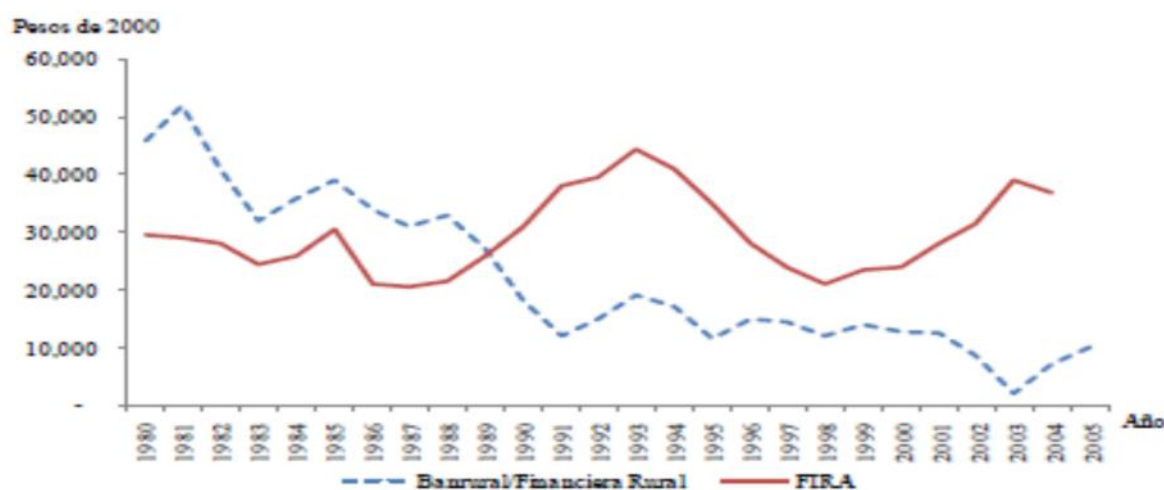
Gráfica 2. Crédito agrícola en México proveniente del sector bancario (1982-2005)



Fuente: Richter, Boucher y Woodruff (2006)

Respecto a la caída del crédito otorgado por la banca de desarrollo, cabe señalar que ésta se debió a la drástica caída del crédito ofrecido por BANRURAL, como puede observarse en la gráfica 3.

Gráfica 3. Crédito otorgado en México por Banrural Y Fira (1980-2005)



Fuente: Richter, Boucher y Woodruff (2006)

Durante el periodo de tiempo de la fase de intervención estatal (1976-1988), los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), fungían como otra institución gubernamental que otorgaba crédito a los productores rurales. FIRA operaba como institución de segundo piso pues los fideicomisos otorgaban préstamos descontados a la banca comercial a través de cuatro fondos: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios; Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios; y el Fideicomiso para el Desarrollo de la Pesca.

El requisito para que la banca comercial pudiera obtener recursos de estos fondos era que los créditos que otorgara fueran dirigidos a productores agrícolas para que éstos financiaran su capital de trabajo, hicieran inversiones de capital o financiaran la comercialización de sus productos. Los requisitos que debían cumplir los productores agrícolas para acceder a los créditos otorgados por la banca comercial eran mucho más rigurosos que los que debían cumplir para acceder a los créditos otorgados por BANRURAL. Como resultado, durante toda la década de los 80, el crédito otorgado vía FIRA, fue consistentemente menor que el otorgado vía BANRURAL (ver gráfica 3).

Para el final del periodo de intervención estatal, se había registrado un fuerte recorte presupuestal para financiar las políticas de desarrollo. Además, al asumir la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari empezó a abolir la mayoría de las políticas gubernamentales diseñadas para brindar apoyo a la producción agrícola y comenzó a favorecer políticas que fomentaran el libre mercado. Esto nos lleva al inicio del periodo de la reforma liberalizadora.

Reforma liberalizadora (periodo de 1989 a 2000)

La reforma liberalizadora comprende aproximadamente de 1989 a 2000, periodo de tiempo durante el cual el país pasó de adoptar políticas públicas con fuerte intervención estatal a adoptar políticas públicas que favorecieran e impulsaran la liberalización económica. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es quizás el máximo símbolo de la

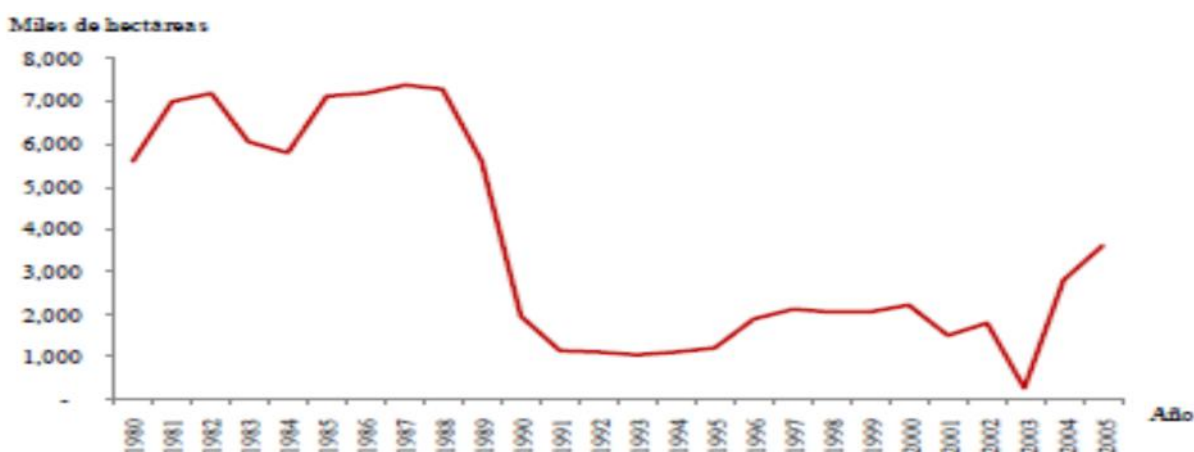
liberalización promovida durante esta etapa. Para nuestros fines, dos eventos particularmente importantes ocurrieron durante este periodo. En primer lugar, BANRURAL fue reestructurado; en segundo, el gobierno federal creó el programa Crédito a la Palabra (CAP).

El cambio más dramático ocurrido durante este periodo para el sector rural fue la reclasificación de los criterios de elegibilidad para que un productor agrícola pudiera recibir préstamos de BANRURAL. En 1989, los productores rurales fueron clasificados en cuatro grupos de acuerdo a su potencial económico. El primer grupo estaba constituido por entre 75,000 y 150,000 productores comerciales que habían demostrado ser prestatarios confiables de BANRURAL. El segundo grupo estaba compuesto por entre 500,000 y 600,000 medianos productores y ejidatarios. El tercer grupo, compuesto por pequeños productores, contaba con entre 400,000 y 600,000 miembros. Finalmente, el resto de los productores agrícolas, alrededor de 1.1 millones, fue catalogado dentro de un cuarto grupo. De estos cuatro grupos, únicamente los productores del tercer grupo fueron catalogados como elegibles para recibir créditos de BANRURAL¹³. Esto significó que sólo el 25% de los productores que anteriormente tenían acceso a los créditos de BANRURAL, fueran catalogado como elegibles.

¹³ Los productores del grupo uno ahora tenían que acercarse a la recientemente privatizada banca comercial. Por su parte, los productores del grupo dos obtendrían créditos provenientes de FIRA a través de la banca comercial. Mientras que los productores del grupo cuatro se quedaron sin acceso al sistema financiero formal del país.

Los efectos de esta política fueron inmediatos y notables. El número de prestatarios elegibles cayó de 800,000 a 224,000 (Myhre, 199:39-65). Entre 1988 y 1991 el número de hectáreas financiadas pasó de 7.2 millones a poco más de un millón (ver gráfica 4). El porcentaje de crédito agrícola otorgado por la banca de desarrollo decreció de manera importante (ver gráfica 4). Todo esto llevó a una caída en el monto total de créditos otorgados como puede apreciarse en la gráfica 3. Llama la atención que mientras el número de beneficiarios de crédito y el monto total de créditos otorgados cayeron, el monto de crédito por hectárea aumentó durante este periodo al pasar de 4,000 pesos de 2000 en 1989 a 18,000 pesos de 2000 en 1994 como puede verse en la gráfica 4.

Gráfica 4. Hectáreas financiadas por Banrural en México (1980-2005)



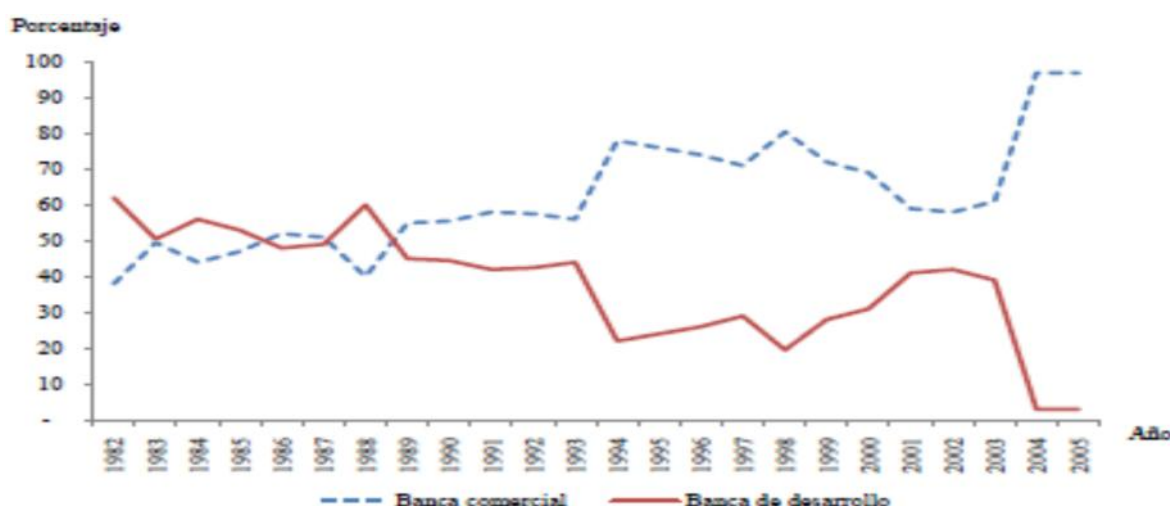
Fuente: Richter, Boucher y Woodruff (2006)

El cambio en las políticas de acceso a crédito de BANRURAL acabó beneficiando a los productores comerciales pues las operaciones de FIRA se

expandieron y empezaron a dar créditos blandos, es decir a bajas tasas de interés, a la banca comercial.

Así, como se observa en la gráfica 3, el monto de préstamos otorgados por FIRA se duplicó entre 1988 y 1993. Además, en 1989, el monto de préstamos otorgados por esta institución rebasó el otorgado por BANRURAL y, a partir de entonces, siempre ha permanecido por arriba.

Gráfica 5. Porcentaje de crédito agrícola en México por tipo de banca
(1982-2005)



FUENTE: Richter, Bucher y Woodruff (2006)

El segundo evento importante durante este periodo fue la puesta en marcha del programa CAP en 1989. La meta del CAP era atender a los 1.1 millones de productores que quedaron fuera del sistema financiero mexicano tras la reclasificación de los criterios de elegibilidad para acceder a créditos de BANRURAL, es decir, a los productores del grupo cuatro. El CAP se diseñó

para financiar la producción agrícola de ejidatarios o propietarios en hasta tres hectáreas de tierra. Los préstamos los entregaban los municipios directamente a los productores. El único requisito para acceder a estos préstamos era que los productores dieran su palabra de que los recursos serían utilizados para financiar sus actividades agrícolas y que al final del ciclo agrícola los repagarían a los municipios (SEDESOL, 2006). Para que los municipios tuvieran el interés de recuperar los recursos prestados, se les permitió utilizar los fondos que recibieran como repago de deuda en tres rubros: (i) desarrollo de actividades productivas; (ii) mejoras a la infraestructura; y (iii) la creación de cajas solidarias (Myhre, 1998 y SEDESOL, 2006).

Si bien el programa logró alcanzar a muchos de los productores clasificados dentro del grupo cuatro, nunca se logró atender a todos los productores que habían dejado de tener acceso a los mercados financieros tras la reestructuración de BANRURAL. Adicionalmente, mientras que en 1991 el monto de crédito promedio por hectárea a través de BANRURAL era de 10,000 pesos de 2000, a través de crédito a la palabra era de tan solo 1,500 pesos de 2000. El programa permitió que se crearan un gran número de cajas solidarias.

En general, las cajas solidarias creadas a partir de los fondos del CAP crecieron de manera importante durante el periodo de la reforma liberalizadora. Estas instituciones podían recibir asistencia técnica para mejorar su funcionamiento a través del FONAES. Cada caja solidaria mantuvo

su autonomía y capacidad de crear sus propios proyectos de ahorro y de préstamo. Además, dado que una vez establecidas, las cajas podían atender a hogares no agrícolas, estas instituciones fueron capaces de proporcionar servicios financieros a un segmento de la población mucho más grande que el que había sido posible atender a través de BANRURAL. Asimismo, durante este periodo surgieron y se multiplicaron otro tipo de instituciones financieras locales que, para ser concisos, pueden catalogarse, junto con las cajas solidarias, como Cajas de Ahorro y Crédito Popular (CACPs)¹⁴. En su conjunto, las CACPs se encargaron de cubrir los huecos dejados por el sistema financiero formal—particularmente tras la reestructuración de BANRURAL—y su rápido crecimiento demuestra que existía una importante demanda por servicios financieros que no estaba siendo atendida¹⁵.

Así como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte puede considerarse el símbolo máximo del periodo de las reformas liberalizadoras, la devaluación de 1994 es simbólica del inicio del fin de este periodo, dados los estragos que causó al sistema financiero nacional. Dentro de los muchos efectos que la devaluación del peso ocasionó, tres resultan particularmente relevantes para nuestros fines. En primer lugar, el crédito agrícola

¹⁴ Dentro de las CACPs se encuentran las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito: Uniones de Crédito y Sociedades de Ahorro y Préstamo; y las Entidades Cooperativas de Ahorro y Crédito: Cajas Solidarias, Cajas Populares y Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Para un análisis más detallado de las instituciones financieras no bancarias en México, ver Muñoz Rodríguez, Santoyo Corts y Altamirano Cárdenas (2002).

¹⁵ A pesar de que en la literatura se habla de que las CACPs han crecido rápidamente conforme el gobierno federal se ha ido retirando como prestador de servicios de crédito para la población que se encuentra fuera del sistema financiero formal, la información sobre el número real de este tipo de instituciones es sumamente escasa y varía entre las pocas fuentes existentes (ver, por ejemplo, Benquet y Trujillo, 2003; Gavito-Mohar, 2002; INEGI, 1999; Muñoz Rodríguez, Santoyo Corts y Altamirano Cárdenas 2002; y World Bank, 2002).

proporcionado tanto por la banca comercial como por la banca de desarrollo tuvo una importante caída (ver gráfica 2). En segundo lugar, y como podría esperarse, los créditos financiados con fondos de FIRA también cayeron (gráfica 3). Finalmente, una serie de fraudes dentro de las CACPs y la falta de capacidad de repago por parte de los prestatarios afectaron la confianza en estas instituciones y su crecimiento.

El periodo de reformas liberalizadoras empezó con una serie de cambios que modificaron seriamente la forma en que los habitantes de zonas rurales podían acceder a créditos. La crisis que se desató tras la devaluación de 1994 interrumpió el proceso de acoplamiento a las nuevas políticas que el gobierno federal estaba implementando y provocó una caída generalizada del crédito que afectó a la vasta mayoría de los hogares y productores del país, incluidos los hogares rurales y pequeños productores. Esto nos lleva al último periodo de estudio, el periodo post-liberalización.

Periodo post-liberalización (periodo de 2000-)

El periodo de post-liberalización inicia con la llegada a la presidencia de Vicente Fox en 2000 y corre hasta nuestros días. Durante su administración, el presidente Fox promulgó una serie de leyes que liberalizaron aún más la economía intentando revivirla tras la crisis que definió la segunda mitad de los noventas. Asimismo, el presidente Fox arribó a la presidencia con una ambiciosa agenda para impulsar el sector microfinanciero del país. De hecho, las bases que se sentaron durante su administración son las mismas sobre

las cuales la actual administración del presidente Calderón ha estado trabajando. De particular importancia para nosotros resultan las políticas públicas implementadas por el gobierno federal para hacer resurgir al crédito agrícola y para regular las CACPs. Si bien, mientras que el gobierno dio dos pasos hacia adelante al atacar estos dos problemas, dio un paso hacia atrás en otro frente.

En cuanto a las acciones llevadas a cabo por el gobierno para mejorar la situación del crédito agrícola resalta el reemplazo de BANRURAL por Financiera Rural en 2002. Con esta acción, el papel del gobierno federal como proveedor de crédito se redujo aún más. En primer lugar, aquellos prestatarios que hubieran incumplido el pago de alguno de sus créditos con BANRURAL, se convirtieron en individuos no elegibles para recibir créditos de Financiera Rural. En segundo lugar, los recursos que puede utilizar Financiera Rural para otorgar créditos empezaron a entrar como una partida específica dentro del presupuesto de egresos del gobierno federal. Esto implica que Financiera Rural no puede utilizar fondos provenientes de depósitos o inversiones externas para otorgar crédito: todos los recursos que puede utilizar para financiar a sus clientes provienen única y exclusivamente del Estado. Finalmente, Financiera Rural debe ser autosustentable: no puede emitir deuda para sobrevivir (IADB, 2003).

Los resultados directos de estas políticas pueden observarse en las gráficas 2 y 4. El monto de crédito otorgado por la banca de desarrollo cayó tras la introducción de Financiera Rural (gráficas 2 y 3). Asimismo, el número de

hectáreas financiadas con los fondos de Financiera Rural cayó de forma importante en 2002, pero posteriormente se recuperó y rebasó los niveles observados bajo BANRURAL durante los noventa (gráfica 4). Finalmente, los créditos otorgados con fondos de FIRA aumentaron, pero sin alcanzar los niveles existentes justo antes de la crisis de 1994.

Respecto a las acciones emprendidas por el gobierno federal para mejorar el funcionamiento de las CACPs y ayudarlas a dar el brinco para convertirse en instituciones financieras autosustentables, resalta el papel del Estado como proveedor de asistencia técnica y como regulador. La necesidad de regular a estas instituciones resultó evidente tras la serie de fraudes que ocurrieron a lo largo de todo el país. Así, el deseo por parte de las mismas CACPs por mejorar su propio manejo y del gobierno por proteger a los ahorradores resultó en la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) en 2001.

Con la LACP se intenta regular a todo tipo de CACPs, rurales y urbanas. Dependiendo de su naturaleza, instituciones con o sin fines de lucro, las CACPs quedan catalogadas ya sea como Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito Popular o como Sociedades Financieras Populares, respectivamente. A grandes rasgos, la LACP indica que cada CACP, debe ser supervisada por una federación, la cual debe ser aprobada por la CNBV. A las CACPs reguladas se les llama Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACPs). Para ser considerada EACP, cada CACP debe demostrar que, financieramente hablando, está en buena salud, que está siendo supervisada por una federación y que sus depósitos se encuentran asegurados con un

proveedor privado. La fecha límite original para cumplir con todos los requisitos de la LACP y ser considerada una EACP aprobada era junio de 2005. Esa fecha límite fue pospuesta para diciembre de 2008 para aquellas instituciones que estaban tomando las acciones pertinentes para ser reconocidas como EACP aprobadas.

Como habíamos mencionado al principio de esta subsección, si bien el reemplazo de BANRURAL por Financiera Rural con todas sus implicaciones y la aprobación de la LACP pueden considerarse como acciones que promueven el buen funcionamiento de los mercados financieros populares, el gobierno federal dio un paso atrás al crear el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) para sustituir al Patronato del Ahorro Nacional.

El papel principal de BANSEFI es coordinar y monitorear la transformación de las CACPS en EACPs aprobadas. Otra meta importante de BANSEFI es la de incrementar el número de cuentas de ahorro entre la población, particularmente aquella que se encuentra fuera del sistema financiero comercial. Así, una de las estrategias seguidas por BANSEFI para lograr esta meta ha sido el abrirles cuentas de ahorro a los beneficiarios de Oportunidades para que éstos reciban sus transferencias directamente en sus cuentas de ahorro, en lugar de tener que ir a alguna oficina física a cobrarlas. El problema práctico con esta meta de BANSEFI, particularmente con su estrategia de focalización, es que el gobierno federal está compitiendo dentro del mercado de servicios financieros populares con las instituciones

financieras locales justamente durante el periodo en que están tratando de adaptarse a las condiciones de la LACP.

2.4 El entorno institucional

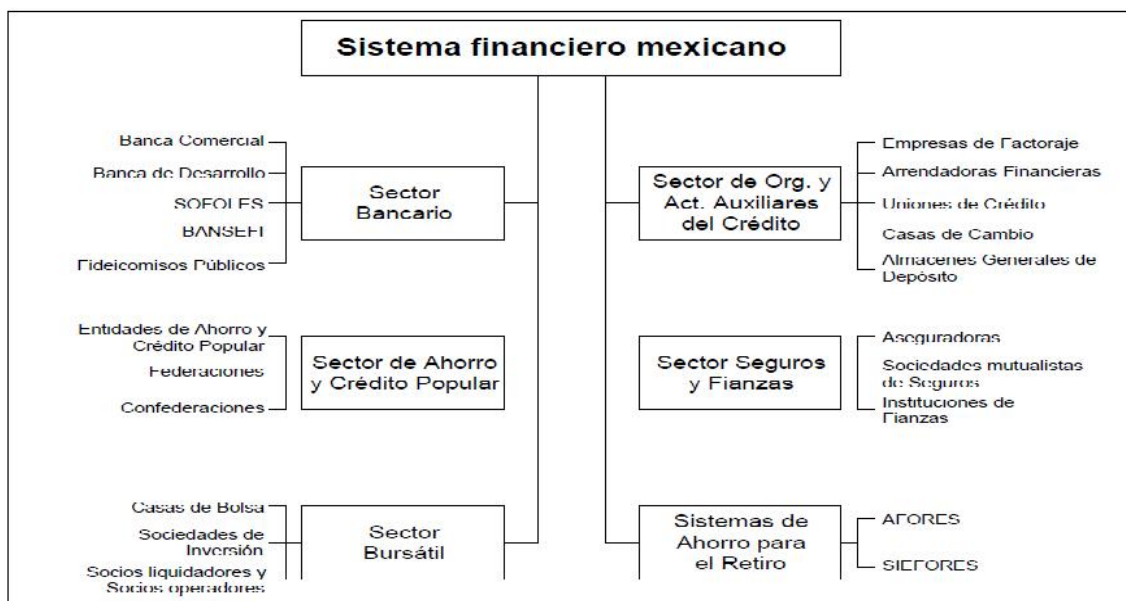
Un sector financiero que funcione adecuadamente es esencial para garantizar el crecimiento sostenido de un país, ya que el propósito del mismo es intermediar entre las personas y empresas que necesitan capital para la realización de proyectos productivos y aquellas que lo poseen. El sistema financiero mexicano (SFM) es el conjunto de instituciones que realizan actividades de captación, administración, regulación, orientación y canalización de los recursos económicos de origen nacional e internacional.

