



Departamento de Economía
Serie documentos de trabajo
2012

**“Evaluación Estratégica de la Política Pública de
Microcrédito del Gobierno Federal”**

Pablo Cotler

Noviembre 2012

Documento de trabajo No. 8, 2012

**“Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcrédito del
Gobierno Federal¹”**

Abstract

AMONG THE DIFFERENT TOOLS TO FIGHT POVERTY AND INEQUALITY, THE FEDERAL GOVERNMENT HAS IN PLACE PROGRAMS AND INSTITUTIONS THAT PROVIDE LOANS AND SUBSIDIES TO POOR PEOPLE TO FINANCE PRODUCTIVE ACTIVITIES. IN THIS DOCUMENT WE ANALYZE THE RULES OF EIGHTEEN PROGRAMS THAT WERE OPERATING DURING THE PERIOD 2009-2012 AND THE CHARACTERISTICS OF THE PROJECTS AND BENEFICIARIES. WE FIND PLENTY OF SPACE FOR IMPROVING THIS PUBLIC POLICY AND MAKE SUGGESTIONS IN THIS REGARD.

**PABLO COTLER
NOVIEMBRE DEL 2012
PABLO.COTLER@UIA.MX**

¹ Evaluación realizada para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Las opiniones aquí vertidas son del autor y no necesariamente reflejan la opinión institucional del Consejo antes mencionado. Con base en este informe, el Coneval publicó un informe cuya referencia se encuentra en la bibliografía bajo Coneval (2013). Se agradece Se agradece la colaboración de Israel Banegas, Carlos Chavez, Carlos Chiapa, Janina León y la asistencia de Ana Brandt, Galia Rabchinsky, Katie Renken y Sebastián Sandoval.

INDICE

I. Resumen Ejecutivo.....	p.4
II. Introducción.....	p.13
III. Antecedentes.....	p.20
IV. Revisión de la Literatura.....	p.26
V. Metodología.....	p.84
VI. Desarrollo de la Evaluación y Resultados Preliminares.....	p.90
VII. Recomendaciones Generales.....	p.151
VIII. Bibliografía.....	p.159

I. Resumen Ejecutivo

1. Los problemas estructurales de la economía mexicana y la ausencia de un crecimiento económico alto y sostenido no han permitido generar la riqueza necesaria para abatir la pobreza ni tampoco han coadyuvado a eliminar las trabas que dan lugar a las desigualdades existentes en el país. Ante ello, el Estado ha implementado tres tipos de acciones que buscan elevar el ingreso de los más pobres. La primera consiste en el otorgamiento de transferencias directas al ingreso; la segunda busca elevar directa e indirectamente la oferta crediticia que se destina al apoyo de proyectos productivos de las poblaciones de bajos recursos; y la tercera, otorga transferencias no-reembolsables para la adquisición de activos con fines productivos.

2. Dados los términos de referencia, el presente proyecto tiene por objetivo evaluar los programas sociales que pertenecen a las dos últimas acciones. Para el 2011, los programas federales enfocados en elevar directa e indirectamente la oferta crediticia así como en ofrecer transferencias no-reembolsables ejercieron un presupuesto de dieciocho mil millones de pesos que sirvieron para apoyar a más de medio millón de proyectos productivos. Si a ello sumamos la cartera crediticia de instituciones como Financiera Rural y la de los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura llegaríamos a una cifra estimada de doscientos mil millones de pesos. A pesar de las ingentes cantidades de dinero que han sido operados por los programas y las instituciones del Estado, la pobreza –en comparación a otros países de la región- no ha bajado de manera sustancial. Si bien

el bajo dinamismo que ha registrado la economía nacional explica parte de esa estabilidad, resulta importante evaluar aquellos programas sociales que buscan fomentar la actividad económica entre los más desfavorecidos.

3. En este sentido es de suma importancia conocer las particularidades de los apoyos con el fin de conocer la forma en que se articulan e instrumentan, así como la pertinencia de las intervenciones. O más sencillamente si al analizar el conjunto de programas se detecta una coordinación de acciones entre los distintos programas que permita visualizar la eficacia de los programas para alcanzar el objetivo común bajo metas de eficiencia presupuestal.