El SFM está integrado por las instituciones y organismos que actúan bajo la rectoría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Banco de México¹⁶. Las entidades que componen el SFM se pueden agrupar en varios sectores, tal como se muestra en el diagrama 1.¹⁷ Como puede observarse, los sectores bancario y de ahorro y crédito popular son los que están directamente relacionados con la provisión de crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas, por lo que la descripción que sigue pondrá énfasis en estos sectores.

¹⁶ El Banco de México regula el sistema financiero sobre todo desde el punto de vista del sistema de pagos.

¹⁷ La descripción de estas instituciones se basa en la información proporcionada en la página en Internet de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), www.condusef.gob.mx. La figura no incluye a las autoridades reguladoras, que serán discutidas más adelante.

Figura 1. Instituciones que componen el Sistema Financiero Mexicano.



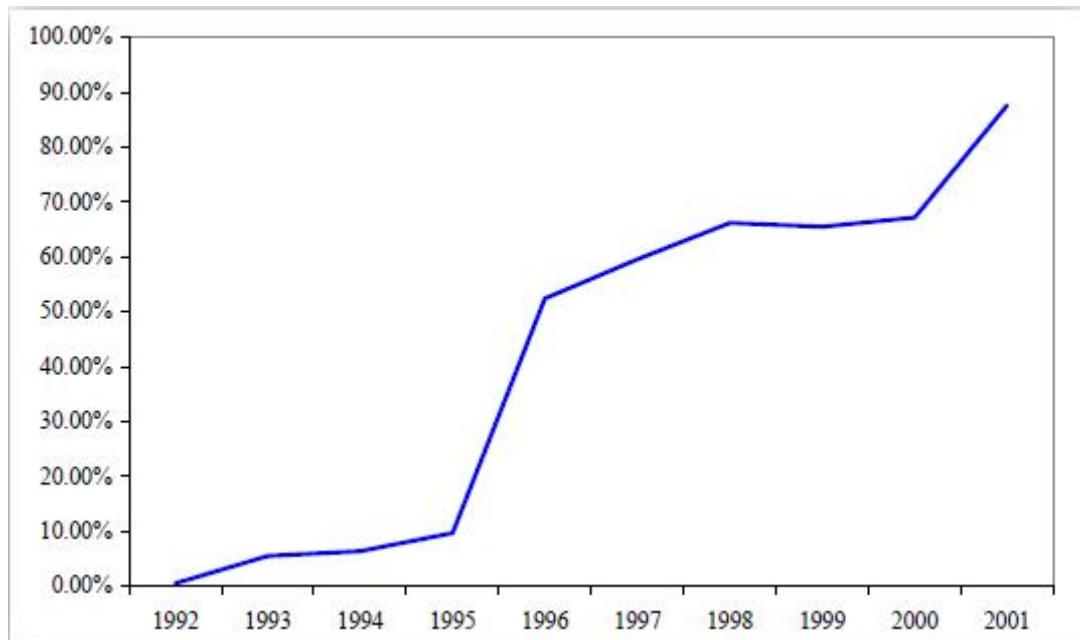
FUENTE: CONDUSEF.

El sector bancario en México

Este sector está constituido a su vez por varias clases de instituciones.

- **Banca comercial o instituciones de crédito o de banca múltiple.** Son las empresas que captan el dinero de ahorradores e inversionistas y lo prestan a las empresas y personas que lo requieren y que cumplen con los requisitos para ser sujetos de crédito. Después de la crisis financiera de 1994, el sector bancario mexicano se ha caracterizado por una contracción sustancial en el otorgamiento de crédito. Asimismo, el sector ha experimentado una mayor presencia extranjera, en donde la proporción de activos bancarios totales que representa el sector extranjero creció del 6.4% en 1994 al 88% en 2001 (Tornell, 2004:22).

Gráfica 6. Participación extranjera en el sistema bancario mexicano



Fuente: Administración de quiebra bancaria, preparado por la SHCP para el APEC, 2001

- **Banca de desarrollo o banca de fomento o banca de segundo piso.** Son los bancos dirigidos por el gobierno federal con el propósito fundamental de desarrollar ciertos sectores de la economía, atender y solucionar problemáticas de financiamiento regional o municipal o fomentar determinadas actividades (tales como la exportación, el desarrollo de proveedores, etc.). Las tres principales instituciones en este sector son Nacional Financiera (NAFIN), el Banco Mexicano de Comercio Exterior (BANCOMEXT), y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). BANCOMEXT enfoca sus actividades al fomento de la actividad exportadora de pymes. Por último, BANOBRAS también cuenta con

líneas de crédito para proyectos ambientales relacionados a residuos sólidos, reforestación, y plantas de tratamiento, aunque el enfoque no es hacia el segmento de las pymes.

Cuadro 2. NAFIN: Desembolsos a IMF de microcrédito

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Numero de Microcréditos (Miles)	6.5	55.9	229.8	336.0	631.3	887.2	1,176.9	1,087.1
Monto de Microcréditos (Mill. \$)	40	352	1,035	2,725	3,879	6,320	9,905	8,873
No. de IMFs	1	9	13	13	16	17	23	24

Fuente: Datos tomados de NAFIN

- **Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLÉS).** Estas instituciones no reciben depósitos y los préstamos son de alcance limitado. Pueden ser caracterizadas como bancos especializados porque otorgan préstamos para un sector (tales como el de la vivienda o el automotriz) o actividad determinados. Ya que no reciben depósitos, captan recursos mediante la colocación de valores o solicitando créditos.
- **Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)¹⁸.** Institución que tiene el propósito de promover el ahorro, el financiamiento y la inversión. Uno de sus principales objetivos es constituirse en el banco de las Organizaciones del Ahorro y Crédito Popular (ver descripción del siguiente sector), para lo cual una de las tareas fundamentales de BANSEFI es servir a estas organizaciones como banco de desarrollo de segundo piso con servicios

¹⁸ Antes Patronato del Ahorro Nacional.

que les permitan mejorar sus ingresos, reducir sus costos y ser eficaz en sus procesos, así como ampliar la gama de servicios que ofrecen a sus socios y clientes.

- Fideicomisos públicos. Tienen el propósito de apoyar cierto tipo de actividades definidas, tales como la construcción de vivienda (INFONAVIT), el consumo de los trabajadores (FONACOT), o el fomento al turismo (FONATUR), entre otros.

Las organizaciones sociales y privadas en el campo de las microfinanzas en México

No se tiene conocimiento del número de organizaciones practicantes que se desempeñan en México, la Asociación Nacional de Microfinancieras y Fondos (ANMYF) estima que hay más de 400 entidades que desarrollan actividades de microfinanzas ya sea como actividad principal o como uno de los componentes de su trabajo. Entre estas figuran algunas Uniones de Crédito, Sociedades Cooperativas, Cajas Solidarias, Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Programas Gubernamentales, ONG generalistas y especializadas, entre otras (CGAP, 2001). Dentro de la heterogeneidad de las organizaciones microfinancieras, se encuentran grandes asimetrías, ya que existen desde instituciones con menos de 500 clientes, acceso limitado a las tecnologías de la información y sistemas poco eficientes, hasta grandes organizaciones con más de 150,000 clientes, con tecnologías de punta y sistemas altamente eficientes.

Las microfinancieras a su vez conforman redes, las cuales operan como un instrumento para el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones. Las dos redes más importantes en México son la ANMYF y ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa A.C. La primera aglutina 41 organizaciones miembros con más de 200,000 clientes, mientras que la segunda agrupa 30 organizaciones practicantes con más de 800,000 clientes (Valdez e Hidalgo, 2004:598-604). Estas redes promueven la capacitación y la asistencia técnica y son un marco importante de coordinación entre sus organismos miembros.

Un estudio realizado por el PRONAFIM sobre las instituciones microfinancieras apoyadas por dicho programa revela algunas características de éstas. Los resultados de dicho estudio son interesantes en la medida que se constituye uno de los primeros esfuerzos por caracterizar al sector microfinanciero. Los resultados son parciales puesto que no se pueden inferir al resto de la población por tratarse de una muestra compuesta por organizaciones que trabajan con el PRONAFIM y no de una muestra probabilística. Pero, da algunas ideas de la composición que podría tener este sector. Las características identificadas son las siguientes de acuerdo con Díaz Amador (2002):

- En cuanto al número de personas acreditadas que atiende, 41% a menos de 1000, 46% entre 1000 y 4000 y 13% más de 4000.
- Acerca del tamaño de su cartera, 26% tiene menos de 1 millón de pesos corrientes, 34% manejan entre 1 millón y menos de 5 millones, 24% entre 5

millones y menos de 10 millones, 5% entre 10 millones y menos de 20 millones y 11% más de millones.

- En cuanto al género de las y los acreditados, 76% son mujeres y 24% son hombres, lo cual es coherente con el señalamiento de las microfinanzas como estrategia orientada mayoritariamente hacia las mujeres.
- Con respecto a su metodología, 66% trabajan con una metodología mixta de grupo solidario y créditos individuales, 26% utiliza grupos solidarios y 8% brinda crédito individual.
- En cuanto a sus fuentes de financiamiento, 27% de sus apoyos proviene del gobierno, 10% del FOMMUR, 19% de organismos internacionales, 15% del sector bancario, 16% de fondos propios y 13% de donantes privados. Sobre este punto, es lógico que la participación del gobierno sea alta puesto este estudio se realizó con microfinancieras que actualmente trabajan con una organización gubernamentales como el PRONAFIM.
- Con respecto a su figura jurídica, 58% son Asociaciones Civiles (A.C.), 15% Sociedades Anónimas (S.A.), 5% Sociedades Civiles (S.C.), 8% Instituciones de Asistencia Pública, 3% son Fondos, 3% son Federaciones de Sociedades de Solidaridad Social y 8% son Sociedades Civiles de Responsabilidad Limitada.

De lo anterior, se puede observar como la mayoría de las microfinancieras que trabajan con el PRONAFIM son ONG. No obstante, las ONG no son las

únicas figuras organizativas en el panorama microfinanciero mexicano. Muchas microfinancieras se iniciaron como ONG y posteriormente fueron adoptando figuras legales específicas de entidades financieras especializadas como es el caso de Compartamos, una SOFOL considerada una de las instituciones de microfinanciamiento más grande en México, que actualmente atiende a más de 160,000 clientes en 15 estados (Valdez e Hidalgo, 2004:598-604).

Existe un conjunto de ONG que ejecutan proyectos de microfinanciamiento con diferentes metodologías, con diferentes propósitos y orientados a diversas poblaciones objetivo: rural, urbanas, mujeres, población mixta, infancia, indígena, entre otras. También, el énfasis de dichos proyectos varía ya sea poniéndolo en el ahorro o en el crédito. Su alcance puede ser local, estatal, regional o incluso, nacional. Estas organizaciones proporcionan también servicios no financieros a los y las participantes en sus proyectos de microfinanzas tales como asistencia técnica, capacitación, educación popular, servicios de salud y talleres de autoestima y concientización, lo que Ledgerwood (2000:76) ha denominado como intermediación social.

No se cuenta con una base de datos exhaustiva de las ONG que ejecutan proyectos de microfinanzas. Otro vacío de información con respecto a los programas y proyectos de microfinanciamiento en general, se ubica en el tema de género: ¿qué proyectos y programas de microfinanciamiento incorporan una perspectiva de género en México? Esta información es más fácil de ubicar en el caso de los programas y proyectos ejecutados por el gobierno, al realizar

un análisis de sus reglas de operación y normatividad, las cuales son accesibles al público en general. No obstante, en el caso de los proyectos ejecutados por organizaciones sociales y privadas, esta información no puede ser obtenida fácilmente por no contar con una base de datos de la totalidad de organizaciones que operan en el sector microfinanciero.

Instituciones de regulación y supervisión

Comprende organismos desconcentrados de la SHCP que regulan y supervisan las instituciones del sistema financiero.

- **Secretaría de Economía.** Entre los atributos de esta secretaría se encuentran la promoción y fomento de la micro, pequeña y mediana empresa.
- Instituciones multilaterales y regionales
- **El entorno regulatorio.** Un marco regulatorio adecuado contribuye a la institucionalización del crédito y del microcrédito, proporciona estabilidad, y mejora el desempeño de los intermediarios financieros. Asimismo, proporciona protección al cliente frente a posibles fraudes y comportamientos oportunistas por parte de proveedores de servicios financieros. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público regula y supervisa las instituciones del sistema financiero a través de varios organismos que dependen de ella y a los cuales se les denomina autoridades del sistema financiero. En el cuadro 1 se muestran éstas autoridades indicando los sectores que se encuentran bajo su supervisión.

Cuadro 3. Autoridades del sistema financiero mexicano

Acrónimo	Nombre completo	Sectores financieros que supervisa
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	• Bancario • Organizaciones y actividades auxiliares del crédito
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	• Bursátil • Seguros
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	• Fianzas • Ahorro para el retiro
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	Todos los anteriores en materia de orientación y defensa de los intereses del público que utiliza los servicios y productos de los mismos.

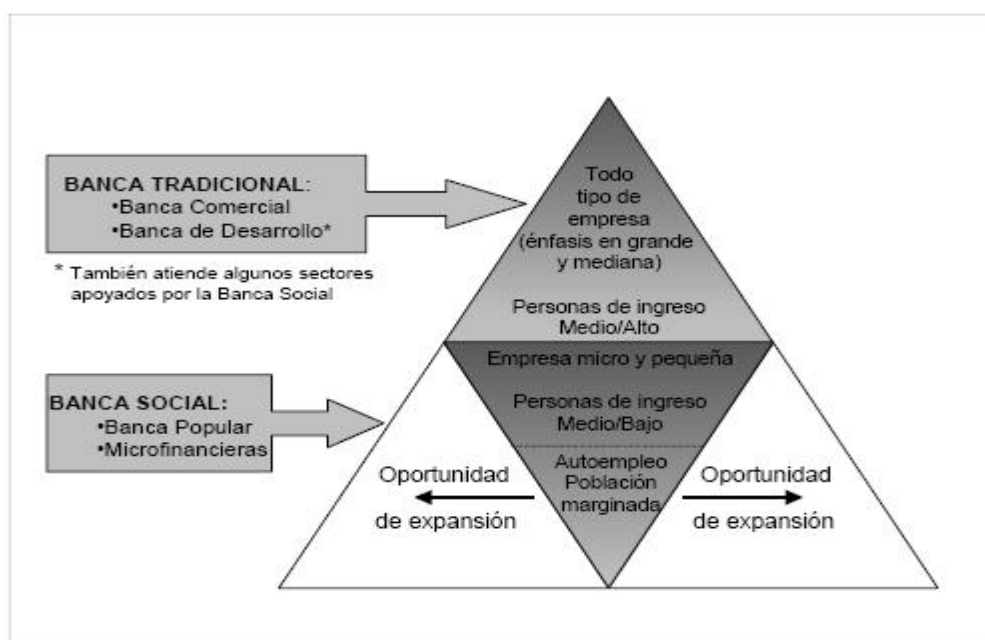
Fuente: CONDUSEF

Una de las características del SFM es su segmentación, ya que no todo tipo de empresas o personas tienen acceso al crédito otorgado por la banca tradicional. Al no ser considerados sujetos de crédito por este sector del sistema financiero, las micro y pequeñas empresas, así como la población marginada de menores ingresos verán en la Banca Social y el microcrédito su única opción para adquirir el capital necesario para emprender proyectos productivos. Tal situación se muestra en forma esquemática en la figura 2, en donde la banca tradicional (entendida como la banca comercial y la de desarrollo) concentra sus esfuerzos en satisfacer las necesidades crediticias

del sector que comprende la empresa grande y mediana y las personas de ingresos medios y altos¹⁹.

Los sectores excluidos, que comprenden las micro y pequeñas empresas, así como la población con los menores ingresos, al ver restringido su acceso al crédito tradicional, verán en la banca social su única fuente de financiamiento. Este es el sector con la mayor oportunidad de expansión dada la población que constituye clientes potenciales y que en la actualidad no tienen acceso a productos financieros.

Figura 2. Segmentación del sistema Financiero Mexicano



Fuente: BANSEFI

¹⁹ Tal como lo indica la figura, la banca de desarrollo puede también atender a otros sectores no incluidos en esta definición, tal como las pequeñas empresas.

Una de las líneas de acción de la política de financiamiento para el desarrollo consiste en profundizar el sistema financiero mexicano con el fin de mejorar el acceso a productos y servicios financieros a la población, en especial a aquella de menos ingresos. Aunado a esto, con el grado de desarrollo adquirido durante los últimos años por el sector de ahorro y crédito popular se tornó necesaria su regulación y organización. Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) creó el marco legislativo para las entidades que comprenden dicho sector. En 2001 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) y la Ley Orgánica que transforma el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) que constituyen los instrumentos jurídicos con base en los cuales se organizan las actividades del sector de ahorro y crédito popular mexicano.

Los objetivos de la LACP son (a) dar seguridad al ahorro de la población que participa en el sector para que cuenten con una fuente de financiamiento estable, y (b) promover el desarrollo ordenado del sector del ahorro y crédito popular que permita convertirlo en una fuente de financiamiento viable a la micro y pequeña empresa y que permita dotar de servicios financieros a los sectores de la población que carecen de ellos.

De acuerdo a la ley, solamente las sociedades que demuestren viabilidad financiera podrán incorporarse a ella. La LACP propone la organización del sector de microfinanzas en dos formas legales para las instituciones que movilizan los ahorros del público: la sociedad cooperativa de ahorro y

préstamo (SCAP) y la sociedad financiera popular (SFP). La SCAP recoge los principios cooperativos que tradicionalmente han seguido las cajas populares, mientras que la SFP se constituye como una sociedad anónima que brinda servicios de ahorro y crédito popular.

El esquema propuesto por la ley descansa en mecanismos de autocontrol y supervisión auxiliar, la cual es realizada por los organismos de integración del sector (federaciones, tal como se describió en el capítulo precedente) autorizados para tal fin. No obstante, la regulación prudencial mínima es emitida por la autoridad y cubre, entre otros aspectos: capital, contabilidad, liquidez, reservas, y administración de riesgos. Las federaciones, por su lado, se encargarán de hacer cumplir el marco legal y ejercerán facultades de supervisión y vigilancia auxiliar de las entidades (SCAP y SFP) por medio de un Comité de Supervisión autorizado por la CNBV.

La LACP y la Ley Orgánica del BANSEFI constituyen los instrumentos jurídicos fundamentales del sector de ahorro y crédito popular, en donde se incluyen las microfinanzas. Además de éstas, existen otras leyes que tienen como propósito alentar el crecimiento y la competitividad de la MIPYME mexicana. Entre las mismas sobresale la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 2002. De acuerdo a la misma, la Secretaría de Economía es la encargada de su aplicación. La ley cita entre sus objetivos promover:

- a) El acceso al financiamiento para las mipymes, la capitalización de las empresas, incremento de la producción, constitución de nuevas empresas y consolidación de las existentes.
- b) Esquemas para la modernización, innovación y desarrollo tecnológico en las mipymes.
- c) La creación y desarrollo de las mipymes en el marco de la normativa ecológica para que éstas contribuyan al desarrollo sustentable y equilibrado de largo plazo.

Asimismo, el artículo siete de la ley establece que la Secretaría de Economía diseñará, fomentará y promoverá la creación de instrumentos y mecanismos de garantía, así como de otros esquemas que faciliten el acceso al financiamiento a las mipymes.

En el marco regulatorio descrito hasta ahora se inscriben varios programas y acuerdos para otorgar financiamiento al sector de la micro, pequeña, y mediana empresa y dar así cumplimiento a los objetivos señalados en las leyes.

2.5 Marco legal relacionado con el microcrédito

La ley del ahorro popular

Actualmente, se estima que en México existen 630 entidades de ahorro y crédito popular atendiendo 2.3 millones de personas y con activos por 14 mil millones de pesos (Gavito Mohar, 2002:41-46), aunque estos números

podrían estar subestimados debido a que en este país no existe una base de datos que contenga el conjunto de organizaciones microfinancieras que operan en el sector no regulado de la economía. Estas entidades pueden ser Uniones de Crédito, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Sociedades Cooperativas, Cajas Solidarias y Cajas populares. Algunas entidades de Ahorro y crédito popular, dado el tamaño de sus operaciones y la metodología utilizada pueden actuar en el campo del microfinanciamiento. También hay otras organizaciones que actúan en el área microfinanciera como los son ONG generalistas y especializadas, Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL), programas gubernamentales, entre otros.

De las organizaciones anteriores, no todas están reguladas, supervisadas o autorizadas para captar ahorro, por lo que para incentivar y proteger el ahorro e impulsar el desarrollo del sector microfinanciero se requiere un marco que regule la operación de dicho sector. De esta manera, la población a la que se dirigen estas organizaciones sentirá la confianza de depositar sus ahorros en ellas, y las organizaciones se regirán por políticas institucionales que deriven en un buen desempeño organizativo- financiero.

Éstas fueron las razones que impulsaron la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular el 30 de abril de 2001. Los objetivos de esta ley son (Ley de Ahorro y Crédito Popular, 2001):

- Regular, promover y facilitar el servicio de captación de recursos y colocación de crédito por parte de las entidades de ahorro y crédito popular; las

organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones en que aquéllas voluntariamente se agrupen.

- Regular las actividades y operaciones que las entidades de ahorro y crédito popular podrán realizar a propósito de lograr su sano y equilibrado desarrollo.
- Proteger los intereses de quienes celebren operaciones con dichas entidades.
- Establecer los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión del Sistema de Ahorro y Crédito popular.

Sólo aquellas organizaciones que demuestren viabilidad financiera y que cumplan con los requisitos establecidos podrán incorporarse al marco regulatorio establecido por esta ley.

Según esta ley, sólo podrán existir dos figuras organizativas: la Cooperativa de Ahorro y Crédito (Sociedad Cooperativa) y la Sociedad Financiera Popular (Sociedades Anónima).

Dado que las entidades de ahorro y crédito popular son heterogéneas y diversas, se establecen cuatro niveles de desarrollo a partir de criterios como activos y pasivos, número de socios, número de sucursales, cobertura geográfica y capacidad técnica y operativa. Así, a mayor nivel de desarrollo más operaciones les serán permitidas, y a mayor complejidad de operaciones tendrán mayor regulación (Gavito Mohar, 2002:41-46). Se tiene que en el nivel I se ubican las pequeñas Sociedades de Ahorro y Crédito locales llegando hasta el nivel IV donde están los cuasi-bancos. Por ejemplo, las Cooperativas

de Ahorro y Crédito que se clasifiquen en el Nivel I deberán tener un número de socios no menor a 100, y para los Niveles II, III y IV el número será no menor a 200.

En cuanto a la supervisión auxiliar, son las Federaciones integradas por las entidades de ahorro y crédito popular las que tendrán a su cargo velar por el cumplimiento del marco legal que rige a dichas entidades, elaborar los dictámenes que deciden la entrada y salida de las entidades de dicho marco legal y ofrecer a estas organizaciones servicios de capacitación, transferencia tecnológica, sistemas de información, entre otros. Estas Federaciones se integrarán en Confederaciones las cuáles serán las encargadas de administrar un Fondo de Protección. Este Fondo estará constituido por las cuotas pagadas por las entidades de ahorro y crédito popular.

El plazo para que lo estipulado por la ley entre en vigor es en el 2005. Aquellas organizaciones que tengan menos de 250 integrantes y activos menores a 350,000 UDIS no estarán sujetas a la ley.

Aunque la existencia de un marco regulatorio es un evento positivo para el desarrollo del sector microfinanciero, porque es una demostración política de apoyo y de reconocimiento a la importancia de dicho sector por parte del Estado y porque promueve la creación e impulso de servicios financieros seguros, lo cierto es que el contenido y exigencias de la ley han sido objeto de polémica y debate entre los diversos actores del sector microfinanciero. Uno de los puntos de discordia ha sido que las exigencias de la legislación no

se adaptan a las condiciones en las que operan muchas organizaciones microfinancieras de tamaño pequeño, las cuales no han logrado alcanzar autosuficiencia financiera, no cuentan con personal técnico-contable y agrupan a un número pequeño de socias y socios. Tal parece que estas instituciones no fueron contempladas, ni consideradas a la hora de la consulta para elaborar la ley, por lo que dichas organizaciones, que además representan una proporción considerable de la totalidad de organismos microfinancieros en México, seguirán operando en la informalidad (sin regulación).

Un segundo punto de polémica tiene que ver con la reducción de todas las organizaciones legalizadas y no legalizadas a dos únicas figuras organizativas (la sociedad cooperativa y la sociedad financiera popular), lo que obligará a muchas organizaciones que llevan ya décadas de operar efectivamente bajo otra figura a adecuarse a estas dos figuras en un plazo no mayor de dos años a partir de la aprobación de la ley. Esto puede significar un retroceso para aquellas organizaciones legalizadas que por no poder cumplir con los requisitos de la nueva ley, regresarán o quedarán operando nuevamente en la informalidad. También existe el caso de algunas organizaciones que no están dispuestas a apegarse a dicha ley pues sienten que han funcionado bien durante 50 años y consideran que el gobierno no tiene que intervenir (Conde, 2002). Lo cierto es que el Gobierno tendrá que rediscutir la ley para adecuarla a las condiciones de las organizaciones que han quedado sin posibilidades de entrar en este marco legal y ser más flexible con las

exigencias, si acaso quiere que la ley se convierta en un apoyo para el sector más que en un obstáculo.

Otras leyes relevantes

Si bien la LACP puede considerarse la ley más importante para el sector del ahorro y crédito popular, existen otras leyes que también consideramos relevantes para el sector. A continuación discutimos brevemente cuatro de ellas: la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, y la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito resulta una ley muy relevante para el sector del ahorro y crédito popular, y del microcrédito en particular, tras los cambios de los que fue objeto a través del decreto del 18 de julio de 2006 publicado en el Diario Oficial de la Federación. Con este decreto, se creó una nueva figura jurídica conocida como Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (SOFOM). Las SOFOMs tienen como objeto social principal la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, arrendamiento financiero y factoraje financiero, y se espera que en el futuro todas las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLs), las arrendadoras financieras y las empresas de factoraje financiero se transformen en SOFOMs.

El objetivo del gobierno federal al crear la figura de SOFOM era: (i) fomentar la actividad crediticia, y (ii) reducir los costos de operación y, con ello, disminuir las tasas de interés del mercado. Como se ha visto anteriormente, esta figura jurídica definitivamente ha aumentado la actividad crediticia y, posiblemente, esté ayudando a que disminuyan las tasas de interés en el mercado. Tan solo vale la pena recordar que al cierre de 2006, año en que se crearon las SOFOMs, existían menos de 300 y al día de hoy hay más de 1,300. No obstante, es necesario hacer una investigación seria para determinar el efecto real de las SOFOMs sobre la calidad de los servicios financieros populares que se ofrecen al público y sobre el costo de obtener préstamos.

Cabe señalar que si bien se da a las SOFOMs el carácter de entidades financieras, éstas pueden ser reguladas o no reguladas. En este sentido, sólo están sujetas a regulación y supervisión de las autoridades financieras las SOFOMs que tengan vínculo patrimonial con una institución de banca múltiple o con una sociedad controladora de un grupo financiero del que forme parte un banco.

Asimismo, al ser entidades financieras, las SOFOMs tienen ciertas ventajas fiscales y procesales. En cuanto a las ventajas fiscales, se tiene que la cartera crediticia de las SOFOMs no es incluida para el cómputo del impuesto al activo, siempre y cuando ésta cumpla con alguno de los requisitos siguientes: que el 70% de los activos de la sociedad sean cartera de crédito, arrendamiento y factoraje, o que el 70% de sus ingresos provengan de administrar la mencionada cartera. Además, los intereses generados en

transacciones de la cartera crediticia de las SOFOMs no causan el impuesto al valor agregado. Respecto a las ventajas procesales se tiene que los estados de cuenta certificados que emitan tienen el carácter de títulos ejecutivos y que pueden ceder los derechos de créditos con garantía hipotecaria a otro intermediario, sin necesidad de notificación al deudor, de escritura pública, ni de inscripción ante el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

Finalmente, merece la pena resaltar que las SOFOMs no pueden captar recursos del público y no requieren de la autorización del gobierno para constituirse. Pese a que las actividades de las SOFOMs que no se regulan, la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (CONDUSEF) tiene la obligación de proteger y defender los derechos e intereses del público usuario de los servicios de las SOFOMs. Además, éstas tienen la obligación ante la CONDUSEF de registrar sus contratos de adhesión, las comisiones que cobran por las operaciones de crédito, factoraje y arrendamiento financiero que celebren con sus clientes, y las consultas y reclamaciones que reciben y atienden. Finalmente, la CONDUSEF puede emitir recomendaciones a las SOFOMs para alcanzar el cumplimiento de sus obligaciones según está dispuesto en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

Como ya lo hemos mencionado, el 13 de agosto de 2009 se publicaron dos decretos importantes para el sector de ahorro y crédito popular que permitieron darle una nueva cara. Uno de estos decretos modificó la LACP y eliminó de ésta la regulación aplicable a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. El otro decreto proporcionó el marco legal bajo el cual operaran actualmente las Sociedades Cooperativas de Ahorro y préstamo; es decir, mediante este otro decreto se expidió la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Con la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamos, el gobierno federal regula las actividades y operaciones de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en particular, la captación de fondos o recursos monetarios y su colocación mediante préstamos, créditos u otras operaciones que realicen las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo con sus socios. Con esta ley se prevé la constitución de un fideicomiso público por parte del gobierno federal, a través de la SHCP, denominado “Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores”, en el que deben participar todas las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo²⁰. Además, se confieren facultades a la CNBV para autorizar,

²⁰ Para el cumplimiento de sus fines, el fideicomiso se apoya en un Comité Técnico, un Comité de Supervisión Auxiliar y en un Comité de Protección al Ahorro Cooperativo.

regular, supervisar y sancionar a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Finalmente, la ley clasifica a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo en cuatro niveles de operación de acuerdo al monto de sus activos y se establece que sólo requerirán autorización para operar o seguir operando las Sociedades con activos iguales o superiores al equivalente en moneda nacional a 2,500,000.00 Unidades de Inversión.

Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (2002)

Las Sociedades de Información Crediticia (SIC), también conocidas como Burós de Crédito, son componentes fundamentales de un sistema financiero robusto en virtud de que la información crediticia referente al cumplimiento de las obligaciones de las personas que colectan de entidades financieras y otras empresas, es comúnmente utilizada por los oferentes de crédito al evaluar las solicitudes de crédito de sus clientes. La Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia del 2002 establece que las personas tienen derecho de conocer la información que sobre su persona tienen las SIC y a que se corrijan los errores que pudieran existir en dicha información de manera expedita.

Toda persona puede conocer y acceder a su reporte de crédito y presentar un reclamo cuando la información en el reporte de crédito sea incorrecta. La información equivocada debe ser corregida o, en su caso, eliminada. El acceso de terceros al reporte de crédito de una persona física requiere de su autorización expresa. La regla general es que las SIC deben conservar la información de las personas físicas por un periodo de 7 años contado a partir

de que: (i) se cobre el crédito otorgado; (ii) se ejecute la sentencia en que la hayan condenado al pago de sus obligaciones; (iii) se extinga el derecho de su acreedor para pedir la ejecución de la sentencia, o (iv) prescriba la acción de cobro del crédito de parte de su acreedor. Una vez transcurrido el periodo de 7 años, las SIC deben eliminar de sus bases de datos la información.

Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (2004)

La Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros entró en vigor el 24 de julio del 2004. Esta ley tiene por objeto regular el cobro de comisiones, cuotas interbancarias y otros aspectos relacionados con la prestación de servicios financieros, con el fin de propiciar la transparencia y proteger los intereses del público.

Dicho ordenamiento legal surgió de la necesidad de implementar mayor transparencia y elementos que fortalezcan la competencia en la prestación de servicios financieros, estimulando el otorgamiento de crédito, el uso de medios alternos de pago, prohibiendo prácticas discriminatorias y estableciendo un marco legal sólido en materia de comisiones y cuotas interbancarias. Esta regulación está dirigida tanto a entidades financieras, entendiéndose por ellas a las instituciones de crédito y a las SOFOLES²¹, como a las entidades comerciales, definidas como aquellas sociedades que se dediquen al

²¹ Ahora también a las SOFOMs.

comercio de bienes y servicios no financieros que otorguen financiamiento a sus acreditados.

Cabe destacar que a fin de promover el sano desarrollo de los sistemas de pagos, el nuevo ordenamiento fortalece la facultad del Banco de México de emitir disposiciones de carácter general relativas al cobro de comisiones y cuotas interbancarias que lleven a cabo las entidades financieras. Se establece que las entidades financieras deberán informar al Banco de México cada vez que pretendan establecer o modificar las comisiones que cobran por los servicios de pago que ofrezcan, en la forma y términos que señale mediante reglas de carácter general.

Asimismo, se establece que las entidades financieras tienen prohibido llevar a cabo prácticas discriminatorias, estableciéndose en la ley su concepto. En caso de incumplimiento o violación a la ley, las entidades encargadas de imponer las multas serán la CNBV cuando se trate de entidades financieras, o bien, la Procuraduría Federal del Consumidor tratándose de entidades comerciales. Asimismo, se le otorgan facultades al Banco de México para sancionar los actos que se realicen en contravención a las disposiciones que emita en ejercicio de las facultades que le otorga la ley.

CAPÍTULO III. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO EN EL SISTEMA DE MICROCRÉDITOS

3.1 Justificación del rol del Estado

En este apartado se fundamenta la justificación de la intervención del Estado en el sector financiero, y particularmente en el sector de las microfinanzas; identifica su participación en el manejo de fallas de mercado y mejora del capital.

La teoría neoclásica sostiene que el funcionamiento libre del Mercado lleva a la distribución óptima de los recursos. El Estado, entonces, se ocupará de edificar un ambiente facilitador, tanto para los mercados financieros como para el resto de la economía. Parece ser que persiste la necesidad de intervención y de asistencia técnica por parte del Estado aún sin la “represión financiera”, justificada siempre y cuando, este encaminada a manejar fallas de mercado y mejorar el capital.

La intervención del Estado en el sistema financiero, ha sido ampliamente desarrollada para asegurar la estabilidad macroeconómica y para ayudar a los gobiernos en la implementación de sus políticas económicas. El rol macroeconómico del Estado consiste en definir el marco regulatorio y las políticas fiscal y monetaria. Aún se está trabajando en definir la manera más eficiente en la que este marco debe ser implementado en lo referente a las instituciones microfinancieras utilizando fondos públicos, teniendo en cuenta que, en algunos casos, el mismo gobierno pudiera ser parte del problema,

como lo documenta (Besley 1994:27-48), por ejemplo, si perdonara a algunos deudores en mora pero influyentes en la búsqueda de una ganancia política.

Otro interés público en el nuevo mercado de microfinanzas está representado por las innovaciones institucionales. Debido a que los proyectos piloto de microfinanzas apuntan hacia clientes que fueron excluidos previamente del sistema financiero tradicional, puede ser que estos enfrenten alto riesgo y elevados costos de información y de arranque. Es probable entonces que los rendimientos sean absorbidos por el resto del sistema financiero, los cuales están en posibilidad de adoptar las innovaciones que han sido exitosas. Como interés público, la innovación en microfinanzas puede beneficiarse de donadores y de las inversiones del Estado, las cuales ayudarán a diseñar servicios y estructuras para mejorar el alcance, la continuidad y el impacto de las IMFs. Una vez que estos servicios y estructuras tengan éxito podrán reproducirse ampliamente.

La regulación de monopolios y la compensación de mercados faltantes han justificado a menudo el desarrollo de IMFs para llenar el vacío existente en el sistema financiero formal y para oponerse al monopolio de prestamistas informales. Según lo expresado por (Besley 1994:27-48), no está claro que la fuerza del mercado, representado en ocasiones por los prestamistas locales, sea socialmente ineficiente, aunque sus consecuencias redistributivas hacia los pobres puedan verse como negativas. El hecho de proporcionar alternativas de crédito puede ser una respuesta razonable desde las perspectivas de atender a las preocupaciones distributivas pero puede tener

poco que ver con las fallas del mercado. Los gobiernos asiáticos del este, por ejemplo, han creado bancos de desarrollo y han utilizado el crédito dirigido para llenar los vacíos en los tipos de crédito que proveen las instituciones privadas, las cuales han tenido un éxito razonable gracias a su flexibilidad y a los buenos incentivos y estructura de supervisión (Stiglitz y UY 1996:249-276).

De igual manera los mercados financieros están particularmente sujetos a la información imperfecta debido a las características del intercambio: hoy, el dinero se da a cambio de una promesa en el futuro. Con frecuencia tales promesas no se cumplen y las instituciones financieras tienen que hacer frente a problemas de información imperfecta. En particular las IMFs tendrán que hacer frente a riesgos de comportamiento oportunista por parte de los clientes (peligro moral), a dificultad en la selección de prestatarios (selección adversa), a problemas de carencia de colaterales y a la falta de mercados de seguros.

Los gobiernos pueden enfrentarse a los mismos problemas de información imperfecta que tiene el sector privado y pueden no tener incentivos mejores para inducir el pago de los créditos en el mercado financiero (Besley, 1994:27-48). La intervención del gobierno puede aumentar la eficiencia facilitando el uso de un colateral (por ejemplo, con una definición clara de la característica de derechos de propiedad) y mejorando el acceso a los mercados de seguros y a otros mercados que estén faltando.

Finalmente, así como las funciones de los activistas enfatizadas por el Banco Mundial (1997) y el subsiguiente análisis novedoso desarrollado por Stiglitz

(1998), puede ser útil entender cómo pueden actuar juntos, como socios, el gobierno y el sector privado. Por ejemplo, los gobiernos pueden crear partidas presupuestales que aumenten los incentivos del comportamiento prudencial en el sector financiero. Las políticas públicas que llevaron al Este Asiático al crecimiento intentaron no reemplazar los mercados ni las fuerzas del mercado, sino utilizarlas y dirigirlas; los programas gubernamentales de préstamo, empleando también estándares comerciales, complementaron al préstamo privado (Stiglitz y UY 1996:249-276).

La necesidad de mejorar el patrimonio puede también propiciar la intervención del Estado incluso en cuando no existan —fallas del mercado—. Los mercados financieros competitivos pueden distribuir el capital de manera socialmente inaceptable. La acción gubernamental puede requerirse para proteger y apoyar a los más vulnerables. (Banco Mundial 1997). Instituciones microfinancieras se han desarrollado en este nuevo marco, enfocándose en alcanzar a la población excluida o, según lo escrito anteriormente, se han dirigido a debilitar la fuerza monopólica de los prestamistas locales.

El papel del microfinanciamiento para aumentar el ingreso y disminuir el consumo puede ayudar a proporcionar redes de seguridad. Dos elementos pueden justificar la intervención del gobierno para proporcionar seguridad social: según lo explicado arriba, el gobierno puede invertir en innovación; más aún, tiene la capacidad de trabajar a nivel nacional de modo que pueda hacer frente a riesgos de cobranza. Los arreglos innovadores pueden hacer frente a los requisitos del patrimonio, especialmente proporcionando servicios

microfinancieros a las zonas rurales marginadas y a la población pobre. Según lo expresado por Besley (1994:27-48), por razones tanto políticas como incentivas, la intervención del mercado de crédito para ayudar a los marginados puede tener sentido como una alternativa para intentar una redistribución del activo. De acuerdo con este marco teórico, la intervención empírica del Estado y el sector privado en el sistema de microfinanciamiento, serán analizados a continuación para entender mejor cuándo el Estado puede mejorar el alcance, el impacto y la continuidad de las IMFs.

Estado: otras intervenciones gubernamentales

Como se ha mencionado anteriormente hay intervenciones gubernamentales que se justifican por la existencia de fallas de mercado en las entidades crediticias. Al intervenir el gobierno en esos casos, se espera que se logren mitigar los efectos adversos causados por problemas de información imperfecta y por dificultades para hacer cumplir los contratos de crédito. Ahora, se describen otras cinco intervenciones gubernamentales adicionales que no necesariamente se justifican por la existencia de fallas de mercado ni están diseñadas para solucionarlas. Más bien, las siguientes acciones del gobierno en la economía se proponen para mejorar el funcionamiento del mercado de las microfinanzas en general y del microcrédito en particular.

Promover la recopilación y publicación de historiales crediticios

La generación de información suele verse como un bien público: el costo marginal de informar a un individuo adicional es cero y no siempre es fácil

impedir que la información esté al alcance de quienes están interesados en obtenerla. En los mercados crediticios, el obtener información sobre la calidad de cada cliente y cliente potencial es algo muypreciado. Es más, el tener este tipo de información, o el saber que se genera y se utiliza este tipo de información puede mitigar los problemas de repago de los créditos otorgados en la economía.

Debido a las características de bien público de la información, generalmente existe poco interés en recopilar datos sobre el historial crediticio de cada individuo en la economía, particularmente de aquellos que son clientes de instituciones de microcrédito. Por lo tanto, puede resultar conveniente que el gobierno intervenga para mejorar el proceso de recopilación y difusión de historiales crediticios y para asegurar que los prestatarios morosos serán castigados.

Disminuir la segmentación del mercado y estimular la diversificación de carteras

Las políticas públicas deben evitar la segmentación del mercado crediticio y estimular la diversificación de las carteras de las entidades crediticias, especialmente en las zonas rurales. El por qué puede existir segmentación y poca diversificación en las carteras de las entidades que otorgan créditos es bastante intuitivo. Dentro de una localidad pequeña o entre los integrantes de un determinado grupo social existe relativamente buena información sobre la calidad de cada prestatario potencial que vive en esa localidad o que

pertenece a ese grupo social. Adicionalmente, el monitorear el comportamiento de estos clientes potenciales es relativamente barato. Ya que fuera de estos círculos este tipo de información no existe, los prestatarios suelen preferir otorgar créditos a individuos “conocidos”. De hecho, Udry (1990:251-271) encuentra que los individuos tienden a prestar dinero a personas que conocen, a fin de reducir al máximo los costos relacionados con la obtención de información sobre la calidad crediticia de cada cliente potencial; evidencia similar se ha encontrado para Tailandia.

Por estas particularidades, es que los mercados de crédito en las zonas rurales tienden a estar segmentados. El gran problema que esta segmentación representa es que la cartera de un prestamista rural generalmente se concentra en un grupo de personas que enfrentan los mismos choques negativos: todos los clientes están concentrados en una misma área geográfica o todos los clientes son agricultores del mismo producto, etc. Por lo tanto, resulta importante que se promueva la diversificación de las carteras de los prestamistas; es decir, que los mercados no se segmenten. Si la cartera de un prestamista está correctamente diversificada, el que toda la población de un determinado poblado sufra los estragos de una sequía, será un problema mucho menos grave para el prestamista que si toda su cartera se encuentra concentrada en los habitantes de ese poblado en particular.

Determinar el alcance óptimo de una entidad crediticia no es del todo sencillo. La ventaja que una entidad crediticia especializada en atender a la población

de un cierto poblado tiene sobre los bancos comerciales es que cuenta con mejor información sobre sus clientes y clientes potenciales. El costo de esta ventaja es el operar en un mercado segmentado y con una baja o nula diversificación de cartera. Entonces, si se quiere que las entidades crediticias especializadas incrementen su alcance para lograr una mejor diversificación, tácitamente se les estará pidiendo que empiecen a dar préstamos a individuos que no conocen y esto, a su vez, represente riesgos.

Estimular el desarrollo de instituciones complementarias a las de microcrédito

La existencia de instituciones complementarias a las entidades crediticias es recomendable. Por ejemplo, instituciones de seguros que permitan mitigar los problemas de fluctuaciones en el ingreso de los hogares deben ser promovidas por el gobierno. El desarrollo de este tipo de instituciones es particularmente importante en las zonas rurales donde los ingresos de hogares de regiones enteras pueden verse gravemente afectados por choques negativos ocasionados por fenómenos climáticos o cambios en los precios de los productos básicos que se cosechan.

Si los hogares no tienen la posibilidad de asegurarse contra choques exógenos negativos, cuando estos choques ocurren, la operación de los mercados crediticios se puede ver afectada si varios hogares se ven imposibilitados de pagar sus deudas debido a que, por ejemplo, han perdido su cosecha tras una sequía. Si, en cambio, los hogares tienen la opción de

asegurar sus cosechas (y por lo tanto, su ingreso) ante eventualidades climáticas, el incumplimiento de pagos ante la ocurrencia de desastres naturales puede dejar de ser un problema del cual se deban preocupar las entidades crediticias.

Implementar programas de alfabetización y educación financiera

Uno de los grandes obstáculos que impiden una mayor penetración de los servicios financieros en los países en vías de desarrollo es la falta de educación financiera por parte de los individuos. Por lo tanto, es importante que se implementen programas diseñados para elevar el nivel de alfabetización y de educación financiera de la población si se desea mejorar el funcionamiento de los mercados de crédito. En este sentido, el gobierno puede intervenir en la economía de dos distintas formas.

El gobierno puede intervenir de manera directa implementando los programas educativos que permitan educar, financieramente hablando a la población. Adicionalmente, el gobierno puede intervenir de manera indirecta promoviendo la simplificación del acceso al mercado crediticio mediante el desarrollo de productos de crédito que sean fáciles de entender y utilizar por parte de la población que carece de la suficiente educación financiera. Un efecto secundario de promover un sistema simplificado para el acceso al mercado crediticio es que se podrían reducir los costos de procesamiento de préstamos pequeños, y por lo tanto, se podría incrementar la oferta de este tipo de productos.

El objetivo fundamental de cualquiera de las políticas detalladas arriba es el asegurar que los clientes sean capaces de tomar decisiones informadas respecto a su vida financiera puesto que esta es una condición necesaria para garantizar su propia protección contra posibles abusos de las entidades que proveen servicios financieros. En este sentido, para facilitar el acceso de la población con poca o nula educación financiera a los mercados financieros sería útil que se eliminaran las extensas reglas y regulaciones que aparecen en letra pequeña en todos los contratos y que se adopte un sistema claro, directo y transparente para otorgar créditos (Claessens, 2005:208-235).

Replicar proyectos y programas exitosos y promover la innovación tecnológica en el sector

Ya que en la mayoría de los países en desarrollo las entidades de crédito no han madurado del todo, éstas siguen experimentando para encontrar el mejor método para adquirir el capital humano y de organización que resulta básico para el buen funcionamiento de cualquier mercado financiero. Es por esto que puede darse el caso que los gobiernos tengan una mejor idea que sus ciudadanos sobre los peligros y los problemas asociados con distintas estructuras financieras ya que se encuentran en una mejor posición para observar y analizar experiencias pasadas dentro del mismo país, así como en el extranjero.