4. Así, a diferencia de las evaluaciones periódicas que se realizan de manera individual para cada programa -que cuenten con reglas de operación y que estén insertas en el ámbito del Consejo nacional de de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (*Coneval*)-, la naturaleza de la presente evaluación es integral. Esto es, se busca analizar cómo la operación de cada programa incide positiva o negativamente en la operación de otros; cómo la suma de los programas resta o añade valor al conjunto y hasta qué punto los programas están diseñados desde un punto de vista administrativo ó tienen un enfoque integral y territorial. Con base en el diseño de los programas, sus instrumentos y sus objetivos, se discutirá si los distintos programas que son aquí analizados pueden ser considerados como elementos constitutivos de lo que podría denominarse una política pública.

5. Para la realización del análisis, los programas se dividieron en una primera instancia en función del instrumento que utilizan para mejorar las condiciones de vida de la población

objetivo: otorgar o inducir el financiamiento versus la entrega de transferencias no reembolsables. Posteriormente con base en un análisis de los fines que persigue cada uno de los programas de transferencias no-reembolsables, de sus indicadores de resultados y la percepción que se obtiene de las visitas de campo se consideró necesario dividir a los programas analizados en cuatro categorías: programas de crédito; programas de transferencias no-reembolsables para la generación de ocupaciones; programas de transferencias no-reembolsables para la generación y fortalecimiento de empresas; y aquellos que persiguen el empoderamiento y la generación de capital social.

6. Los programas que buscan fomentar la oferta de financiamiento asumen que existe una capacidad empresarial entre los sectores poblacionales de bajos ingresos que está subutilizada por la falta de acceso a una oferta de financiamiento a precios accesibles que permita la compra de activos fijos. Por otro lado, los programas que fomentan la generación de empresas asumen que existe una capacidad empresarial potencial que está subutilizada en los sectores semi-urbanos y rurales del país por falta de educación apropiada para el establecimiento de negocios y por la ausencia de una oferta de financiamiento -con precios accesibles- para la compra de activos fijos. Mientras tanto, los programas que fomentan la creación de ocupaciones reconocen la precariedad en que viven amplios sectores poblacionales y la carencia de un potencial para poner en marcha negocios que pudieran ser rentables a mediano plazo.

7. Si bien los instrumentos y objetivos de los programas parecen claros, un acercamiento a ellos sugieren que su capacidad de alcanzar los objetivos trazados se ven opacados por

deficiencias en sus diseños, por la ausencia de una visión integral de los distintos programas e instituciones que existen y la carencia de una visión territorial.

8. Basados en la presunción de que la mayoría de los emprendedores en el país no contaban con acceso al financiamiento bancario, desde hace varias décadas el Gobierno Mexicano ha destinado fondos para apoyar el financiamiento de actividades productivas de las familias de bajos ingresos. A este respecto, los productos crediticios de la banca de desarrollo, de los programas federales de microcrédito y de los fondos de fomento son quizás los ejemplos más representativos de lo que pudiera constituir una política pública de microcrédito. Sin embargo, la importancia relativa de los mismos ha ido variando con base a la respuesta que la autoridad le daba a los tres dilemas fundamentales que enfrenta la intervención pública: ¿ofrecer financiamiento en el primer o segundo piso?; ¿ofrecer financiamiento o garantías crediticias? Y finalmente, ¿cuál es la combinación adecuada entre el objetivo social y la rentabilidad que deben perseguir las instituciones financieras del Estado? Si bien las respuestas a estos dilemas por parte de las autoridades ha ido variando en el tiempo, los programas e instituciones para operar las respuestas han permanecido. Y ello constituye un problema pues el operar en el primer y segundo piso, y ofrecer garantías crediticias se genera una combinación de instrumentos y actores que desalienta la constitución de intermediarios financieros privados y una competencia entre instituciones públicas que puede conducir a una distribución regresiva de los recursos financieros.

9. Así, la combinación de instrumentos que utilizan los distintos programas sociales y las instituciones financieras del Estado generan desincentivos entre sí e impiden una consolidación de una oferta institucional que coadyuve a elevar el bienestar de los sectores poblacionales más pobres. Ante ello se plantean algunas reflexiones en torno a la necesidad de una posible fusión de instituciones y asumiendo ello, a la desaparición de los programas sociales.