En consecuencia, los gobiernos deben proveer la información relevante y la orientación necesaria a las nuevas entidades de crédito que se vayan

creando. A través de subsidios el gobierno puede incentivar que se repliquen proyectos que han resultado exitosos en otros lugares del mundo o la creación de instituciones que han funcionado bien en contextos similares en otros países. Del mismo modo los gobiernos podrían subsidiar la innovación y propagación de tecnologías nuevas y eficaces para que puedan estar disponibles rápidamente en todo el país.

No obstante, es importante remarcar que este tipo de subsidios pueden justificarse en el corto plazo, pero nunca en el largo plazo. Mientras que puede ser positivo subsidiar la creación de nuevas empresas que otorguen créditos, es poco probable que subsidiar a empresas ya bien establecidas arroje algún beneficio. Por lo tanto, conforme las entidades crediticias vayan madurando, los subsidios que reciban deben irse eliminando.

3.2 Modelos Relacionados al desarrollo y funcionamiento de los mercados de microcréditos

En este apartado se analizan las diferentes relaciones entre el Estado y otros participantes en el desarrollo de los microcréditos y se identifican tres modelos divergentes.

Debido al fracaso de las instituciones financieras propiedad del gobierno, desde los años 80 los mercados financieros en países en vías de desarrollo se han orientado más hacia la liberalización. En diferentes países se han observado medidas y reacciones divergentes, conduciendo equilibrios diferentes entre el papel del Estado, las instituciones privadas lucrativas y las

ONGs. El desarrollo de las instituciones microfinancieras en los países en vías de desarrollo ha estado más o menos vinculado a la intervención del Estado descrita a través de tres tipos de modelos: integración, complementariedad y alternativo.

El modelo de integración

En países tales como India y Vietnam, el Estado mantiene una fuerte presencia y las innovaciones microfinancieras son integradas dentro del sector público. En la India, los programas para promover el acceso seguro a los servicios bancarios para los pobres rurales han estado en la agenda del desarrollo desde los comienzos de los años 50. Una justificación importante para la nacionalización de los bancos en 1969 fue forzarlos a ampliar sus préstamos a las zonas rurales en general y a los pobres rurales en particular (Kabeer y Murthy 1996:117-120). En la actualidad hay aproximadamente 126,000 instituciones financieras públicas o sucursales en toda la India, las cuales llevan a cabo 25 esquemas de combate a la pobreza. Con el objeto de compensar la falla de los programas previos, se han desarrollado nuevos programas tales como el proyecto piloto que consiste en vincular a los bancos con grupos de auto ayuda iniciados por el Banco Nacional de Reconstrucción y Desarrollo (NABARD por sus siglas en inglés), el mayor nivel del BANCO DE CREDITO AGRICOLA (Srinivasan y Rao 1996:8). Sólo se han hecho unas pocas reorganizaciones a las viejas instituciones propiedad del gobierno, pues como indica el poco progreso del gobierno en materia de reorganización de los Bancos Rurales Regionales, antes de intentar la restauración del sistema

de crédito rural, deberán ser superadas las presiones de los sindicatos y de los cabildeos políticos de los prestatarios terratenientes (que son los que más se benefician de los intereses subsidiados y de los préstamos e intereses condonados) (Mahajan y Ramola 1996:211-224).

A medida que Vietnam avanza hacia una economía de mercado, la intervención del Estado aún continúa en el sistema financiero rural (Creusot 1997: 53-58). El Banco de Vietnam para la Agricultura fue creado por el Estado en 1990; es un banco comercial que usa los criterios clásicos de las actividades bancarias para otorgar préstamos (tales como garantías físicas y análisis de riesgos). Antes de 1996, tenía un importante alcance a nivel nacional con más de 1,800 sucursales en todo el país.

Para llegar a la población pobre, en 1995 el Estado creó una sucursal bancaria no lucrativa: el Banco de Vietnam para los Pobres. Apoyándose en crédito subvencionado y basado en preocupaciones políticas, su capacidad para alcanzar la sostenibilidad financiera ha sido cuestionada. A pesar de los 60 o más programas microfinancieros llevados a cabo recientemente por ONGs, en Vietnam el sistema financiero rural formal aún es conducido principalmente por el Estado. De hecho, los nuevos programas microfinancieros enfrentan restricciones jurídicas y financieras que impiden su desarrollo, tales como elevadas tasas de interés.

El modelo de complementariedad

En algunos países, el Estado y el sector privado son complementarios y no se excluyen. El sector privado o el público pueden adoptar innovaciones microfinancieras. Uno de los ejemplos más interesantes viene de Indonesia.

En Indonesia, las unidades comunales del banco público BRI han sido reestructuradas con éxito, estimuladas por una declinación alarmante en el reembolso de préstamo en 1983-84. BRI es un banco público, pero los principios de transformación de las unidades comunales que consistieron en la "privatización" de sus operaciones internas (tales como toma de decisiones descentralizada, orientación lucrativa, otorgamiento a los empleados de premios e incentivos), mejoraron el profesionalismo del personal y aumentaron la flexibilidad. El gobierno asumió los costos totales de la transformación, cubriendo las pérdidas contraídas bajo el programa de la Revolución Verde, capitalizando las unidades comunales, y estableciendo programas de entrenamiento para el personal. Los ahorros de los bancos públicos están garantizados por el Estado lo cual genera un incentivo para ahorrar. La transformación de las unidades comunales de BRI ocurrió dentro del contexto de una desregularización total del sector financiero (Mukherjee 1997:10).

Desde 1983 se ha definido progresivamente un marco regulador que en particular ofrece un estatus claro y flexible para los pequeños bancos llamados

Bank Perkreditan Rakyat (BPRs por sus siglas en inglés). En junio de 1993 funcionaban alrededor de 900 nuevos BPRs, 95 por ciento de ellos privados.

Para alcanzar las áreas rurales este gran sistema de instituciones privadas financieras adopta y desarrolla innovaciones tales como enlaces, incentivos para movilizar ahorros, principios islámicos de reparto de utilidades y construcción de cadenas interregionales (Lapenu 1996, 1998). Antes de la actual crisis financiera, el sistema financiero rural de Indonesia se caracterizaba por su fuerte sistema bancario público el cual apoyaba varios programas microfinancieros, cooperativas y una competitiva red de numerosos bancos privados pequeños, BPR. Bajo este modelo de complementariedad, la competencia y las relaciones técnicas y financieras entre las instituciones, puede fortalecer el sistema financiero en su conjunto.

El modelo alternativo

En algunos países en vías de desarrollo, el mercado y las fallas del Estado para alcanzar las zonas marginales y rurales son demasiadas y las instituciones financieras se han desarrollado como una alternativa ante los deficientes roles del Estado y del mercado. En Madagascar, el banco público agrícola BTM realmente nunca ha podido llegar a los hogares rurales y ofrecerles los servicios microfinancieros. Debido a estas deficiencias, cinco redes principales, basadas en gran parte en principios mutualistas, se han desarrollado con la ayuda de asociaciones extranjeras y de donantes internacionales. Su alcance sigue siendo absolutamente bajo, llegando

solamente a cerca de 25.000 hogares. A nivel nacional, la estructura del sistema financiero rural sigue dividida en segmentos. Prácticamente, en algunas regiones no hay servicios financieros formales que sean accesibles a los hogares rurales. Si se privatiza el BTM, una gran parte de las 73 ramas rurales podría ser cerrada, lo cual debilitaría aún más al sistema financiero rural.

En África Occidental, el fracaso de la mayoría de los bancos de desarrollo agrícola propició ya fuera el desmantelamiento de las instituciones del sector público (República de Benin, Costa de Marfil, Nigeria, y Togo) o un retraso en los préstamos especializados para los cultivos comerciales, como puede verse con el algodón (Burkina Faso y Malí). Debido a los casos de microfinanciamiento que sí han tenido éxito particularmente en Asia, los donantes y el Estado tenían la esperanza de que las ONGs fueran capaces de llenar las brechas existentes y responder a las necesidades de la población rural. El aumento de los proyectos microfinancieros que captan ahorros, condujo al Banco Central de los Estados de África Oriental a definir un marco regulatorio (llamado Ley PARMEC).

Mientras que la Ley PARMEC ha hecho importantes progresos hacia la regulación de las finanzas informales, aún plantea ciertos cuestionamientos relacionados con el trato de instituciones no mutualistas, la capacidad de las autoridades para aplicar la ley, así como algunos aspectos regulatorios (tales como los topes a las tasas de interés), lo cual puede afectar el funcionamiento de las uniones de crédito (Berenbach y Churchill 1998:31-42).

Estos papeles divergentes del Estado son, esencialmente, el resultado de diferentes capacidades financieras y voluntades políticas dedicadas al desarrollo del sistema financiero. Sigue siendo importante analizar cuándo el Estado puede promover, desarrollar directamente, o impedir innovaciones microfinancieras, para entender cómo estas innovaciones pueden ser implementadas a gran escala.

Intervenciones que debe evitar el Estado

Hasta ahora se han discutido varias razones por las cuales es conveniente que el gobierno intervenga en los mercados crediticios en general y de microcrédito en particular. Ahora resaltamos dos acciones que el gobierno no debe de tomar por el bien del mercado.

El gobierno debe evitar manipular tasas de interés

Es esencial que no se manipulen las tasas de interés. La experiencia internacional muestra que la eliminación de topes a las tasas de interés, así como la eliminación de instituciones públicas que operan subsidiando sus tasas de interés es esencial para un sano desarrollo del mercado de los microcréditos. Sin controles sobre las tasas de interés, se alienta la existencia de instituciones de microcréditos capaces de cubrir sus gastos y se promueve la desaparición del mercado negro; es decir, de prestamistas informales (o agiotistas). Es por esto que es altamente recomendable que los gobiernos liberalicen sus tasas de interés.

Además, si el gobierno decide imponer controles sobre las tasas de interés que pueden cobrar las instituciones de microcrédito y éstas se preocupan por ser autosustentables, entonces éstas pueden recurrir a la utilización de cuotas, no del todo transparentes, para cubrir sus costos: comisiones por apertura de créditos, comisiones por entrega del crédito, comisiones legales, etc. Este tipo de prácticas impiden el desarrollo de un mercado de microcréditos transparente y dificulta que los consumidores elijan a los mejores proveedores. Este problema se magnifica si se considera que la educación financiera del cliente promedio de este tipo de instituciones es baja y que quienes continúan fuera de estos mercados, pero que se desean incorporar, tienen aún mayores deficiencias educativas, financieramente hablando.

Otro efecto perverso que puede resultar de la instauración de topes a las tasas de interés es un aumento en el tamaño promedio de los préstamos. Ya que las instituciones de microcrédito no pueden cobrar las tasas de interés que les resulta óptimo para atender a todos sus clientes, se verán obligadas atender únicamente a un subconjunto de ellos. Esto se debe a que no les resultará beneficioso prestar cantidades muy pequeñas, pues incurrirían en pérdidas. Por lo tanto, dejarán de atender a los más pobres entre los pobres que son quienes, por lo general, requieren de préstamos más pequeños. Esto es, cuando se imponen controles sobre las tasas de interés, las instituciones de microfinanzas pueden optar por atender sólo al nivel superior del mercado que requiere sus servicios.

Habiendo dicho todo esto, es necesario aceptar que, en general, las tasas de interés que cobran las instituciones que otorgan microcréditos son altas, pero hay razones simples y lógicas que explican este fenómeno. Los costos administrativos son altos en la industria de los microcréditos. Esto se debe a que los préstamos que se otorgan son pequeños y a que las instituciones de microcréditos, utilizan metodologías intensivas en mano de obra para poder alcanzar a sus clientes y para poder satisfacer sus necesidades crediticias.

Es por esto que necesariamente el préstamo promedio de una institución de microcrédito tiene un costo mayor que el préstamo promedio de una institución bancaria tradicional. Por lo tanto, resulta claro que los préstamos de las instituciones de microfinanzas deben venderse a un precio más alto que los préstamos de la banca tradicional. Esto es, las instituciones de microfinanzas deben cobrar mayores tasas de interés que las que cobran los bancos comerciales, si es que quieren cubrir sus gastos de operación, lo que es algo difícil de creer.

Hay que tomar en cuenta que aún si se deja que las instituciones de microcrédito cobren tasas de interés lo suficientemente altas como para cubrir sus costos de operación, estas tasas serán más bajas que las ofrecidas por prestamistas informales y, por lo tanto, se pueden considerar justas e incluso beneficiosas para los microempresarios y demás clientes que las deben pagar.

Las tasas de interés de las instituciones de microcrédito son más altas que las que se encuentran en la banca comercial. Por lo tanto, es cierto que los microempresarios se verían beneficiados si pudieran acceder a las tasas ofrecidas por la banca comercial. Desgraciadamente, por las características de los microempresarios y de los productos de crédito que éstos necesitan, la banca comercial no se interesa en atenderlos. Es por esto que la verdadera opción de los microempresarios y demás clientes de las instituciones de microcrédito no son los bancos comerciales, sino los prestamistas informales.

Así, al comparar las tasas de interés de las instituciones de microcrédito, no se deben considerar las tasas ofrecidas por la banca comercial, si no aquellas ofrecidas por los prestamistas informales.

El gobierno debe evitar prestar servicios de microcrédito directamente al público

Al igual que en el caso de las tasas de interés, es esencial que el sector público no preste servicios de microcrédito directamente a la población (Trigo Loubière 2004:30). La experiencia internacional muestra que los costos de crearlos son altos y las perspectivas de éxito son generalmente bajas. De hecho, el abundante número de intentos fallidos para reformar instituciones financieras públicas alrededor del mundo debería causar que los políticos piensen dos veces antes de considerar un nuevo intento en este sentido.

Esto debe tomarse aún más en cuenta si el sector público pretende ingresar al mercado de los microcréditos subsidiando las tasas de interés a las que

preste de tal modo que éstas queden por debajo de las tasas de mercado que cobran las instituciones de microcrédito. Este comportamiento es similar al de imponer techos a las tasas de interés que las instituciones de microcrédito no públicas pueden cobrar. Si el gobierno entra al mercado ofreciendo microcréditos a tasas subsidiadas y las instituciones de microcrédito no públicas desean competir, éstas no tendrán más remedio que bajar sus propias tasas de interés.

Esto se debe a que si no bajan sus tasas al mismo nivel a las que presta el gobierno sus clientes la abandonarán pues encontrarán más conveniente pedirle prestado al gobierno. Es decir, si las instituciones de microcrédito no públicas no bajan sus tasas de interés al mismo nivel que las tasas subsidiadas del gobierno, perderán toda demanda y tendrán que desaparecer. Si bajan sus tasas de interés empezarán a operar con pérdidas y esto provocará, tarde o temprano, que también desaparezcan del mercado²².

²² Un argumento adicional por el cual no es recomendable que el sector público ingrese al mercado prestando a tasas subsidiadas es que al hacerlo, irremediablemente estará perdiendo dinero. Esto ya es algo negativo en sí mismo. El problema se magnifica si se considera que lo más probable es que una vez que las pérdidas acumuladas sean lo suficientemente grandes y/o la prioridad (política) de atender al sector lo suficientemente baja, el programa se cancelará (ProDesarrollo, 2008). La cancelación afectará, más que a nadie, a las personas que en un principio se quería ayudar y que seguramente seguirán requiriendo de este tipo de servicios financieros de al menos dos formas. Por un lado, porque dejarán de tener acceso a créditos a través de la institución pública. Por el otro, porque no existirán las instituciones privadas lo suficientemente desarrolladas ya que la competencia desleal de la institución pública habrá impedido su desarrollo.

CAPÍTULO IV. LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE MICROCRÉDITO

4.1 Instituciones del gobierno federal relacionadas con el microcrédito

El gobierno federal se ha ido retirando como proveedor directo de crédito a la población que tradicionalmente se encuentra excluida del sistema financiero comercial, y ha ido aumentando su papel como regulador de las organizaciones que han surgido para llenar los vacíos que la retirada del gobierno federal han provocado. No obstante, la retirada del Estado como proveedor directo de crédito y actor importante dentro del mercado está lejos de ser completa.

El gobierno federal continúa operando a través de Financiera Rural otorgando créditos de manera directa, la creación de BANSEFI ha puesto al gobierno federal a competir par a par con las instituciones que operan en los distintos mercados financieros populares locales y a través de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), otorga crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero del país. A continuación se describe con mayor detalle a cada una de estas tres instituciones mediante las cuales el gobierno federal se mantiene como un miembro activo dentro de la provisión de servicios financieros en sector de crédito y ahorro popular.

Financiera Rural

Financiera Rural es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que inició operaciones en 2003. El patrimonio inicial de la Financiera fue de 14,686 millones de pesos en precios constantes de 2000. De esta cantidad 9,176 millones de pesos fueron transferidos directamente a la Financiera como recursos líquidos, de los cuales 8,086 millones de pesos fueron destinados a la colocación crediticia, 419 millones de pesos se destinaron para actividades de capacitación, organización y asesoría a los productores e intermediarios financieros rurales, 671 millones de pesos para los gastos iniciales de administración y operación de la Financiera y 5,510 millones de pesos fueron activos que le transfirió el Banco Nacional de Crédito Rural a la propia Financiera.

Según su Ley Orgánica, Financiera Rural busca coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural. El resultado que se quiere lograr es elevar la productividad, así como de mejorar el nivel de vida de la población rural. Para el cumplimiento de este resultado, se indica que la Financiera otorgará crédito de manera sustentable y prestará otros servicios financieros a los productores e intermediarios financieros rurales, procurando su mejor organización y mejora continua. Asimismo, ejecutará los programas que en materia de financiamiento rural se determinen en el Presupuesto de Egresos

de la Federación. Adicionalmente, la Financiera promoverá ante instituciones nacionales e internacionales orientadas a la inversión y al financiamiento, proyectos productivos que impulsen el desarrollo rural. Además, operará con el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales, los programas que se celebren con las instituciones mencionadas.

Financiera Rural tiene dos objetivos generales. En primer lugar, pretende consolidar un sistema de financiamiento y canalización de recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría en el sector rural. En segundo lugar, Financiera Rural intenta propiciar condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación, en beneficio de los productores rurales, sobre todo a través de entidades intermediarias que aseguren el impacto en ellos.

Entre las operaciones que la Financiera puede realizar de acuerdo a su Ley Orgánica se encuentran: otorgar préstamos o créditos a los productores; otorgar préstamos o créditos a los intermediarios financieros rurales para que éstos, a su vez, concedan financiamiento para impulsar actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las actividades vinculadas al medio rural e indígena; expedir tarjetas de crédito, con base en contratos de apertura de crédito; constituir depósitos en instituciones de crédito del país y en entidades financieras del exterior o, en su caso, en sociedades financieras populares y cooperativas de ahorro y préstamo; apoyar actividades de capacitación y asesoría a los productores, para la mejor utilización de sus

recursos crediticios, así como promover su organización; promover ante instituciones nacionales e internacionales orientadas a la inversión y el financiamiento, proyectos productivos que impulsen el desarrollo rural e indígena en las distintas zonas del país y que propicien en desarrollo sustentable de cada región,

Según el programa institucional de la Financiera Rural (2007-2012), el objetivo estratégico número uno de la Financiera es facilitar un “mayor acceso al financiamiento en mejores condiciones”. En las líneas de acción que se establecen para lograr este objetivo se plantea incrementar y mejorar la oferta de programas de crédito y apoyos adecuados a las necesidades del sector, disminuyendo los trámites para el crédito y estableciendo tasas y plazos más accesibles para los diferentes sectores del medio rural.

Por otra parte, el objetivo estratégico tres es desarrollo y atención de intermediarios rurales y para alcanzarlo se plantea, en las líneas de acción, incentivar a las CACPs, SOFOMs, microfinancieras y otras figuras organizativas que dispersan el crédito, para su tránsito a intermediarios financieros más desarrollados, promover la consolidación y expansión en la cobertura de las instituciones financieras rurales existentes, así como crear incentivos para la creación de nuevos intermediarios en regiones donde no exista cobertura.

Finalmente, el objetivo estratégico cuatro, combate a la pobreza, plantea incrementar la presencia de Financiera Rural como Agencia de Desarrollo en

las zonas más marginadas del país dentro de sus líneas de acción, así como profundizar la atención a través de financiamiento y apoyos a microfinancieras y Cajas de Ahorro.

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI), es una institución de participación estatal mayoritaria, incluida en la relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, sectorizada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que inició operaciones en 2002. Actualmente BANSEFI cuenta con más de 500 sucursales en toda la República Mexicana y cerca de 4 millones de cuentas.

Respecto a educación financiera, BANSEFI busca promover la cultura del ahorro y ayudar a crear las condiciones que permitan una mayor inclusión financiera de las personas de escasos recursos. El resultado que se pretende lograr es consolidar y extender el potencial educativo de BANSEFI para hacer llegar la educación financiera al mayor número de personas posible, a través de instrumentos diversos, innovadores y efectivos, como son: talleres de formación de capacitadores a los diferentes actores del sector de ahorro y crédito popular como son federaciones, CACPs, microfinancieras, etc.; talleres impartidos directamente a usuarios y usuarios potenciales del sector de ahorro y crédito popular en unidades móviles que periódicamente recorren

distintos puntos de la República; y alianzas con instituciones académicas que permiten hacer llegar los cursos a comunidades marginadas.

Según su Ley Orgánica, BANSEFI busca promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector de ahorro y crédito popular, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector de ahorro y crédito popular y, en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

BANSEFI tiene tres objetivos. En primer lugar, busca promover el ahorro participando con las instituciones gubernamentales en la distribución de programas de apoyo gubernamental, promoviendo en los beneficiarios de dichos programas el ahorro y la bancarización. En segundo lugar, pretende consolidarse como el banco para las organizaciones del sector de ahorro y crédito popular contempladas en la LACP. En este sentido, una tarea fundamental de la institución es servir a estas organizaciones como Banco de Desarrollo de segundo piso con servicios que les permitan mejorar sus ingresos, reducir sus costos y hacer eficientes sus procesos, así como ampliar la gama de servicios que ofrecen a sus socios y clientes. Por último, BANSEFI intenta coordinar los apoyos temporales que el gobierno federal está asignando al sector de ahorro y crédito popular para facilitar su transformación y posicionarlo como un componente estratégico del sistema financiero nacional.

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), son cuatro fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario, desde 1954. FIRA cuenta con 131 oficinas a lo largo del país y, actualmente, se estima que uno de cada tres pesos de financiamiento al sector agroalimentario en México proviene de estos fideicomisos.

Para el 2008, FIRA contó con un presupuesto de fondeo de 41,556 millones de pesos y de garantías sin fondeo de 8,048 millones de pesos, ambas cifras se encuentran en pesos constantes de 2000.

Esta entidad también hace el seguimiento a su labor a través del cálculo de los desembolsos efectuados, los cuales aparecen en el Cuadro 2, que ilustra el dinamismo que esta fuente de recursos ha adquirido²³. La incursión de esta entidad en el campo de microfinanzas así como la de la Financiera Rural preocupa a muchos operadores del mercado, pues se afirma que mientras PRONAFIM a lo largo de la década ha adquirido un conocimiento que le ha permitido mejorar sus criterios de calificación de intermediarios admisibles, estas dos entidades todavía privilegian la capacidad de canalización de recursos sobre la de la solidez financiera de la institución

²³ En términos operativos, las tasas de interés que ha otorgado FIRA por sus recursos siempre han fluctuado alrededor de la tasa interbancaria (aproximadamente 10%), sin establecer límite a la tasa al usuario final. Además de que hasta hace poco se utilizaba la modalidad del descuento por crédito, el trámite para acceder por primera vez a crédito FIRA, tarda en promedio seis meses

(FIRA es más exigente en su fondeo directo, pero no así en su esquema de parafinanciera, donde se asume que el banco evaluará el perfil de riesgo y solidez de la IMF).

Lo anterior ha producido una especie de arbitraje de fondos, donde las IMF que son rechazadas en uno de ellos acuden al otro para ver en cuál de todos logran obtener un crédito.

Cuadro 4. FIRA: Microcréditos rurales desembolsados por tipo de productor
(En Millones De \$ Mexicanos)

	2007	2008	2009	2010
Productores Ingresos < 1,000 SMD 1/	191.8	632.9	915.3	793.6
Productores Ingresos > 1,000 y < 3,000 SMD	917.0	3,703.7	2,039.5	2,734.4
Total	1,108.8	4,336.6	2,954.8	3,528.0

1/ SMD: Salario Mínimo Diario

Fuente: Datos tomados de FIRA

FIRA pretende contribuir al desarrollo sostenible y competitivo del campo mexicano, con servicios financieros y tecnológicos innovadores, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para ello, celebra operaciones de crédito, descuento y da garantías de crédito, a las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, agroindustriales, forestales, pesqueras y otras conexas o afines que se desarrollen en el medio rural. Asimismo, FIRA otorga apoyos a productores, organizaciones económicas o empresas de servicios especializados para actividades de capacitación, asistencia técnica,

consultoría, transferencia de tecnología y para el desarrollo de su competitividad.

El objetivo general de FIRA es otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero del país. Operan como banca de segundo piso, con patrimonio propio, y colocan sus recursos a través de bancos y otros intermediarios financieros como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, las SOFOMs, las Arrendadoras Financieras, los Almacenes Generales de Depósito, etc.

Los objetivos de específicos de FIRA son cuatro. En primer lugar, pretenden fortalecer el desarrollo principalmente de pequeños productores del campo. De igual forma, intentan complementar el financiamiento con asistencia técnica y capacitación que le permita a los productores mejorar su competitividad y que ésta, a su vez, se traduzca en incrementos en la calidad de sus productos siendo reconocida con aumentos en sus precios. Asimismo intenta estimular la formación de intermediarios financieros enfocados al sector rural mexicano para ampliar la oferta de servicios financieros. Por último, FIRA busca permitir el acceso al crédito principalmente a pequeños productores que de manera individual no lo tendrían. Así mismo, eleva las competencias de estos pequeños productores al incorporarlos como proveedores de empresas que establecen niveles de calidad.

4.2 Programas del gobierno federal relacionados con el microcrédito

En esta sección del presente capítulo, se describen siete programas del gobierno federal que se encuentran relacionados de alguna manera con el microcrédito mediante los cuales el gobierno federal intenta impulsar la actividad financiera del sector de ahorro y crédito popular utilizando una gran variedad de estrategias. El gobierno federal se ha ido retirando como proveedor directo de crédito a la población que tradicionalmente se encuentra excluida del sistema financiero comercial, pero la retirada está lejos de ser completa.

Dentro de estos siete programas, uno depende del Banco Nacional de Comercio Exterior, dos a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y cuatro a la Secretaría de Economía. Si bien cada uno de los siete programas pretende apoyar el funcionamiento del sector de ahorro y crédito popular, cada programa intenta hacerlo mediante la implementación de estrategias diferentes (en general). Con estos programas se pretende desde financiar a micro, pequeñas y medianas empresas, hasta apoyar el acceso de aquella población que por sus requerimientos de crédito, bajo nivel de desarrollo, los altos costos de transacción que implica atenderla y la falta de garantías líquidas, no es financiada, pasando por brindar apoyo a instituciones de microfinanciamiento para que éstas mejoren su infraestructura y aumenten sus líneas de crédito.

Programa de Financiamiento al Sector Turismo o Programa de Apoyo al Sector Turismo

El programa de Financiamiento al Sector Turismo o Programa de Apoyo al Sector Turismo es un programa federal que inició en 2007 y depende del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C (Bancomext). La misión de Bancomext es impulsar el crecimiento de las empresas mexicanas, principalmente pequeñas y medianas e incrementar su participación en los mercados globales, ofreciendo soluciones integrales que fortalezcan su competitividad y fomenten la inversión, a través del acceso al financiamiento y a otros servicios financieros y promocionales. Lo anterior, con el propósito de fomentar el crecimiento regional, la creación de empleos y la atracción de turismo internacional que genere una derrama económica en el país.

Este programa es el único, que inició operaciones durante la administración del presidente Felipe Calderón. El presupuesto del programa en 2007 ascendió a 7,375 millones de pesos en precios de 2000 y a febrero de 2008, el programa había canalizado recursos por 777 millones de pesos en precios de 2000, beneficiando a más de mil empresas.

El programa pretende ofrecer un apoyo integral al sector turismo, que ayude a la modernización y crecimiento, complementando los esfuerzos del gobierno federal para su promoción y desarrollo, así como la consolidación del desarrollo sustentable del país. El resultado que se quiere lograr es que las micro, pequeñas y medianas empresas puedan contar con recursos que les

ayuden a superar momentos difíciles por falta de liquidez, o acceso al financiamiento, de tal modo que en forma ágil y sencilla los beneficiarios obtengan recursos para capital de trabajo y equipamiento, y acceso a capacitación y asistencia técnica. Se espera facilitar el cumplimiento de estos resultados con ayuda de un plan de atención integral en dos niveles: crédito a micro, pequeñas y medianas empresas del sector turismo y financiamiento a hoteles y proyectos turísticos pequeños.

De acuerdo con sus reglas de operación, el programa tiene como objetivo general impulsar un mayor financiamiento al sector en alianza con la banca comercial, fomentando con ello el desarrollo regional del país, la generación de empleos, el desarrollo de proveedores y el impulso de otros sectores relacionados con esta actividad.

Como objetivos específicos, las reglas de operación del programa detallan los siguientes dos. En primer lugar, el programa pretende financiar a micro, pequeñas y medianas empresas relacionadas con la actividad del sector turismo, a través de la banca comercial. En segundo lugar intenta apoyar el desarrollo de proyectos turísticos y turístico-inmobiliarios en destinos de playa y turismo de ciudad y/o negocios a través de financiamiento directo de Bancomext o a través de cofinanciamiento con la banca comercial.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), en el Eje 2 (Economía competitiva y generadora de empleos), en las Estrategias 12.1, 12.2 y 12.3, se establece el sentido de hacer de México un país líder en la actividad

turística, a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como propiciar el fomento a la competitividad de las empresas del sector, de forma que brinden un servicio de calidad internacional.

El programa tiene una cobertura nacional. Formalmente, su población objetivo son las micro, pequeñas y medianas empresas relacionadas con la actividad del sector turismo y empresas mexicanas que desarrollen proyectos turísticos en destinos de playa y turismo de ciudad y/o de negocio. El programa no tiene cuantificada su población objetivo.

Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación concentra dos programas que están relacionados con el microcrédito. Estos programas son el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR) y el Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR).

La relación que estos dos programas tienen con los microcréditos es clara. Por un lado, el PAASFIR busca contribuir a la existencia de un mejor sistema financiero rural, apoyando el acceso del sector rural al crédito y poniendo especial atención en atender a aquella población que por sus requerimientos de crédito, bajo nivel de desarrollo, los altos costos de transacción que implica atenderla y la falta de garantías líquidas, no es financiada.

El PATMIR pretende sembrar la semilla de desarrollo financiero ahí donde nadie ha llegado por considerar a la población rural marginada como poco rentable y atractiva, e intenta promover diversos modelos de intermediación financiera para determinar cuáles se adaptan mejor en diversos contextos. A continuación se hace una descripción general de estos dos programas.

Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)

El Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR) es un programa federal que inició sus operaciones en 2003 y depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). La Unidad Administrativa Responsable del programa es la subsecretaría de Fomento a los Agronegocios (SFA). En cinco años de operación, el PAASFIR ha contribuido a la canalización de recursos de la banca comercial y de desarrollo por más de 15,425 millones de pesos en precios constantes de 2000. Estos recursos que se han ejercido como inversión productiva en el campo.

Según la Evaluación Externa del programa (UNAM, 2008), el PAASFIR busca contribuir a la existencia de un mejor sistema financiero rural, apoyando el acceso del sector rural al crédito y poniendo especial atención en atender a aquella población que por sus requerimientos de crédito, bajo nivel de desarrollo, los altos costos de transacción que implica atenderla y la falta de garantías líquidas, no es financiada.

El resultado que se quiere lograr es que los productores del medio rural accedan al crédito o mejoren sus condiciones de acceso al crédito capitalizándose, al participar, de manera corresponsable con el programa, en la integración de garantías líquidas y por la constitución y consolidación de una red adecuada de entidades dispensoras del crédito. Se espera facilitar el cumplimiento de este resultado mediante distintos rubros diferenciados por modalidad de otorgamiento de apoyo del programa.

De acuerdo con sus reglas de operación, el PAASFIR tiene como objetivo general apoyar a las organizaciones de productores del sector rural para acceder a los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades, coadyuvando con los esfuerzos instrumentados por diversas dependencias del ejecutivo federal para la constitución y fortalecimiento de un sistema financiero rural eficiente.

Como objetivos específicos, las reglas de operación del PAASFIR detallan los cinco siguientes. En primer lugar, el programa pretende coadyuvar a que las instituciones financieras destinen un mayor flujo de recursos crediticios al campo. En segundo lugar, busca facilitar el acceso al financiamiento formal a productores del sector rural, fortaleciendo o generando nuevos sujetos de crédito. En tercer lugar, trata de establecer instrumentos financieros para la administración del riesgo, integrados por los propios productores de manera organizada, fomentando la cultura de pago.

Asimismo, el PAASFIR pretende fomentar la capitalización de las organizaciones de productores, generando condiciones propicias para el desarrollo de agronegocios. Finalmente, el programa busca coadyuvar en la creación y capitalización de una red de intermediarios financieros rurales no gubernamentales para aumentar la derrama crediticia al sector rural y el acceso a servicios financieros.

Lo anterior se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), donde se expresa en el Eje 2, (Economía competitiva y generadora de empleos), punto 2.2. (Sistema financiero eficiente), la falta de penetración del sistema financiero entre la población, así como la necesidad de contar con instrumentos financieros diseñados para las necesidades de todos los segmentos de la población, especialmente de las familias de menores ingresos. Además, el punto 2.7. (Sector rural), tiene como objetivo (estrategia 9) “Mejorar los ingresos de los productores” y establece en su Estrategia 9.5 la necesidad de promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural, a través del diseño de esquemas de financiamiento diferenciados, tomando en consideración el nivel de desarrollo y capitalización de los productores con plazos, tasas y tipos de garantía preferenciales y flexibles.

El programa también se alinea con el Programa Sectorial de la SAGARPA que tiene como Objetivo 3 “Mejorar los ingresos de los productores mejorando su presencia en los mercados globales” y establece en la Estrategia 3.5 promover el financiamiento en el medio rural de tal manera que la SAGARPA fomente la capitalización e inversión en el sector agroalimentario, a través de

la promoción de una mayor canalización de recursos financieros y crediticios del Sistema Financiero. De igual manera, se pretende impulsar la constitución y ampliación de una red de entidades e intermediarios financieros, fortaleciendo la participación y propiedad de los productores, dotándolos de un sentido de pertenencia muy importante para la operación eficiente y transparente de dichos intermediarios.

El PAASFIR opera en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Formalmente, su población objetivo son las personas físicas y/o morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto y que preferentemente pertenezcan a un sistema producto constituido conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Esta población objetivo está constituida prioritariamente por pequeños y medianos productores, y es de carácter general para todos los distintos rubros diferenciados por modalidad de otorgamiento de apoyo del programa objeto de las reglas de operación y complementaria a la que se defina en cada uno de ellos.

Finalmente, cabe destacar que el programa no tiene cuantificada la población sobre la cual pretende incidir y que constituye su población objetivo.

Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)

El Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) es un programa federal que inició operaciones en 2001 y depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). La Unidad Administrativa Responsable del programa en su primera etapa fue la subsecretaría de Desarrollo Rural y en la segunda etapa la Comisión Alemana de Cooperativas (DGRV).

En los primeros tres años y medio del proyecto, la captación a través de 127 sucursales nuevas de instituciones financieras enfocadas a cumplir con la LACP y que tenían como objetivo expandir sus servicios en las zonas rurales marginadas establecidas con el apoyo PATMIR, superó los 214 millones de pesos con depósitos de 2,409 pesos en promedio. Asimismo, al final de estos tres años, se habían colocado más de 207 millones de pesos en créditos, con un monto promedio de 3,429 pesos. Durante la Fase 1 del PATMIR el presupuesto ejercido aproximado fue de 277 millones de pesos y se atendió a 295,000 usuarios a un costo unitario de 950 pesos²⁴.

El PATMIR pretende contribuir a desarrollar y consolidar un sistema financiero que de manera no necesariamente exclusiva esté al servicio del sector rural marginado. Se han llevado a cabo dos etapas del programa, en la primera fase del PATMIR, con una duración de 4 años y medio, el objetivo fue

²⁴ Todas las cifras en este párrafo son en precios constantes de 2000.

la creación de nuevas instituciones financieras rurales y la consolidación de las instituciones existentes en zonas de mediana, alta y muy alta marginación en los estados de Guerrero y Oaxaca. En la segunda fase del PATMIR se pretende lograr la masificación o bancarización a través de inversiones a realizar para el establecimiento, fortalecimiento y/o expansión de sucursales y puntos de venta de intermediarios financieros en zonas rurales marginadas de varios estados mexicanos. Se tiene contemplado que el proyecto opere hasta el año 2011 con la posibilidad de expandirlo unos dos años más.

El PATMIR opera a través de estrategias regionales integrales, implementadas por firmas consultoras altamente especializadas en el ámbito de los servicios financieros. La estrategia está enfocada al desarrollo de servicios financieros, con base en el ahorro, para reducir la distancia que actualmente existe entre la oferta y la demanda de servicios financieros formales y regulados en zonas rurales marginadas.

El PATMIR tiene como objetivo principal fomentar la prestación de servicios financieros viables, formales, adaptados a la realidad local, basados en el ahorro y apegados a la ley, dirigidos a la población rural en condiciones de marginación a través de apoyos especializados en asistencia técnica y capacitación. El PATMIR tiene dos objetivos específicos. En primer lugar, pretende sembrar la semilla de desarrollo financiero ahí donde nadie ha llegado por considerar a la población rural marginada como poco rentable y atractiva, para demostrar lo contrario. En segundo lugar, intenta promover

diversos modelos de intermediación financiera para determinar cuáles se adaptan mejor en diversos contextos.

La SAGARPA se involucra en promover servicios financieros completos para el sector rural marginado por tres razones fundamentales. En primera instancia, el mandato que le confiere la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, cuyo Artículo 116 establece que: “La política de financiamiento para el desarrollo rural sustentable se orientará a establecer un sistema financiero múltiple en sus modalidades, instrumentos, instituciones y agentes, que permita a los productores de todos los estratos y a sus organizaciones económicas y empresas sociales disponer de recursos financieros adaptados, suficientes, oportunos y accesibles para desarrollar exitosamente sus actividades económicas”. En segunda instancia, el enfoque actual de desarrollo rural contempla “...no sólo el acceso a los servicios, sino a la forma de creación de la riqueza (debiendo) proporcionarle a la sociedad rural el acceso a lo todavía inaccesible, más que el subsidio para la satisfacción de sus necesidades fundamentales”. Este enfoque da soporte a la prestación de servicios financieros comercialmente viables para una población aún sin acceso a ellos. Por último, la patente necesidad de servicios en este sector (tanto para fines productivos y de inversión como de consumo), su importancia como herramienta para la disminución de la pobreza y el convencimiento de que el sector rural marginado constituye un mercado potencial significativo.

El PATMIR consta de siete proyectos regionales que abarcan 10 estados de la República. En particular, las regiones en que opera son: Chiapas-Tabasco,

Guerrero, Huastecas (potosina, hidalguense y veracruzana), Veracruz, Oaxaca, Michoacán y Puebla-Tlaxcala. La población objetivo son las personas de sectores poblacionales diversos, como lo son, hombres, mujeres, jóvenes, niños, personas de la tercera edad, artesanos, productores, comerciantes, maestros, amas de casa, etc. que habitan en municipios rurales de muy alta, alta y mediana marginalidad, en regiones con suficiente densidad poblacional para permitir el desarrollo de intermediarios financieros sostenibles.

Programas de la Secretaría de Economía

La Secretaría de Economía concentra cuatro programas que de alguna manera están relacionados con el microcrédito. Estos programas son el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM).

La relación con los microcréditos es evidente para el primer y último programa. En particular, estos dos programas se preocupan por apoyar a instituciones de microfinanciamiento para que éstas mejoren su infraestructura y aumenten sus líneas de crédito. La relación de los otros dos programas con el microcrédito, no es tan clara. De acuerdo con los objetivos que las reglas de operación de cada programa señalan, pareciera que sí están ligeramente relacionados con el microcrédito. Por ejemplo, el FONAES tiene como una de

sus estrategias fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos. Asimismo, el PRONAFIM tiene entre sus objetivos específicos el fomentar el acceso al financiamiento en general y al crédito en particular, de la micro, pequeña y mediana empresa. Resulta necesario realizar un análisis más profundo para determinar hasta qué punto el FONAES está implementando su estrategia de fomentar la consolidación de la banca social y qué tanto se está preocupando el PRONAFIM por fomentar el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. A continuación se hace una descripción general de cada uno de estos programas.

Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)

El Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) es un programa federal que inició operaciones en 1999 y actualmente depende de la Secretaría de Economía. La Unidad Administrativa responsable del programa es la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

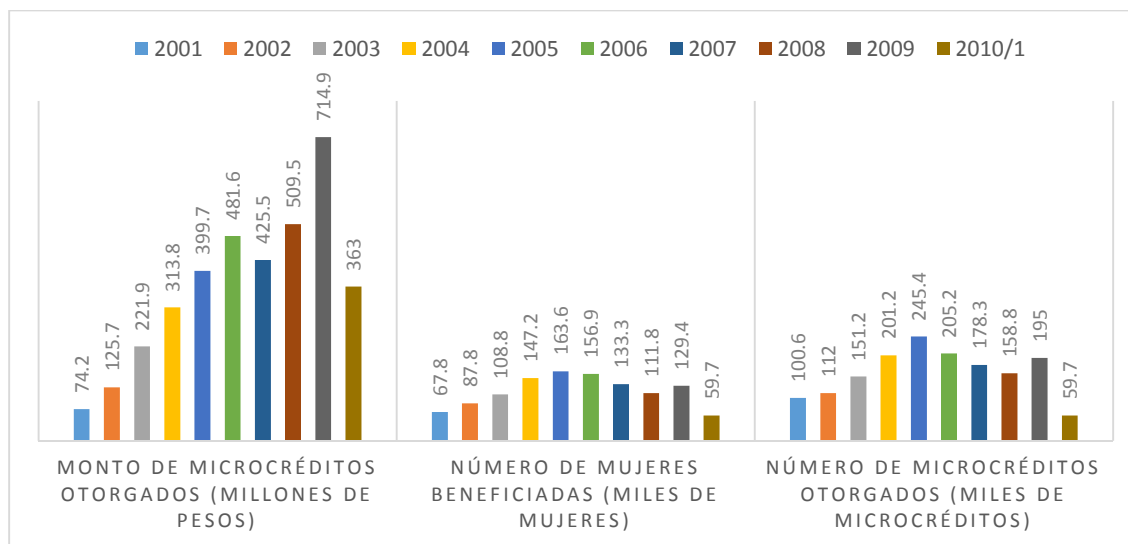
Cuadro 5. Montos de apoyo FOMMUR

Ciclo de Financiamiento	Monto Máximo por Persona	Plazo de Recuperación
Primero	\$ 1,500.00	4 meses
Segundo	\$ 2,000.00	4-9 meses
Tercero	\$ 3,000.00	4-12 meses
Cuarto	\$ 4,000.00	6-12 meses

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación del FOMMUR

El FOMMUR ha otorgado desde el año 2001 al mes de junio de 2010, un importe total por concepto de financiamiento de \$ 3,629.8 millones de pesos en precios constantes de 2000, lo que ha permitido beneficiar a 1.16 millones de mujeres, a través de 1.6 millones de microcréditos. El presupuesto aprobado del programa para el año 2009 fue de 99 millones de pesos en precios de 2000.

Gráfica 7. Estadísticas del FOMMUR



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía, /1 cifras enero junio 2010

Según el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del programa (CONEVAL, 2009b), el FOMMUR busca contribuir a mejorar las condiciones de inserción de las mujeres rurales emprendedoras en situación de pobreza al sistema productivo nacional. El resultado que se quiere lograr es que las mujeres rurales emprendedoras en condiciones de pobreza creen y desarrollen microempresas mediante el acceso al financiamiento. Se espera facilitar el cumplimiento de estos resultados mediante distintos medios de apoyo a instituciones de microfinanciamiento para que mejoren su infraestructura y aumenten sus líneas de este.

De acuerdo con sus reglas de operación, el FOMMUR tiene cuatro objetivos generales. En primer lugar, el programa pretende apoyar a mujeres

emprendedoras de escasos recursos, especialmente a aquellas que viven en condiciones de pobreza. En segundo lugar, el programa busca fomentar, a través de las instituciones de microfinanciamiento, el acceso al financiamiento para actividades productivas y la práctica del ahorro entre las mujeres de su población objetivo. En tercer lugar, FOMMUR intenta fomentar las oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos de las mujeres que constituyen su población objetivo. Finalmente, el programa pretende favorecer la mejora en las condiciones de vida de las mujeres que constituyen su población objetivo así como las condiciones de vida de sus familias.

Como objetivos específicos, las reglas de operación del FOMMUR detallan los cinco siguientes. En primera instancia, el programa busca establecer un mecanismo de microfinanciamiento y de capacitación a favor de las mujeres rurales organizadas en grupos solidarios o (cualquier otra metodología de microcrédito) por conducto de instituciones de microfinanciamiento. Esto se pretende llevar a cabo con la finalidad de fomentar proyectos productivos, tendientes a impulsar el ahorro y las habilidades productivas de las mujeres a través de la formación y la capacitación. Así, se espera contribuir a que los negocios de las mujeres de la población objetivo tengan una mayor duración y estabilidad y que esto se traduzca en un aumento en la calidad de vida de estas mujeres.