10. Con respecto a los programas de transferencias no-reembolsables que tienen por fin la generación de ocupaciones se observan algunas debilidades: i) los programas no tienen indicadores que permitan medir ex ante las capacidades técnicas ni empresariales de los potenciales beneficiarios; ii) la rentabilidad esperada de los proyectos no es un factor que se considere al decidir qué proyectos apoyar; iii) no tienen indicadores que permitan observar si las causas que dan lugar a la vulnerabilidad específica de las mujeres e indígenas está siendo realmente atacada; iv) ante la dispersión de los indígenas a lo largo y ancho del país, hacen falta elementos para una mejor focalización de los programas dirigidos a los indígenas pobres, marginados y discriminados.

11. Como consecuencia de esas debilidades se recomienda: a) asegurar que los proyectos a financiar sean rentables. Ello implica un mayor trabajo por parte de los operadores de los programas para detectar capacidades técnicas y empresariales entre los posibles beneficiarios así como detectar el potencial de negocio que pudiera tener el producto o servicio generado a partir de las ocupaciones financiadas por las transferencias; b) resulta primordial darle un tratamiento especial a la parte de la comercialización pues ello es lo que finalmente puede garantizar que se materialice la rentabilidad de un proyecto; c) En

la medida que seguir la anterior recomendación puede entrañar un cambio en los beneficiarios y/o proyectos, se requiere analizar el costo-beneficio de continuar otorgando transferencias no reembolsables vis-a-vis la posibilidad de reformar y potenciar el Programa de Empleo Temporal; d) Es necesario que aquellos programas que tienen por objetivo adicional forjar organizaciones ó empoderar a las mujeres, cuenten con métricas apropiadas en su matriz de indicadores; e) La *CDI* debería focalizar sus esfuerzos en aquellos municipios indígenas en las que no opere ni *Fappa* ni *Promusag*; f) Tomando en consideración que existe una alta probabilidad de que los beneficiarios de Fonart sean indígenas y pobres, no existen elementos contundentes que expliquen por qué estos individuos no podrían ser atendidos por programas como *Fappa*, *Promusag* o *el Pop*; g) La transformación de *Fonaes* en el Instituto Nacional de Apoyo a Empresas Sociales así como la efímera presencia del Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas son ejemplos de la falta de una visión integral de la política social y que impide un uso óptimo de los recursos fiscales. Al respecto, es importante que la creación, transformación o cierre de programas, cuente con un aval técnico que sea ajena a la Secretaría de Estado que propone dichas modificaciones.

11. Dada la naturaleza de los programas de transferencias no-reembolsables que tienen por fin la generación de empresas, éstos tienen, en términos generales, una mayor probabilidad de lograr un impacto duradero sobre los ingresos de los beneficiarios. La construcción de organizaciones como pre requisito para constituirse en beneficiarios, la búsqueda de rentabilidad en los proyectos a apoyar y la creación de habilidades técnico-administrativas-productivas son tres facetas que distinguen a los programas de Joven

Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, el programa de Opciones Productivas y el Fondo pyme. Más aún, la presencia de un proceso de autoselección en el *Jerft*, la presencia de agencias de desarrollo local en el segundo y el fortalecimiento de asociaciones productivas en el tercero son particularidades que hacen resaltar la frontera existente entre éstos y los programas que buscan generar ocupaciones.

12. Sin embargo hay algunas medidas que pudieran tomarse para elevar el impacto de estos programas. Entre éstos destacamos, i) los productores beneficiados se encuentran muchas veces frente a un monopsonio ó vendiendo su producción en mercados locales. Si bien esto es normal en el ciclo de vida de una empresa, es necesario que la política pública continúe apoyando a los productores exitosos dándoles recursos organizacionales que les permita asociarse con otros dedicados al mismo ramo pues solo así podrán explorar nuevos mercados y acceder a los servicios de capacitación que ofrece el fondo pyme; ii) Dada la importancia que pueden jugar las agencias de desarrollo local (ADL) en la identificación de buenos proyectos y de individuos idóneos, se sugiere buscar mecanismos institucionales para que el fondo pyme puede capacitar a las ADLs y se pueda ofrecer a las ADLs exitosas cursos continuos de mayor capacitación; iii) Es necesario una mayor claridad de los criterios de selección que utilizan los organismos intermedios del Fondo pyme para postular los proyectos. Asimismo, si bien el anexo B de las reglas de operación del programa describe de manera precisa los distintos montos de apoyo por componente y por beneficiario, resulta poco claro comprender cómo determinan los organismos intermedios quienes deben ser apoyados y bajo qué modalidad; iv) El programa de

Plantaciones Forestales tiene un diseño financiero inadecuado. Se sugiere desaparecer el programa y abrir una línea de fondeo de largo plazo en Financiera Rural.