Asimismo, el FOMMUR pretende fomentar el acceso de la mujer rural a microfinanciamientos oportunos para actividades productivas, generadores de autoempleo e ingresos, que sean recuperables a corto y mediano plazo. Por

otra parte, el programa trata de fomentar que se atiendan de manera eficaz y eficiente, las necesidades de microfinanciamiento de las mujeres rurales, y apoyar el control eficaz de las instituciones de microfinanciamiento cuando se les proporcionen apoyos parciales y temporales no crediticios, en caso de que lo requieran. Además, en caso de que lo requieran las instituciones de microfinanciamiento incorporadas, se busca proporcionar los apoyos parciales no recuperables y temporales del FOMMUR, de acuerdo a las políticas aprobadas por su Comité Técnico, para las actividades de apertura de sucursales, extensiones y agencias con el objetivo de contribuir a la extensión de las microfinanzas rurales. Finalmente, se intenta promover la difusión de los resultados e impacto del programa, la divulgación y el intercambio de conocimientos 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 del Secretario Técnico del Fideicomiso.

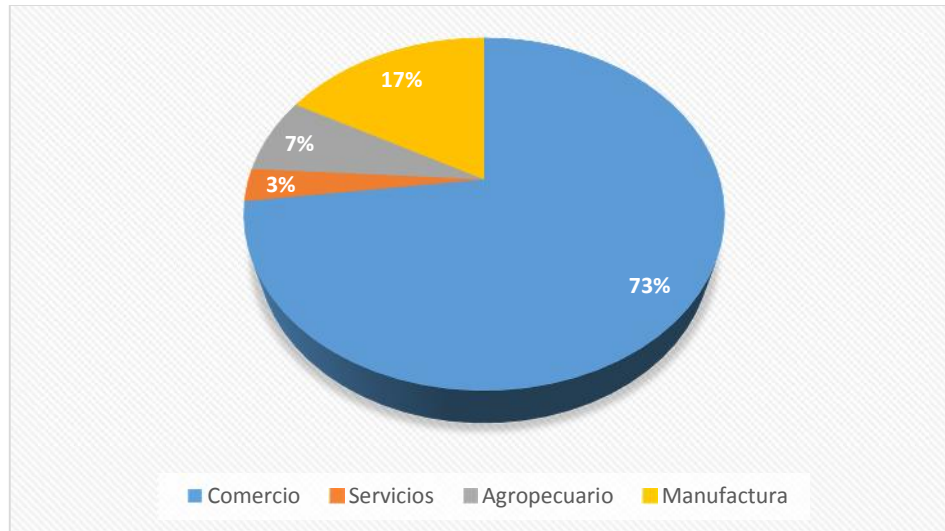
Lo anterior se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), Eje 3. (Igualdad de oportunidades), punto 3.1. (Superación de la pobreza), donde se expresa la necesidad de reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Específicamente, en el Objetivo 2, se plantea apoyar a la población más pobre, impulsando la generación de proyectos productivos.

El programa también se alinea con el Plan Sectorial de la Secretaría de Economía 2007-2012. En éste está establecida en el Eje 1. (Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas), Objetivo 1.2, la estrategia de impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos. Además en el Eje 4. Objetivo 4.2 se establece que se pretende contribuir a la equidad de género y desarrollo equilibrado en zonas marginadas

El FOMMUR opera en las regiones rurales del territorio nacional, con prioridad en zonas indígenas y en municipios de alta y muy alta marginación. Formalmente, su población objetivo son las mujeres mayores de 18 años de bajos recursos (fundamentalmente en situaciones de pobreza) que habitan en el medio rural o, en su defecto, madres mayores de 15 años emancipadas de conformidad con la legislación aplicable, que habiten en el medio rural, preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación. Estas mujeres deben estar organizadas en grupos solidarios o de acuerdo a la otra metodología que esté autorizada por el Comité Técnico del FOMMUR. Los grupos deben estar conformados por un mínimo de 5 mujeres y un máximo de 40. Estos grupos son a quienes se les canalizan los apoyos del programa por conducto de las instituciones de microfinanciamiento.

Figura 3. FOMMUR, Principales Actividades a las que se canaliza el microcrédito (Cifras del periodo enero-diciembre 2008).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía

De acuerdo nuevamente con la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del programa (CONEVAL, 2009b), la población potencial del programa ascendía a 7,035,381 mujeres en 2008; solamente 107,376 mujeres eran atendidas en ese año. Además, cabe señalar que la información disponible no permite asegurar si toda la población atendida es parte de la población potencial o si es que hay errores de inclusión.

Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)

El Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) es un programa federal que inició operaciones en 1992 y actualmente depende de la Secretaría de Economía. La Unidad Administrativa Responsable del

programa es la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

El presupuesto aprobado del FONAES para el año 2009 ha sido el mayor, en términos nominales, que se le ha asignado al programa, específicamente éste fue 80% mayor que lo aprobado en 2008. En términos reales, en 2009 se aprobaron 1,362 millones de pesos en precios constantes de 2000 para el programa.

Cuadro 6. Presupuesto FONAES (millones de pesos)

Año	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
2003	759.26	1078.39	1066.85
2004	639.01	1153.74	1153.74
2005	1414.83	944.79	943.64
2006	1127.14	1058.36	1057.64
2007	1328.19	1286.12	1286.12
2008	1147.73	1120.61	1120.54
2009	2034.54	1961.7	1961.71
2010	1808.01	1698.09	1698.09
2011	2162.23	-	-

FUENTE: CONEVAL, Evaluación completa FONAES, 2010

De acuerdo con el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del programa (CONEVAL, 2009), el FONAES pretende incrementar el nivel de ingreso de su población objetivo mediante el mejoramiento de las condiciones de inserción de los integrantes de las unidades productivas al sistema productivo nacional. El resultado que busca lograr es que la población objetivo cree y consolide unidades productivas a través de proyectos productivos que generen empleo. Se espera coadyuvar a que se obtenga el resultado deseado mediante el financiamiento a inversión productiva y comercial y el promover las habilidades y capacidades empresariales, así como apoyando a la banca social a ampliar su cobertura.

CUADRO 7. Evolución de la cobertura FONAES

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
2008	SD	SD	61,309
2009	38,976,448	6,251	40,039
2010	45,237,239	44,790	46,205

FUENTE: CONEVAL, Evaluación completa FONAES 2010

Según las reglas de operación de FONAES, el objetivo del programa es contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos. Para alcanzar este objetivo, el FONAES cuenta con tres estrategias. En primer lugar, el programa intenta apoyar la inversión en la

apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como para promover el desarrollo económico en las comunidades. En segundo lugar, el FONAES pretende promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un negocio establecido. Finalmente, en tercer lugar, el programa busca fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos.

Lo anterior se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), en el sentido de que el Eje 3. (Igualdad de oportunidades), punto 2.1. (Superación de la pobreza), Objetivo 2 indica que se pretende apoyar a la población más pobre para que eleve sus ingresos y mejore su calidad de vida, impulsando la generación de proyectos productivos mediante asesorías y programas de microfinanciamiento.

El programa también se alinea con el Plan Sectorial de la Secretaría de Economía 2007-2012 en el que se establece en el Eje 1. (Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas), Objetivo 1.2, la estrategia de impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos.

El FONAES atiende a las 32 entidades federativas del país y su población objetivo es la población rural, campesinos, indígenas y grupos urbanos del sector social, que a través de un proyecto de inversión, demuestren su

capacidad organizativa, productiva, empresarial y que tengan escasez de recursos para la implementación de sus proyectos productivos, comerciales o de servicios, en términos de las reglas de operación. Según la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del programa (CONEVAL, 2009), el FONAES no tenía cuantificada a su población potencial en 2008; no obstante, el programa atendía a 61,309 personas en ese año.

Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)

El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) es un programa federal que inició operaciones en 2003 y actualmente depende de la Secretaría de Economía. La Unidad Administrativa responsable del programa es la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa.

El presupuesto aprobado del Fondo PYME para el año 2003 fue de 156.3 millones de pesos constantes de 2000, mientras que para el 2009, el presupuesto aprobado del programa fue 24 veces mayor (en pesos constantes), alcanzando los 3,733.26 millones de pesos en precios de 2000.

Cuadro 8. Presupuesto Fondo PYME (millones de pesos)

Año	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
2004	784.04	1195.9	1195.9
2005	1556.0	1870.32	1865.72
2006	1742.72	3173.72	3173.66
2007	2743.4	3445.0	3445.0
2008	3574.01	6608.31	6608.31
2009	5579.29	5379.5	5379.49
2010	5890.31	6034.71	6034.71
2011	6843.17	-	-

FUENTE: CONEVAL, Evaluación Fondo PYME 2010

Según el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del Fondo PYME (CONEVAL, 2009), éste busca contribuir al desarrollo económico y a la generación de más y mejores empleos. El resultado que se quiere lograr que las micro, pequeñas y medianas empresas sean competitivas. Este resultado pretende alcanzarse a través de dos acciones. Por una parte, el Fondo PYME provee recursos a las micro, pequeñas y medianas empresas para que éstas inviertan en infraestructura, servicios de consultoría y capacitación. Por la otra, el Fondo PYMES facilita el acceso de la micro, pequeña y mediana empresa a financiamiento.

De acuerdo con sus reglas de operación, el Fondo PYME tiene como objetivo general, promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, y las iniciativas de los emprendedores, así como a aquellos que promuevan la inversión productiva que permita generar más y mejores empleos, más y mejores micro, pequeñas y medianas empresas, y más y mejores emprendedores. A parte de este objetivo general, el Fondo PYME cuenta 32 objetivos específicos (ver anexo 1).

El programa se encuentra alineado tanto con el Plan Nacional de Desarrollo como con el Plan Sectorial de la Secretaría de Economía 2007-2012. Esto se debe a que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) establece como un objetivo en el Eje 2. (Economía competitiva y generadora de empleos), el punto 2.6. (Pequeñas y medianas empresas), el lograr mayores niveles de competitividad, fortaleciendo el mercado interno y creando condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente, las MIPYMES. Además, dentro del Objetivo 6, se plantea promover la creación, desarrollo y consolidación de MIPYMES y establece en sus estrategias, favorecer el aumento de la productividad de las MIPYMES e incrementar el desarrollo de productos acorde a sus necesidades, consolidando esquemas de apoyo para estas empresas.

El programa también se encuentra alineado con el Plan Sectorial de la Secretaría de Economía 2007-2012. En el Eje 1. (Detonar el desarrollo de las

MIPYMES), de este plan se establece como una de las prioridades de la Secretaría el contar con un sistema de apoyo integral a las MIPYMES que permita impulsar efectivamente a las empresas y a los emprendedores con proyectos viables que favorezcan la generación de empleos.

El Fondo PYME tiene una cobertura nacional y su población objetivo está compuesta por micro, pequeñas y medianas empresas, talleres familiares inscritos en el Registro de los Talleres Familiares de las Secretaría de Economía y emprendedores que pretendan obtener apoyos para la realización de cualquier tipo de proyecto que el artículo 14 de las reglas de operación autorice y que el Consejo Directivo del Fondo determine y autorice. Como resultado de los apoyos pueden ser un tipo de beneficiarios los familiares, descendientes y ascendientes en territorio nacional de migrantes, siempre y cuando sean emprendedores en proceso de establecer una micro, pequeña o mediana empresa o cuenten con una.

Cuadro 9. Evolución de la cobertura Fondo PYME

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
2008	312,941	4,000	312,941
2009	300,000	200,000	272,948
2010	5,144,056	200,000	300,601

FUENTE: CONEVAL, Evaluación Fondo PYME2010

Excepcionalmente y cuando lo determine y autorice el Consejo Directivo las grandes empresas, pueden ser parte de la población objetivo del Fondo PYME siempre y cuando contribuyan de manera directa o indirecta a la creación, desarrollo o consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas, promuevan la inversión productiva que permita generar empleos formales o generen impacto económico, sectorial o regional en la entidad federativa o región de que se trate. De manera excepcional, también, pueden ser beneficiarios los organismos intermedios cuyos proyectos contribuyan a la creación, desarrollo o consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas y sean aprobados por el Consejo Directivo.

De acuerdo con la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del Fondo PYME (CONEVAL, 2009), su población potencial ascendía a 312,941 entidades en 2008. De estas entidades, el programa tenía seleccionadas únicamente a 4,000 como población objetivo; atendía a 9,936. Nuevamente se recuerda que no se cuenta con información que permita determinar si la población atendida corresponde tanto a la población objetivo como a la población potencial del programa. Es decir, la información disponible no permite identificar posibles errores de inclusión.

Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) es un programa federal que inició operaciones en 1999 y actualmente depende de la Secretaría de Economía. La Unidad Administrativa Responsable del

programa es la Coordinación general del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

El presupuesto aprobado para el PRONAFIM²⁵ ha permanecido sin mayores cambios (en términos nominales) en los últimos 7 años. Para 2003, el presupuesto en términos reales fue de 91.17 millones de pesos constantes de 2000, mientras que para el 2009, el presupuesto aprobado fue de 63 millones de pesos en precios de 2000. El mayor cambio se dio en el 2005, cuando el programa tuvo el mayor presupuesto aprobado de los últimos 7 años: 141.65 millones de pesos constantes de 2000.

Cuadro 10. Número y monto de microcréditos desembolsados por PRONAFIM (en millones de \$ mexicanos)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 a/
FINAFIM										
Numero de Microcréditos Otorgados (MILES)	19.0	91.2	177.9	287.0	418.6	401.8	310.7	456.8	615.3	411.6
Monto de Microcréditos Otorgados (MILLONES)	73.9	113.6	165.0	312.2	291.6	223.8	240.0	452.6	440.7	197.6
No. De IMFs Incorporada al Programa	11.0	28.0	19.0	12.0	9.0	6.0	14.0	20.0	19.0	5.0
FOMMUR										
Numero de Microcréditos Otorgados(MILES)	100.6	112.0	151.2	201.2	245.4	205.2	178.3	158.8	195.0	71.1
Monto de Microcréditos Otorgados (MILLONES)	74.2	125.7	221.9	313.8	399.7	481.6	425.5	509.5	714.9	494.9

Fuente: Resultados del Programa. Página web PRONAFIM. Nota: Datos de Enero-Septiembre del 2010

²⁵ Para otorgar sus recursos, PRONAFIM ha administrado dos fondos: el FOMMUR y el FINAFIM.

De acuerdo al Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del programa (CONEVAL, 2009), el PRONAFIM busca contribuir a mejorar las condiciones de inserción de los emprendedores en condiciones de pobreza al sistema productivo nacional. El resultado que se pretende alcanzar es que los emprendedores en condición de pobreza creen y desarrollen microempresas a través del acceso a financiamiento. Al igual que el FOMMUR, el PRONAFIM espera ayudar a que se cumpla este resultado mediante distintos medios de apoyo a instituciones de microfinanciamiento para que mejoren su infraestructura y aumenten sus líneas de otorgamiento crediticio.

Dadas sus reglas de operación, el objetivo general del programa es apoyar la creación y desarrollo de microempresas por parte de los emprendedores en condición de pobreza a través del acceso al financiamiento. Además de este objetivo general, el PRONAFIM cuenta con cuatro objetivos específicos. El primero es brindar acceso al crédito a los emprendedores en situación de pobreza mediante apoyos crediticios a instituciones de microfinanciamiento destinados a la atención de la demanda de este sector de la población. El segundo objetivo específico es promover la correcta y permanente atención de los emprendedores en situación de pobreza mediante apoyos no crediticios a las instituciones de microfinanciamiento destinados al fortalecimiento de sus instituciones y a la capacitación de su personal mediante asistencias técnicas y capacitación. El tercer objetivo específico del PRONAFIM es promover la atención de los emprendedores en condición de pobreza en zonas no atendidas o insuficientemente atendidas mediante apoyos crediticios y no

crediticios a las instituciones de microfinanciamiento destinados a la ampliación de su cobertura geográfica y su infraestructura informática. Finalmente, el cuarto objetivo específico del programa es promover el conocimiento del programa y de la metodología de microfinanzas tanto entre los emprendedores en condición de pobreza como entre las instituciones plausibles de convertirse en instituciones de microfinanciamiento orientando y difundiendo información entre los mismos.

Este programa también se encuentra alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND). En el Eje 2. (Economía competitiva y generadora de empleos), punto 2.2. (Sistema financiero eficiente), se establece el objetivo de canalizar recursos hacia proyectos productivos, incluyendo a todos los estratos de la población, permitiendo el acceso al crédito, así como contar con instrumentos financieros diseñados a las necesidades de las familias de menores ingresos.

Respecto al Plan Sectorial de la Secretaría de Economía, el programa también se encuentra alineado. En el Eje 1, Objetivo 1.2 se plantea la estrategia de impulsar la generación de empleo entre la población emprendedora de bajos ingresos mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos.

El PRONAFIM opera con un ámbito de cobertura nacional, particularmente en aquellas regiones y municipios que presenten situaciones de pobreza en zonas marginadas y no marginadas. La población objetivo del programa no nos parece que esté del todo bien definida.

Las reglas de operación del programa indican que serán sujetos de apoyo del PRONAFIM la población objetivo a través de las instituciones de microfinanciamiento y los intermediarios, así como aquellas instituciones nacionales legalmente constituidas cuyo objeto social sea el financiamiento a instituciones de microfinanzas e intermediarios a fin de que destinen dichos apoyos al otorgamiento de microcréditos a la población objetivo, de tal forma que se contribuya a la promoción de un mercado microfinanciero autosustentable que permita crear las condiciones a través de las cuales se realicen las actividades productivas de este sector de la población.

Pareciera que la población objetivo son los clientes de las instituciones de microfinanciamiento. No obstante, hay que recordar que de acuerdo con los objetivos del programa los apoyos se entregan a las instituciones de microfinanciamiento, no a los individuos.

Así, considerando esta confusión, se tiene que de acuerdo a la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del programa (CONEVAL, 2009d), la población potencial del programa en 2008 eran 12,193,336 individuos; no obstante, solamente se atendía a 353,103. Como lo hemos mencionado anteriormente, la información disponible no permite determinar si existen o no errores de inclusión; es decir, que al menos una parte de la población atendida no forme parte de la población potencial.

La amplia disponibilidad de recursos por parte de fondos gubernamentales dirigida a instituciones microfinancieras, reguladas y no reguladas,

indudablemente ha forjado el panorama de las microfinanzas en México. Precisamente para medir su impacto, se obtuvieron las cifras de la cartera que estos programas tenían (ver anexo 2).

Es claro que el monto de los recursos orientados hacia este segmento del mercado por parte de los financiadores públicos ha sido un factor determinante en el cambio del panorama del microcrédito en el país. No se duda en afirmar que en ningún otro país de la región los recursos públicos han jugado un rol como el que han jugado en México, no sorprende por ende que una encuesta realizada en el 2009 por MicroRate, en una muestra de 37 IMF mexicanas, el 60% de ellas declarara que su principal fuente de fondos eran los fondos públicos²⁶. Esto, también tiene relación con la etapa de madurez de la IMF.

4.3 Análisis de la política de financiamiento por medio de microcréditos en México

En el presente capítulo se describió cómo ha cambiado el enfoque del gobierno federal respecto al papel que debe jugar dentro del mercado financiero dirigido al sector de ahorro y crédito popular. En particular se resaltó que si bien el gobierno federal aparentemente ha intentado optar por jugar un papel como regulador y proveedor de asistencia técnica, aún mantiene

²⁶ MicroRate (2010).

amplias facultades para proveer crédito a los individuos que se encuentran fuera del sistema financiero formal.

En el mismo sentido se analiza de manera más específica cuáles son las actividades del gobierno federal dentro del sector de ahorro y crédito popular, mediante la cual es posible corroborar lo mencionado respecto a las políticas públicas que está siguiendo actualmente el gobierno federal en este sector. Esto es, se ha puesto un especial énfasis en mejorar el marco regulatorio del sector de ahorro y crédito popular mediante la promulgación y subsecuentes modificaciones a la LACP, la creación de las SOFOMs, la promulgación de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros. Además, el gobierno ha diversificado el tipo de apoyo que otorga al sector mediante la utilización de diversas estrategias definidas en siete programas que van desde el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, hasta tratar de llegar a la población que tradicionalmente se ha quedado fuera del sistema financiero nacional, pasando por brindar apoyo a instituciones de microfinanciamiento para que éstas mejoren su infraestructura y aumenten sus líneas de crédito. A través de instituciones como Financiera Rural, BANSEFI y FIRA, el gobierno federal continúa ejerciendo un papel importante dentro del mercado de ahorro y crédito popular al otorgar créditos directamente al público y competir par a par con instituciones privadas.

El sector de los microcréditos en México refleja una situación de madurez precaria, con alto potencial, si los retos que enfrenta son atendidos adecuadamente. El mercado mexicano está marcado por un cambio drástico del entorno institucional, ya que en pocos años se ha caracterizado por pasar de tener pocas entidades dedicadas al suministro de crédito a la microempresa, a contar con un número considerablemente mayor de instituciones que no han alcanzado una escala de operaciones apreciables y que, si se fortalecen, podrían conformar una oferta eficiente y sostenible de servicios financieros al sector microempresarial.

En la industria prevalece un ánimo comercial y de lucro que, si es bien encaminado y orientado sin buscar grandes retornos a corto plazo como único objetivo, podría resultar en mejores prácticas y deberá redundar en una efectiva atención a la población de menores ingresos. La prevalencia de la oferta de crédito basada en un monoproducto de crédito de banca comunal podría estar limitando la capacidad de las instituciones para atender adecuadamente a la inmensa masa de microempresarios, que se caracteriza en todos los países de Latinoamérica por su heterogeneidad. En efecto, no todos los clientes tienen las mismas características desde el punto de vista de la capacidad de pago, ni tienen los mismos requerimientos de financiación o de condiciones de amortización. Por ello es que el trabajo conjunto de todos los actores es de esencial importancia y hasta ahora la tarea comienza: no estamos al final, sino al inicio del proceso.

Los costos operativos de las instituciones en el mercado mexicano son, en promedio, más altos que en sus pares de la región para productos con metodología grupal; la eficiencia y productividad por asesor de crédito es menor; y los niveles de morosidad y la tolerancia a un mayor riesgo de crédito es más elevada, lo que provoca que la mayor parte de las instituciones no logren sostenibilidad a pesar de que los intereses por sus préstamos son más altos.

Esta es una situación delicada, que va a exigir de los propietarios, inversores y autoridades un análisis profundo que oriente una capitalización inmediata o, si este fuera el caso, la salida ordenada de las instituciones con problemas. Este proceso podría incluir fusiones y consolidaciones, o pérdidas importantes que deberán ser asumidas por los propietarios de las IMF y de igual forma por las instituciones gubernamentales, por los inversores y seguramente por los financiadores. Todo esto también puede tener efectos adversos en el mercado y en los clientes.

El ordenamiento del mercado tiene varias tareas prioritarias, en especial en lo que concierne a la exigencia de transparencia al consumidor, el fortalecimiento institucional y la asistencia técnica para que las entidades diversifiquen sus segmentos objetivo, tanto en el ámbito regional como a nivel de los diversos segmentos que constituyen el sector microempresarial de un país tan diverso como México.

Esta tarea es de la mayor importancia, en especial cuando se perciben zonas y nichos donde se presentan síntomas de sobreendeudamiento, causado no solo por entidades especializadas en microcrédito, sino también por otras grandes operadoras en este mercado, como son las financieras de crédito de consumo y las casas de empeño.

Esta competencia resulta especialmente compleja de manejar cuando la mayoría de las IMF no han logrado su sostenibilidad; y cuando se utilizan las normas del crédito de consumo para clasificar el microcrédito y, en algunos casos, también las tecnologías de consumo para generar las carteras de microcrédito, los cuales son dos riesgos completamente diferentes, tal como se demostró en el documento y en la experiencia internacional.

Precisamente por ello, el importante rol que han jugado los fondos públicos debe cambiar su prioridad de promover la creación de muchas entidades, a más bien fortalecer las ya existentes. Esto demanda endurecer los requisitos de acceso a sus recursos, exigir mayor transparencia sobre su situación financiera, asegurar el suministro de información hacia los clientes y también una efectiva coordinación para alinear los incentivos, todo ello como requisito sine qua non exigido por todos los fondos de segundo piso, evitando propiciar un arbitraje de fuentes de recursos. En esa tarea sería deseable crear un frente común con los fondos internacionales interesados en aumentar su presencia en el mercado mexicano. Esto deberá ser complementado con actividades de fortalecimiento y asistencia técnica, en especial en materia de

análisis de riesgo de crédito con metodologías que no solo se basen en la garantía solidaria de grupos de deudores.

Es imprescindible que las autoridades que definen las políticas de la banca de desarrollo comprendan que solamente se logrará una mayor y mejor inclusión financiera (con sus beneficios en el empleo y mejora de ingresos para la población que no tiene acceso a servicios financieros y en especial para las microempresas) con políticas de mediano y largo plazos que tomen en cuenta el fortalecimiento y desarrollo de intermediarios financieros.

La atención eficiente de estos sectores toma tiempo, requiere paciencia e inversiones focalizadas, con el fin de dotarlas de líneas de crédito para ser dispersadas, y utilizando subsidios, estímulos o apoyos, de mediano y largo plazos, en función de resultados tangibles y medibles en términos de mejoramiento en su capacidad de operación interna, gestión de riesgos, fortalecimiento de sus gobiernos corporativos, diversificación y sanidad de sus carteras, y crecimiento en clientes y servicios de manera rentable y sostenible, cuidando de no sobreendeudar a sus clientes y, sobre todo, promoviendo la voluntad de estar regulados y supervisados por las autoridades, reportándoles a estas de manera transparente.

En materia de regulación también hay varias tareas pendientes, fundamentalmente orientadas a mejorar la identificación del riesgo de crédito que se está asumiendo por parte de una entidad financiera, al otorgarle un crédito a un microempresario. Es de urgencia inmediata que la norma de

microcrédito y su clasificación contable se aplique a todos los intermediarios que operan con estos productos en el mercado, independiente de su figura jurídica, lo cual permitirá diferenciar claramente al microcrédito orientado a microempresas, del crédito de consumo otorgado a asalariados, y mejorar la transparencia en los reportes y la identificación de los riesgos.

Es necesario exigir la consulta y el reporte a las sociedades de información crediticia de todas las operaciones de crédito, independientemente de su tamaño. Estas reformas no tienen como objetivo único proteger el ahorro del público, pues también se enmarcan en la necesaria protección del cliente que debe prevalecer, donde problemas de sobreendeudamiento van a dejar a miles de clientes reportados en los burós de crédito no necesariamente por ser mala paga, sino por haber sido cliente de una institución que no supo evaluar su capacidad de pago, es decir, por defectos en el origen del crédito mismo.

México tiene todas las condiciones y está a tiempo para introducir las reformas necesarias a nivel de las mismas IMF así como de los entes públicos, para asegurar la consolidación de un sector microfinanciero pujante y eficiente, integrado por una diversidad de instituciones de diferente tamaño, que desarrolle ventajas que le permitan competir de igual a igual con la banca, en beneficio de sus clientes microempresarios y también de otros segmentos ubicados en lo que se denomina “la base de la pirámide poblacional”, contribuyendo de manera efectiva al desarrollo económico.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Dada la gran importancia que toman los programas relacionados con los microcréditos, en una época de estancamiento en el crecimiento económico, es de gran trascendencia el estudio de la participación del Estado en la economía y cómo lograr bienestar social. Por ello, el objetivo de esta investigación fue brindar un panorama de la importancia del microcrédito como una herramienta generadora de empleo y desarrollo económico.

La participación del Estado en el otorgamiento de microcréditos es deficiente y tiene muchas fallas metodológicas. La debilidad institucional hace que ante los factores externos se agrave su vulnerabilidad, por lo que, crear mecanismos para disminuir la dependencia de recursos externos constituye una tarea primordial de cualquier institución que intenta regirse por su propia vocación y no por las portadoras del dinero.

Para varios gobiernos de América Latina, la inestabilidad del entorno es el motivo para el fracaso de los distintos intentos por gestionar programas de microcrédito, lo que a su vez justifica la vulnerabilidad de las instituciones microfinancieras y la carencia de estrategias a largo plazo, no cabe duda que esto es cierto, pero no es la causa de la debilidad de las instituciones.

Por un lado, estas prácticas desvían fondos para usos personales o electorales; por otro se generan costos muy altos de operación, poco retorno y escaso impacto social, lo que termina matando al esquema. Cabe destacar, que al hablar de fomento económico por medio del microcrédito, también se

está hablando de un grupo de personas con expectativas y sueños de salir de la situación de marginalidad en la que están, y que no se puede jugar con esas expectativas de los pobres a través de proyectos fracasados, por lo que acompañar se convierte en uno de los secretos del desarrollo de base.

Las instituciones microfinancieras diseñadas para la población excluida están presionadas a cumplir múltiples funciones. Si no se establece una política precisa, la dispersión de las demandas pueden hacer que esfuerzos bien encaminados tengan un efecto mínimo.

Otro aspecto importante es que la responsabilidad, la exigencia y la disciplina no están casadas con un modelo económico. Por el contrario, ante la enorme tarea que representa el desarrollo, es necesario crear mecanismos solidarios que presionen al desempeño profesional, frente al frecuente encubrimiento mutuo de nuestras ineficiencias.

El sector de los microcréditos en México refleja una situación de madurez precaria, con alto potencial, si los retos que enfrenta son atendidos adecuadamente, el mercado mexicano marcará un cambio drástico del entorno institucional, ya que en pocos años se pasará de tener pocas entidades dedicadas al suministro de crédito a la microempresa, a contar con un número considerablemente mayor de instituciones que no han alcanzado una escala de operaciones apreciables y que, si se fortalecen, podrían conformar una oferta eficiente y sostenible de servicios financieros al sector microempresarial.

Por parte de los programas impulsados por el Estado, es necesario erradicar las prácticas nocivas ejercidas desde las organizaciones destinadas a brindar los créditos.

El apostar a crear estrategias de seguimiento, que conllevan un fuerte ingrediente de capacitación, permitirá a las instituciones retroalimentarse, elemento básico de una institución fuerte. Dicha fortaleza, en una institución, tiene como ingrediente el prever los riesgos y tomar medidas preventivas ante ellos.

Es evidente que lo más prudente es incrementar las estrategias defensivas, particularmente cuando se manejan recursos destinados a los pobres, por lo tanto es primordial crear estrategias que disminuyan los impactos externos, a través de una combinación de propuestas. Además, debe existir información abierta, completa y constante. Esto implica modificar un estilo institucional y dar cabida a que fluya la información en forma regular.

Una de las funciones primordiales de Estado es corregir fallas de mercado, por lo que es de suma importancia que se desarrollen programas sociales que sean eficaces y eficientes que ayuden a alcanzar el bienestar social.

Debe existir un seguimiento de los recursos para garantizar que realmente sean utilizados para generar un crecimiento en la población beneficiada y en consecuencia alcance de manera gradual la superación de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmed, S. 2000. Creación de Fondos Autónomos Nacionales y subregionales para el Microcrédito. Palli Karma-Sahayak Foundation. Campaña de la cumbre de Microcrédito.
- Arce, José Luis. 2006. El sector de las microfinanzas en Costa Rica: Evolución reciente y aporte al crecimiento y desarrollo económicos. San José.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID, 1998. "Estrategia para la reducción de la pobreza rural", Washington, junio.
- Barrón, María Antonieta; Zapata, Emma. 1992. Políticas de apoyo crediticio para la creación de microempresas para la mujer rural en México, Ponencia preparada para el XVII Congreso Internacional de LASA, L.A., California, Septiembre 24-27
- Berenbach, S, and C. Churchill 1998. Regulation and supervision of microfinance institutions: Experience from Latin America, Asia and Africa. Occasional Paper No.1 The Microfinance Network, Washington, D.C., USA
- Besley, Timothy (1994), How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?, The World Bank Research Observer, 9(1), 27-48
- Carreón Rodríguez, Víctor A. 2006. Evaluación de resultados del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario PRONAFIM. México D.F.
- Centro de Estudios Estratégicos Nacionales A.C. CEEN 2000. Estudio de la Rentabilidad Económica y el Impacto Social de las Empresas Sociales Asociadas al FONAES.

- Claessens, Stijn, 2005. Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives. World Bank Policy Research Working Paper 3589, pp. 393-410
- Conde Bonfil, Carola 2000. ¿Ahorro o crédito subsidiado?, Servicios Financieros para Pobres?, Momento Económico, núm.121, mayo-junio 2002
- Conde, C. 2003. Fuentes de financiamiento para la microempresa en México, Universidad de Colima, México, Pp. 61-85, Aportes, Época II. Vol.3. No. 5
- Credit System: Public Subsidies, Private Information, and Segmented Markets, "The World Bank Economic Review, pp. 271-296"
- Creusot, A-C, C. Klébert, L.Q. Tuan and N.T. Bich Van. 1997. Le crédit rural décentralisé au Viet-Nam. Perspectives d'institutionnalisation. Agriculture et Développement. 53-58 pp
- Díaz, M.C. 2001. El microcrédito: experiencia mexicana retos y oportunidades en Financiamiento para emprendedores, El Mercado de Valores, México. 5-22 pp
- Gavito Mohar J. 2002. Ahorro y Crédito Popular. In: Mujeres Empresarias II. Nacional Financiera. El mercado de valores. México, Febrero.
- Gibbons, David S. y Jennifer W. Meehan. El Financiamiento de las Microfinanzas para la Reducción de la Pobreza
- Gibbons, D.S. 2000. El reto de la cumbre del microcrédito: alcanzar la autosuficiencia financiera institucional a la vez que se mantiene el compromiso de atender las necesidades de las familias más pobres. Campaña de la Cumbre de Microcrédito.
- Goetz, A. and Rina Sengupta, R. 1996. Who Takes the Credit? Gender, Power, and Control Over Loan Use in Rural Credit Programs in Bangladesh. 45-63 pp.

- Kabeer, N. and Murthy, R. K. 1996. Compensating for institutional exclusion? Lessons from Indian government and non-government credit interventions for the poor, IDS Discussion Paper 356. UK: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Kabeer, N. 2001. Conflicts Over Credit: Re-Evaluating the Empowerment Potential of Loan to Women in Rural Bangladesh. In: World Development. Volume 29, No.1.
- Keynes, Jhon. 1990. Teoría general sobre la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica. México.
- Lapenu, C. 1996. Vers un nouveau rôle pour l'Etat et les institutions privées dans le développement du système financier rural indonésien. PhD. diss., CIRAD, ENSA, Montpellier, France.
- Lapenu, C. 1998. Indonesia's rural financial system: The role of the state and the private institutions. Asia Series on Sustainable Banking with the Poor. Washington, D.C.: World Bank.
- Ledgerwood, Joana 2000. Microfinance hand book: An Institutional and Financial Perspective. The World Bank. Washington, 308 p.
- Mahajan, Vijay y Bharti Gupta Ramola. 1996. Financial Services for the Rural Poor and Women in India: Access and Sustainability. Journal of International Development. 211-224 pp.
- Mansell, C. 1995. Las finanzas populares en México, CEMLA-Milenio-ITAM, México.
- Mejía Flores, Rocío. 2006. La política de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal. En: Desarrollo social: Balance y desafíos de las políticas

- gubernamentales. 1ª ed. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México D.F.
- Millán, Henio. 2006. Lo macro de lo micro: El impacto social y el costo-beneficio del microfinanciamiento en México. México D.F.
- Mukherjee, J. 1997. State-owned development bank in microfinance (the BRI). Focus, Note No. 10 Washington, D.C. U.S.A.: Consultative Group to Assist the poorest.
- Myrhe D. 1997. Créditos agrícolas adecuados: pieza faltante de la reforma agraria mexicana. Financiamiento rural. Cuadernos Agrarios. No. 15, Enero-Junio. 9-25 pp
- Pauli, Liliana. 2002. Mujeres: empoderamiento y justicia económica, Reflexiones de la experiencias en Latinoamérica y el Caribe, UNIFEM, México.
- Richter, Susan M., Steve Boucher y Christopher Woodruff 2006. The Structure of Rural Financial Markets in Mexico, artículo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Economía Agrícola celebrada en Long Beach California del 23 al 26 de julio.
- Romani Chocce, Gianni Augusta. 2002. Impacto del microcrédito en los microempresarios chilenos: Un estudio de caso en la II Región de Chile.
- Ruiz, C. 2002. Microfinanzas. Mejores prácticas a nivel nacional e internacional. Gobierno del D.F., UNAM, México.
- Siamwalla, Ammar, Chirmsak Pinthong, Nipon Poapongsakorn, Ploenpit Satsanguan, Prayong Nettayarak, Wanrak Mingmaneeenakin, y Yuavares Tubpun 1990, The Thai Rural Credit System: Public Subsidies, Private

- Information, and Segmented Markets," The World Bank Economic Review, 271-296 pp
- Snodgrass, Donald R.; Sebstad, Jennifer. 2002. Clients in context: the impacts of microfinance in three countries, Synthesis report, AIMS.
- Srinivasan, G.; and D.S. K. Rao. 1996. Financing of self-help groups by banks: Some issues. Working Paper No. 8. Lucknow, India: Bankers Institute of Rural Development.
- Srinivasan R. and Sriram, M.S. 2006. Microfinance in India: Discussion IIMB Management Review. 66-86 pp.
- Stiglitz, Joseph E. y Andrew Weiss 1981, Credit Rationing in Markets with imperfect Information. American Economic Review 71(3), June, 393-410 pp.
- Stiglitz, Joseph E. 1990. Peer Monitoring and Credit Markets. World Bank Economic Review 4(3), 351-366 pp.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes. 46 p.
- Stiglitz Joseph E. and M. Uy. 1996. Financial-Markets, Public-Policy, and the East-Asian Miracle. The World Bank Research Observer 11(2). 249-276 pp
- 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.
- Udry, Christopher 1990. Credit Markets in Northern Nigeria: Credit as Insurance in a Rural Economy, World Bank Economic Review 4(3), 251-271.
- Weiss, Carol H. 1998. Evaluation. Segunda edición, New Jersey; Prentice Hall

Wiggins, Steve, Nicola Keilbach, Kerry Preibisch, Sharon Proctor, Gladys Rivera Herrejón, Gregoria Rodríguez Muñoz 2002. Agricultural Policy Reform and Rural Livelihoods in Central Mexico, *Journal of Development Studies* 38(4), 179-202 pp.

Yunus, Muhammad. 1997. *Hacia un mundo sin pobreza*. Santiago de Chile.

Revistas

Arena, Alejandro. Marzo 2001. "Santa Fe de Guanajuato, A.C." en *Banca Social y Microcrédito I. Mercado de Valores*, Año LXI, No. 3.

Arizpe y de la Maza, Ma. Guadalupe. Abril 2001. "Análisis de una Experiencia: Estrategias de Impulso a la Banca Social y el Microcrédito en México" en *Banca Social y Microcrédito II. Mercado de Valores*, Año LXI, No. 4.

Banco Mundial. 1996. "Bolivia: poverty, equity and income selected policies for expanding earning opportunities for the poor". Vol. II: Background papers.

Flores, José y Estrada, Ricardo (compiladores) 1999. "Organización Administración y cambio en México". UAM-X. México. 90-121 pp.

González Gómez Mauricio 1997. "Financiamiento para la pequeña y mediana empresa", necesidad de nuevos instrumentos, *Revista Ejecutivos en Finanzas*, año XXVI No. 12.

Labarthe, Carlos. Marzo 2001. "Microfinanzas en México" en *Banca Social y Microcrédito I. Mercado de Valores*, Año LXI, No. 3.

López, Mario. Abril 2001. "Consideraciones sobre la Microempresa, el Financiamiento y el Desarrollo" en Banca Social y Microcrédito II. Mercado de Valores, Año LXI, No. 4.

Lucano, Fernando. Abril 2001. "Tipología y Comportamiento de Entidades de Microcrédito" en Banca Social y Microcrédito II. Mercado de Valores, Año LXI, No. 4.

Saza G., Jorge Arturo. Junio, 2005. El discreto encanto de las microfinanzas. En: Debates de Coyuntura Social. No. 17

Valdéz Verónica, Agosto 1999 "La continua Batalla por la sobrevivencia", No. 244. INEGI

Sitios Web

www.banxico.org.mx

www.df.gob.mx/secretarias/sedeco

www.economia.gob.mx

www.eclof.org

www.elasesor.com.mx/pymes/opciones.html

www.iadb.org

www.microcreditsimmit.org

www.pronafim.gob.mx

www.shcp.gob.mx

www.worldbank.org

ANEXOS

ANEXO 1

Objetivos específicos del Fondo PYME

- I. Contribuir a la generación de empleos;
- II. Contribuir a la creación y fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas;
- III. Contribuir a la generación de emprendedores;
- IV. Fomentar la cultura emprendedora;
- V. Contribuir a la conservación de empleos formales;
- VI. Promover una mayor participación de las mujeres en el desarrollo económico nacional;
- VII. Apoyar la atracción de inversión para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas preferentemente en las regiones de mayor expulsión de mano de obra;
- VIII. Promover el desarrollo económico regional y sectorial;
- IX. Promover oportunidades de desarrollo productivo;
- X. Fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas;

- XI. Estimular la formación de consultores y capacitadores especialistas en atención a micro, pequeñas y medianas empresas;
- XII. Impulsar la estandarización de calidad de servicios de capacitación y consultoría a las micro, pequeñas y medianas empresas, a través de procesos de certificación;
- XIII. Fomentar la integración y fortalecimiento de cadenas productivas estratégicas;
- XIV. Contribuir al desarrollo de infraestructura industrial, comercial y de servicios;
- XV. Fomentar la productividad y competitividad de las MIPYMES mediante el apoyo para la constitución y/o fortalecimiento de parques industriales que les brinden espacios para su desarrollo o consolidación;
- XVI. Promover el desarrollo de sectores y regiones, el fortalecimiento de las cadenas productivas, la innovación y el desarrollo tecnológico, y la generación de empleos así como el incremento en ventas mediante la promoción de la inversión;
- XVII. Estimular la inversión de recursos financieros para la creación e inicio de operaciones de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- XVIII. Fomentar las exportaciones de productos y servicios de las micro, pequeñas y medianas empresas;

- XIX. Fortalecer la presencia de las micro, pequeñas y medianas empresas en los mercados;
- XX. Promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en ferias, exhibiciones, misiones, encuentros, foros y eventos nacionales e internacionales para el posicionamiento de sus productos y servicios;
- XXI. Fomentar la integración y/o asociación empresarial;
- XXII. Fomentar el acceso al financiamiento en general y al crédito en particular, de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- XXIII. Multiplicar y fortalecer los canales y productos financieros dedicados a las micro, pequeñas y medianas empresas;
- XXIV. Contribuir al desarrollo de un sistema nacional de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas;
- XXV. Fortalecer la capacidad de gestión del empresario ante el sistema financiero, mediante el impulso a la cultura financiera y el extensionismo;
- XXVI. Procurar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas a las coberturas de riesgos cambiarios y de tasas de interés que operan en el mercado de derivados financieros;
- XXVII. Promover y difundir los programas, instrumentos, productos, herramientas y acciones para elevar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas;

- XXVIII. Apoyar el encadenamiento competitivo, eficiente y rentable entre grandes empresas que promuevan la integración a las cadenas productivas de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- XXIX. Impulsar los proyectos productivos en territorio nacional de los familiares, descendientes y ascendientes en territorio nacional de migrantes, siempre y cuando sean emprendedores en proceso de establecer una micro, pequeña o mediana empresa o cuenten con una, preferentemente con la participación de los Gobiernos Estatales y/o municipales y de los propios migrantes;
- XXX. Estimular la generación de nuevas micro, pequeñas y medianas empresas para el fortalecimiento del empleo nacional, a través del fomento al desarrollo de nuevas franquicias;
- XXXI. Impulsar la creación y fortalecimiento de los Centros México Emprende que permitan a los emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas, acceder a los programas implementados para su desarrollo y/o consolidación en un solo lugar, e
- XXXII. Impulsar las alianzas de las MIPYMES tractoras para fortalecer el encadenamiento de su cadena de valor.

ANEXO 2

Cuadro 1. Cartera de la banca de desarrollo y fondos gubernamentales canalizada hacia microcrédito (en miles de US\$)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FIRA								
Número de Instituciones ^{1/}	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4	18	24	37
Cartera Vigente	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	65,561	198,802	159,050	146,353
Beneficiarios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	191,699	790,431	552,094	682,627
PRONAFIM								
FINAFIM								
Número de Instituciones ^{1/}	50	69	76	71	71	79	87	84
Cartera Vigente	6,812	32,439	55,515	50,316	52,273	57,583	73,319	78,992
Beneficiarios	112,974	197,138	290,783	289,489	233,733	354,338	493,820	493,752
FOMMUR								
Número de Instituciones ^{1/}	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	27	31	34
Cartera Vigente	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	14,501	17,332	19,299
Beneficiarios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	114,384	144,813	133,479
FINANCIERA RURAL								
Número de Instituciones ^{2/}	8	26	33	49	33	54	51	50
Cartera Vigente					11,076	9,376	5,886	7,684
Beneficiarios								
NAFIN								
Número de Instituciones ^{1/}	1	9	13	13	16	17	23	24
Cartera Vigente	3,560	16,772	50,685	109,420	208,507	271,173	420,254	412,645
Beneficiarios	6,546	55,942	229,786	335,989	631,315	887,228	1,176,889	1,087,108
TOTAL								
Cartera Vigente	10,372	49,211	106,200	159,736	271,855	551,436	675,841	664,974

1/ instituciones con línea vigente

2/ uniones de crédito

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de FIRA, FINRURAL, NAFIN, Y PRONAFIM. La información de Financiera Rural incluye solamente las IMF, y la cartera de microcrédito no incluye la cartera orientada a otorgar financiamiento al sector agrícola.

ANEXO 3 CONDICIONES OPERATIVAS DE LOS APOYOS GUBERNAMENTALES

FIRA		
	FONDEO	APOYOS / SUBSIDIOS
Tipo de intermediario elegible	Instituciones financieras no bancarias¹ o entidades conocidas como -empresas parafinancieras², no reguladas, conformadas como sociedades anónimas (SOFOMES), así como reguladas (SOFIPOS). Cooperativas de ahorro y préstamo (sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y cajas solidarias) y bancos comerciales (que brindan crédito para esta población directamente) y otro tipo de organizaciones, como los denominados Procrea³. Estos deben dar crédito a los acreditados elegibles para recibir recursos de FIRA; es decir, ser personas físicas o morales, dedicadas a actividades elegibles (ver población objetivo) y que reúnan los requisitos definidos por el intermediario financiero para beneficiarse y obligarse por el crédito.	Instituciones financieras no bancarias (acreditadas de FIRA que operan de forma directa con FIRA) o empresas parafinancieras que hayan canalizado recursos financieros de FIRA por un monto de descuento mayor de un \$4, 367,825 (354,888 USD) en el período de 12 meses anteriores a la solicitud.
Población	Productores en desarrollo de los sectores agropecuario,	Cuentan con apoyos para diferentes

¹ Instituciones Financieras no Bancarias, son instituciones especializadas o no especializadas en microfinanzas con un producto de microcrédito, constituidas como Sociedades Anónimas bajo la figura de SOFOMES, que obtienen fondeo directo de FIRA.