13. Los programas que tienen por objetivo empoderar a las mujeres indígenas y elevar el capital social, adolecen de una falla común: la ausencia de un indicador que mida si se está logrando el objetivo deseado. Tal omisión no sólo conduce a que sea difícil medir el éxito del programa sino que además genera que los programas puedan tener problemas de focalización. En este sentido, se recomienda construir indicadores que midan el objetivo que persiguen los programas.

14. Por último se hacen algunas reflexiones y recomendaciones de política pública de carácter transversal. En este sentido se discute en primer lugar la necesidad de contar con un documento base que en el que se defina qué características debe tener un individuo y el emprendimiento para decidir que es más idóneo para él: un crédito, una transferencia no-reembolsable o la contratación temporal en una obra pública. En segundo lugar se presentan argumentos para explicar porque es importante que las ocupaciones y los proyectos que se busca apoyar contemplen desde un inicio la necesidad de investigar si existe un mercado para los bienes y servicios que se producirán pues sólo así puede darse una generación de ingresos y ganancias que posibilite una senda de mejora. Tercero, se enfatiza la importancia que los programas dejen de operar por demanda pues ello impide un estimado confiable de la población potencial y población objetivo de los programas, que sea difícil trazar una estrategia de corto, mediano y largo plazo, que no haya elementos técnicos para discutir la estructura idónea del presupuesto público que se destina a todos los programas considerados y finalmente que no sea

posible focalizar los recursos de manera eficaz. Además, es necesario construir la política pública a partir de un enfoque territorial para decidir qué tipo de inversión pública se requiere y qué bienes y servicios son los más adecuados a apoyar en las distintas regiones del país. Para lograr ello, finalmente, se recomienda crear un ente por encima de las Secretarías que de orden y sentido a los programas sociales e instituciones financieras aquí discutidos con el fin de generar sinergias y ayudar a que los beneficiarios puedan escalar a otros programas conforme se van graduando. Asimismo, siguiendo el ejemplo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), se recomienda que cualquier nuevo programa social que desee crearse o que desee transformarse de manera importante cuente con la aprobación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Si bien ello le resta flexibilidad a las Secretarías de Estado y al Honorable Congreso de la Unión, permitiría elevar la eficiencia en la asignación del gasto social y haría más posible que los programas sociales tuvieran un mayor impacto sobre el bienestar.

II. Introducción

Una de las secuelas del bajo crecimiento que ha experimentado la economía mexicana en los últimos veinte años es que una importante fracción de la población económicamente activa se auto emplea ó se contrata de manera informal. Así, según la Oficina Internacional del Trabajo, al primer semestre del 2009 el 54.9 por ciento del empleo no-agrícola estaba contratado de manera informal². Consistente con dicho resultado, Buso, Fasio y Levy (2012) reportan que durante el período 1998-2008, el número de empresas que contrata de manera formal y legal cayó en 12 por ciento y las que contratan de manera informal e ilegal se duplicaron³.

Además de debilitar el tejido institucional de nuestra economía, la opacidad en que se desenvuelven las transacciones informales que realizan individuos y empresas conduce a que sea muy difícil estimar -a un costo razonable- el perfil de riesgo de muchos deudores potenciales, lo cual reduce el acceso a servicios financieros, obstaculiza la entrada a giros económicos que pudieran prometer la generación de un mayor valor agregado y merma la demanda por trabajadores⁴. Quizás como resultado de ello, existe un importante número