² Se conocen como Parafinancieras aquellas instituciones a quienes se brindan líneas de financiamiento, sin importar su figura jurídica [Sociedades Civiles o Asociaciones Civiles –ONG tradicionales- Sociedades de Producción Rural (asociaciones de agricultores, ganaderos, etc.)], a través de un banco.

³ Dentro de las Parafinancieras se encuentran los agentes Procrea que fueron intermediarios promovidos por FIRA que actualmente son SOFOMES que dan crédito a este segmento rural de diversos tipos entre ellos microcrédito.

Objetivo

forestal y pesquero, así como de la agroindustria y de otras actividades conexas o afines, o actividades que se desarrollen en el medio rural. En especial, cuando con microcrédito buscan apoyar a microempresas del sector rural.

actores involucrados en el desarrollo de financiamiento para la población objetivo, según la disponibilidad presupuestal.

- Instituciones financieras (instituciones financieras no bancarias o parafinancieras con cartera vigente).
- Productores (clasificados como PD1, PD2; así como productores PD3 con ventas anuales de hasta 17 millones de UDIS que cumplan) que realizan alguna de las siguientes actividades: producción, acopio, comercialización o industrialización de bienes o servicios del sector agropecuario, forestal, pesquero y rural.
- Organizaciones económicas.
- Organizaciones de productores.
- Empresas o prestadores de servicios especializados.

Rubros
Financiables

- **Tiene diversas líneas de fondeo; en específico para este segmento cuenta con una línea concreta de Microcrédito.**

Es un esquema cuyo propósito es incrementar la penetración y cobertura de los mercados financieros rurales, especialmente de productores, a través de operaciones de microcrédito. Se autorizan líneas de crédito a los intermediarios financieros de acuerdo con su plan de negocios, para que otorguen créditos para capital de trabajo e inversiones de capitalización (mejoras a la vivienda, mejoras al micronegocio,

compras de compresor, etc.), conceptos de avío y crédito refaccionario, cuyo importe no rebase los 20,000 UDIS⁴, o US\$7,000, con un plazo de hasta 18 meses por disposición y en moneda nacional. No son elegibles los créditos al consumo.

Para las instituciones financieras (IFNB / Paraфинancieras) tienen los siguientes apoyos:

- Fortalecimiento institucional (denominados apoyos de fomento tecnológico):
 - Capacitación empresarial y transferencia de metodología.
 - Fortalecimiento de las competencias para intermediarios financieros no bancarios y

empresas paraфинancieras.

- Promoción al financiamiento y desarrollo tecnológico.

Condiciones

- **Plazos:** créditos de hasta 180 días.
- **Tasas al IF:** Esquema de tasas de interés variable (hasta TIIE más 8 puntos).
- Tasa libre al cliente final.

Capacitación empresarial y transferencia de metodología:

- La institución (o beneficiario) presenta la capacitación seleccionada.
Se apoya hasta 30 días por año por participante. El importe del apoyo será de hasta un 70% de los gastos directos totales hasta por un monto máximo de un millón de UDIS, equivalentes a \$4, 367,825 (354,888 USD).

Fortalecimiento de competencias:

- La empresa presenta la propuesta de fortalecimiento seleccionada.
Se apoya hasta un 70% del servicio sin rebasar un monto máximo de hasta 250,000 UDIS, equivalentes a \$1, 085,000 (\$88,156.25 USD) durante el primer año calendario. Los siguientes apoyos serán hasta por el 50% del costo del servicio, sin rebasar el límite de 175,000 UDIS equivalente a \$759,500 (61,709

⁴ UDIS son el factor (valor) que se aplica a la adquisición de créditos hipotecarios y que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación por el Banco de México (BANXICO). A diciembre del 2010, un UDI era equivalente a MEP \$4.34. El tipo de cambio en dólares utilizado es de 1USD:12.3076.

Garantías
exigidas

	USD) por año calendario.
	Promoción al financiamiento y desarrollo tecnológico El importe del apoyo será de hasta un 70% de los gastos directos totales, hasta por un monto máximo de un millón de UDIS, equivalentes a \$4,367,825 (354,888 USD).
A. Cuando la institución de microfinanciamiento se fondea a través de un banco en un esquema de -parafinanciera, requiere dar una garantía líquida variable al banco con el que obtiene la línea de FIRA.	En el caso de capacitación, el beneficiario de la capacitación está obligado a cubrir el porcentaje restante de gastos (30%).
Para cubrir esta garantía, el acreditado puede solicitar dos esquemas de garantías del gobierno:	En el caso del fortalecimiento, la institución debe cubrir una contraparte de la prestación del 30% el primer año y un 50% para los siguientes. El diagnóstico podrá incluirse como parte de la aportación del solicitante.
1) Garantía FEGA, para la cual requiere contar con buenas condiciones de operatividad (plan de negocios, manuales operativos, estructura mínima, sistemas, órganos de gobierno) que son revisadas previo otorgamiento.	
2) Una vez que sea obtenida esta garantía, se puede solicitar otra de forma inmediata que es la garantía FONAGA —programa de FIRA— por medio de la cual, la garantía líquida máxima que cubre es un 10% del volumen que operan con FIRA.	En el caso de promoción al financiamiento y desarrollo tecnológico, la institución tiene la obligación de complementar el porcentaje restante.
La finalidad de estos programas de garantías es incentivar a los bancos a entrar en estos segmentos con una cobertura de hasta el 80% de riesgos de cartera por externalidades, que se complementan con cobertura de precios y seguros agrícolas.	Para cualquier apoyo, la institución debe estar al corriente en sus adeudos y responder a sus necesidades y observaciones de supervisión.
B. En la operación directa de FIRA con IFNB no se exige	

Características
del monitoreo

ninguna garantía.

- Información de sus beneficiarios mensual (individual vía módulo especial de software para FIRA).
 - Cartera vencida máxima del 5%.
 - Envío trimestral y anual de estados financieros.
 - Visitas de supervisión de FIRA.
- Presenta la propuesta de asistencia técnica o capacitación seleccionada. No requiere concurso.
 - El intermediario es el que garantiza que se haya dado a satisfacción de lo acordado.
 - Se revisa de forma general el cumplimiento de trabajo, en las visitas de supervisión.

NAFIN

FONDEO

Tipo de intermediario elegible	• Banca comercial. • Intermediarios financieros no bancarios (uniones de crédito, cooperativas). • Instituciones de microfinanzas constituidas como sociedad anónima regulada o no regulada (SOFIPOS, SOFOMES).
Población objetivo	• Segmento microempresarial mexicano.
Rubros financieros	• Línea de crédito en cuenta corriente revolvente (sin periodo de gracia) en moneda nacional.
Condiciones	• Compatibilidad con la misión de NAFINSA. • Contar con al menos 2 años de operación. • Contar con autosuficiencia financiera. • Índices de cartera vencida no superiores al 5%. • Proceso de crédito, sistemas, políticas y procedimientos adecuados al sector. • Contar con un producto de crédito con los siguientes rangos: - o Monto por financiar de hasta 150,000 pesos. - o Plazo de hasta 2 años. - o Para capital de trabajo y adquisición de activos fijos. - o Tasa fija en función del riesgo y gasto operativo. - o Pago semanal quincenal o mensual. - o Garantías por medio de un aval. • Tener un plan de negocios • Capital mínimo de 5 millones de UDIS. • Regulado o trabajar con criterio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
	• Tasa: tasa fija o variable en función de la calificación de riesgo del intermediario.

Garantías exigidas	• Garantía prendaria (cartera de crédito endosada). • Garantía líquida sobre la 5.^a parte del monto dispuesto.
Características del monitoreo	• Entrega de estados financieros. • Dos visitas no programadas a la institución.

PRONAFIM: FONDO 1 – FINAFIM

	FONDEO	SUBSIDIOS (APOYOS)
Tipo de intermediario elegible	Instituciones de microfinanzas⁵ constituidas como sociedades anónimas no reguladas (SOFOMES) y reguladas (SOFIPOS), sociedades cooperativas de ahorro y préstamo reguladas y no reguladas, que deben tener un año de funcionamiento activo en otorgamiento de microcréditos durante un año antes de solicitar el financiamiento. Algunas condiciones que deben cumplir son: contar con capacidad operativa, técnica y viabilidad financiera para operar microfinanzas; encontrarse al día en sus obligaciones fiscales; contar con hardware y software para el control y seguimiento de las operaciones de microfinanzas; contar con un capital o patrimonio que permita el desarrollo de su actividad, en instalaciones apropiadas; y acreditar que, como parte de sus procedimientos de control, tienen contratado el servicio de consulta y reporte del historial crediticio de los acreditados con alguna de las sociedades de información crediticia o centrales de riesgo existentes, con el objetivo de conocer y controlar, tanto como sea posible, el riesgo financiero de sus propias instituciones.	- Instituciones acreditadas, es decir, que cuenten con financiamiento vigente de FINAFIM y que estén al corriente en sus obligaciones contractuales con este. - Solo en el caso de apoyo para el fortalecimiento institucional (específicamente asistencia técnica puntual), una institución solicitante de una línea que haya recibido una recomendación específica de parte del mismo fondo, durante la evaluación sobre aspectos operativos o técnicos por corregir, puede acceder a este apoyo.

⁵ Denominadas en las reglas operativas como instituciones de microfinanciamiento o los intermediarios.

Población objetivo	Mujeres y hombres de bajos ingresos, habitantes en zonas urbanas y rurales. Créditos no mayores a 30,000 pesos (US\$2,400) de forma individual, bajo cualquier metodología.	Instituciones acreditadas, es decir, que cuenten con financiamiento vigente de FINAFIM y que estén al corriente en sus obligaciones contractuales con este, que atiendan a mujeres y hombres de bajos ingresos, habitantes en zonas urbanas y rurales.
Rubros financiables	Financiamiento (apoyo crediticio por la institución): Línea de crédito (Tipo A). Línea de crédito adicional o revolviente. Crédito (apoyo crediticio parcial), para adquisición de infraestructura tecnológica destinado a la adquisición de infraestructura para la modernización de software, hardware, mobiliario y equipo de cómputo).	Respecto a los apoyos para las instituciones de microfinanzas: - Asistencia técnica (puntual por hasta \$400,000 (US\$32,500) o integral por \$800,000 (US\$65,000) de forma anual. - Capacitación: - Talleres y conferencias gratuitas organizadas por PRONAFIM de acuerdo con un calendario anual para sus acreditados; su costo a precio de mercado sería una cuota por participante de \$1,000 a \$4,500 (US\$ 80 – 365). - Viajes de observación para uno o dos participantes de cada acreditada conforme a su tamaño hasta por \$35,000 (US\$2,850) por participante, para cuotas y gastos de viaje. - Participación en eventos internacionales hasta por \$35,000 (US\$2,850) por participante, para cuotas y gastos de viaje. - Participación en programas de alta

		dirección para uno o dos participantes de acuerdo con su tamaño hasta por \$100,000 (US\$8,130) por participante, para costo del curso. - Participación en programas de capacitación hasta por un 70% del costo del curso y máximo de \$15,000 (US\$1,200) por participante. • Subsidio (apoyo no crediticio, parcial y temporal) para el establecimiento de sucursales, extensiones y agencias, que cubre los costos operativos hasta que se logre el punto de equilibrio (inversión en infraestructura y equipo de transporte). • Subsidio (apoyo no crediticio, parcial y temporal) para el pago de promotores de crédito y personal auxiliar administrativo. • A partir del 2011, se brindan recursos para los esquemas de garantías de las IMF.
--	--	--

FONDEO

- Instituciones de microfinanzas⁶ constituidas como sociedades anónimas (SOFOMES) no reguladas y reguladas (SOFIPOS), sociedades cooperativas de ahorro y préstamo reguladas y no reguladas, que deben tener un año de funcionamiento activo en el otorgamiento de microcréditos a la población objetivo, durante un año antes de solicitar el financiamiento con un mínimo de 200 clientes.

Las asociaciones civiles y las instituciones de asistencia privada no podrán ser sujetos de crédito del FOMMUR a partir del 2010.

- Algunas condiciones que deben cumplir son: contar con capacidad operativa, técnica y viabilidad financiera para operar microfinanzas; encontrarse al día con sus obligaciones fiscales; contar con hardware y software para el control y seguimiento de las operaciones de microfinanzas; comprobar estar en funcionamiento activo en el otorgamiento de microcréditos durante un año anterior a la fecha de la solicitud; contar con un capital o patrimonio que permita el desarrollo de su actividad, en instalaciones apropiadas; acreditar que, como parte de sus

APOYOS / SUBSIDIOS

- Instituciones de microfinanzas acreditadas en el programa con crédito vigente y al corriente de sus obligaciones.

Tipo de
intermediario
elegible

⁶ Denominadas en las reglas operativas como instituciones legalmente constituidas. Anteriormente se les nombraba „organismos intermediarios“.

	procedimientos de control, tienen contratado el servicio de consulta y reporte del historial crediticio de los acreditados con alguna de las sociedades de información crediticia o centrales de riesgo existentes, con el objetivo de conocer y controlar, tanto como sea posible, el riesgo financiero de sus propias instituciones.	
Población objetivo	Mujeres de bajos ingresos, habitantes en zonas rurales. Programa enfocado a brindar crédito a grupos de mujeres del área rural. Anteriormente realizado a través de organismos –dispersores—. Monto máximo de crédito por individuo de \$20,000. Para el crédito simple, el 40% debe ser para clientes en zonas de alta y muy alta marginación de acuerdo con la clasificación establecida en México.	Enfocados a instituciones de microfinanzas acreditadas en el programa, con crédito vigente y al corriente con sus obligaciones, que brindan créditos dirigidos a mujeres de bajos ingresos, habitantes en zonas rurales.
Rubros financieros	- Fondeo (apoyo crediticio): - Crédito por bloques (para grupos de entre 5 hasta 40 mujeres) de forma escalada por hasta cuatro ciclos nuevos y subsecuentes, donde se paga capital e interés conforme se recupera. Esquema de –dispersor– (administrador de cartera). - Crédito redistribuible. - Crédito simple. - Crédito (apoyo parcial crediticio) destinado a la adquisición de infraestructura para la modernización de software, hardware, mobiliario y equipo de cómputo.	- Asistencia técnica puntual por hasta \$400,000 (US\$32,500) o integral \$1000,000 (US\$ 81,300) de forma anual. - Capacitación: - Talleres y conferencias gratuitas organizado por PRONAFIM de acuerdo con un calendario anual para sus acreditados (a precio de mercado sería una cuota por participante de \$1,000 a \$4,500 (US\$ 80 – 365)). - Viajes de observación para uno o dos participantes de cada acreditada conforme a su tamaño, hasta por

	\$35,000 (US\$2,850) por participante, para cuotas y gastos de viaje. - Participación en eventos internacionales hasta por \$35,000 (US\$2,850) por participante, para cuotas y gastos de viaje. - Participación en programas de alta dirección para uno o dos participantes, de acuerdo con el tamaño, hasta por \$100,000 (US\$130) por participante, para el costo del curso. - Participación en programas de capacitación hasta por un 70% del costo del curso y máximo de \$15,000 (US\$1,200) por participante. • Subsidio (apoyo no crediticio, parcial y temporal) para el pago de promotores de crédito y personal auxiliar administrativo de forma decreciente y hasta por 48 meses. • Subsidio (apoyo no crediticio, parcial y temporal) para el pago de personal responsable de base de datos⁷.
--	---

⁷ Aunque en sus reglas de operación contempla subsidio (apoyo no crediticio, parcial y temporal) para el establecimiento de sucursales, extensiones y agencias que cubren los costos operativos hasta que se logre el punto de equilibrio (inversión en infraestructura y equipo de transporte), este no opera de forma práctica.

		• A partir del 2011, se tiene contemplado apoyar con recursos para los esquemas de garantías de las IMF.
Condiciones	Financiamiento: Mínimo: 500,000.00 (US\$40,000). Máximo: Hasta un 12% del patrimonio del Fideicomiso al último mes conocido. Crédito para infraestructura: Hasta el 70% del valor total de la infraestructura para la modernización solicitada, con un máximo de \$500,000 (US\$40,000). Tasas al IF: Tasa de interés de Certificados de la Tesorería (CETES)⁸, con un margen establecido por el Comité Técnico de hasta 20 puntos.	• Monto del apoyo. Se determinará con base en la evaluación técnica realizada por los consultores de Control y Seguimiento, este puede variar desde 0 hasta el 20% del monto del crédito autorizado para el ciclo.
Garantías exigidas	• Para la formalización de los apoyos, ninguna institución podrá tener riesgos acumulados vigentes en uno o varios contratos de crédito superior al 12% del patrimonio. • Garantía prendaria constituida sobre pagarés (títulos de crédito). • No exige garantías líquidas. • Escrituras públicas con sello del registro público de la propiedad. • Para el crédito tradicional (por bloques), requiere las solicitudes y documentación de cada uno de los beneficiarios.	• Se pide de un 10% a un 50% de contraparte para el caso de asistencia técnica dependiendo el tamaño. • Para la capacitación, las instituciones deben pagar el monto diferencial para la participación en los eventos (gastos de viaje, transporte u otros requeridos). • Para la formalización de los apoyos, ninguna institución de microfinanciamiento o intermediario podrá tener adeudos vencidos con el FOMMUR o con FINAFIM.

⁸ Tasa referente del Mercado Mexicano, junto con la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE).

Características del monitoreo	• Reporte con información de cartera y créditos. • Base de beneficiarios de forma mensual. • Estados financieros de forma trimestral. • Dos visitas de seguimiento y evaluación a la institución al año. • Contar y mantener una cartera vencida de máximo del 9.9%. • Contar y mantener un capital mínimo sin derecho a retiro de \$500,000 para crédito por bloques o re-disponible y de \$1,000,000 para crédito simple. Capitalización mínima de 20%.	• La institución presenta la propuesta de la asistencia técnica (integral o puntual) o capacitación seleccionada para autorización del Comité Técnico, incluyendo los resultados esperados de esta. • Al finalizar, deberá entregar el producto de la asistencia técnica, la bitácora y el informe de evaluación de la asesoría, así como copia de los comprobantes de pago. • Para las capacitaciones, se pide la lista de participantes así como el reporte de capacitación junto con los comprobantes de pago.
--------------------------------------	--	---

ANEXO 2 - ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, 2010

CLASIFICACIÓN SUPERVISIÓN 2010	TIPO DE ENTIDAD	DEFINICIÓN	NORMA	FECHA	FIGURA JURÍDICA	ÁNIMO LUCRO	CAPTA/ NO CAPTA	REGULADA /NO REGULADA	OPERACIONES AUTORIZADAS	No. ENTIDADES	CARTERA TOTAL DIC. 2010 (MILL \$MEX)	No. CLIENTES/ASOCIA DOS	CAPITAL MÍNIMO	OBSERVACIONES
SECTOR BANCAR IO	BANCOS MULTIPL ES	Instituciones de intermediación financiera cuya actividad principal es prestar los servicios de banca y crédito: captación de recursos del público en el mercado nacional, para su colocación en el público.	Ley de Instituciones de Crédito	19 90	Sociedad Anónima	Sí	Sí	Sí	Prestación de servicios financieros integrales	41	2,127,254		De 36 a 90 millones de UDIS : US\$ 13 millones - US\$ 33 millones	Capital es mínimos en función de las operaciones autorizadas.
ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR	SOCIEDADES FINANCIERAS POPULARES (SOFIPO)	Sociedades anónimas de capital variable, operan conforme el artículo 9 de la	LACP	20 01	Sociedad Anónima	Sí	Sí	Sí. Autorización previa de CNBV con	Servicios financieros integrales con sus	36	12,467	2,116,711	Mínimo US\$ 36,521 - US\$ 8	LACP: están exentas de prohibición Art 103.

	Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP). Prestan servicios tanto a sus socios como a sus clientes. Son empresas privadas y su capital se integra con las aportaciones que hacen sus accionistas.						supervisión auxiliar.	asociados y terceros				millones según tamaño de activos	Ordena la conversión de las SAP, UC, CA.
SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO (cajas, cooperativas)	Sociedades constituidas y organizadas conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas que tengan por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus socios. Integran el sistema financiero mexicano con el carácter de	LRASC AP	2009	Cooperativas + organizaciones solidarias	NO	Sí. Fondo de protección	Sí: por niveles + supervisión auxiliar. Aquellas con activos < 2,500,000 UDIS no requieren autorización y	Serv. financieros integrales a sus asociados	56	41,229	3,500,088		LRASC AP: exentas de prohibición de captar-Art. 103, LIC. Autorización si activos > 2,500,000 UDIS. Activos

		integrantes del sector social sin ánimo especulativo. No son intermediarios financieros con fines de lucro.						no están reguladas						inferiores pueden tener menos operaciones ==> no requieren autorización y no están reguladas
ORG Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO	SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO MÚLTIPLE (SOFOM) REGULADAS 1/	Sociedades anónimas facultadas por la Ley de Instituciones de Crédito para captar recursos públicos a través de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e intermediarios, y otorgar	LGOAAC Artículo 87 - B	2006	Sociedad Anónima	Sí		Hay reguladas y no reguladas.	Realización habitual de + de una actividad relacionada con el otorgamiento de crédito + leasing + factori	21	35,228	ND		No reguladas ==> no les aplican normas prudenciales Reguladas ==> les aplican TODAS las normas bancari

	créditos para una determinada actividad o sector. Pueden ser reguladas o no reguladas, sujetándose o no a la supervisión de la CNBV, dependiendo de si mantienen o no vínculos patrimoniales con instituciones de crédito o sociedades controladoras de grupos financieros.							ng					as
SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO	Tienen por objeto facilitar a sus miembros el acceso a crédito y fomentar el ahorro y el crédito	LGOAAC C Artículo 87 - B	2008	Híbrido: nueva figura societaria. El capit	N O	SÍ	Supervisión y vigilancia de la CNBV.	Ahorro y crédito a sus asociados.	5				LACP: están exentas de prohibición Art. 103

	popular, apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y en general de propiciar la superación económica y social así como el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan.			al se integr a por parte s social es de igual valor y todos los accio nistas /asoci ados tiene n los mism os derec hos.									
UNIONES DE CRÉDITO	Tienen por objeto ofrecer a sus socios acceso a recursos financieros y servicios de apoyo necesarios para llevar a cabo sus actividades	LGOAA C Artículo 87 - B	2008	Sociedad Anónima, capital integrado por aportes que	NO	SÍ	Supervisión y vigilancia de la CNBV.	Dan crédito y captan ahorro de sus asociados.	132	25,181	ND		LACP: están exentas de prohibición Art. 103

		productivas.			hace n sus accio nistas (híbrido)									
TOTAL ENTIDADES REGULADAS										291	2,241, 359	5,616, 799		

FUENTE: Elaboración propia con base en CNBV.
1/ No incluye la información de Tarjetas Banamex, Servicios Financieros Soriana, Santander Consumo, Ixe Tarjetas y la Sociedad Financiera Inbursa. Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, entidades reguladas, que se presentan junto con la información de Banca Múltiple.