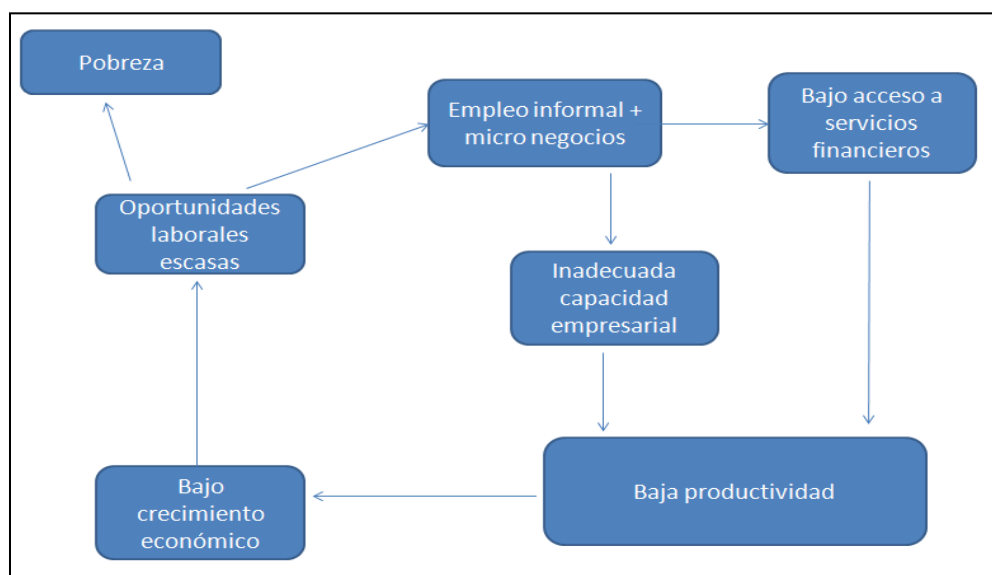
² Ver http://laborsta.ilo.org/xls_data_E.html, página revisada el 15 de Enero del 2013.

³ Los autores tipifican a las empresas en dos dimensiones: empresas formales son las que contratan a asalariados y las legales son la que inscriben a los trabajadores en la seguridad social.

⁴ En la Encuesta Nacional de Micronegocios del 2008 se señala que un 80 por ciento de las empresas no llevaban una contabilidad formal y una proporción similar no entregaba factura, notas ni comprobantes de ventas (http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/establecimientos/enamin/2008/ENAMIN_2008.pdf). Por otro lado, los datos contenidos en la Encuesta Nacional de Competitividad, Fuentes de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas sugieren que sólo el 56 por ciento de las pequeñas empresas otorgaba facturas. (<http://www.cnbv.gob.mx/Prensa/Paginas/Estudios.aspx>)

de pequeñas unidades productivas -muchas de ellas resultado de una estrategia de autoempleo- que conduce a que no se logren obtener economías de escala ni de organización, lo cual es un factor que incide negativamente en la productividad y en el crecimiento económico⁵. Como sugiere el gráfico 1, el bajo crecimiento y la preponderancia que tiene la informalidad en las transacciones económicas contribuyen a perpetuar un círculo de bajo crecimiento y mucha pobreza.

Gráfica 1: Consecuencias Perniciosas de un Largo proceso de bajo Crecimiento Económico



En este contexto, la economía mexicana no ha sido capaz de reducir de manera significativa la pobreza imperante en el país. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2012) reporta que en el caso de México el número de pobres ascendía al 41.1 por ciento de la población total en el año 2000 y dicha proporción solo bajó cuatro puntos porcentuales una década después. Mientras tanto, la misma

⁵ Según el Censo Económico del 2009, el 89% de los 3.7 millones de unidades productivas no-agropecuarias tenían entre 0 y 5 trabajadores. Ver <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/>.

publicación, para similar período de tiempo reporta que la pobreza en Brasil -que a principios de siglo era del 37.5 por ciento- bajó dieciséis puntos porcentuales y en Chile que era del 20.2 por ciento bajo nueve puntos porcentuales. Ciertamente un primer factor que pudiera ayudar a explicar esta divergencia en la reducción de la pobreza es la tasa de crecimiento económico. Mientras que la economía mexicana creció durante la primera década del presente siglo a una tasa promedio anual del 1.8 por ciento, Brasil y Chile lo hicieron a tasas del 3.6 y 3.9 por ciento respectivamente. Asumiendo un diferencial constante, esta diferencia de casi dos puntos porcentuales en promedio se convierte en una diferencia acumulada de cuarenta y cinco puntos porcentuales veinte años después.

Ahora bien, la pobreza no es sólo un indicador del ingreso imperante sino que para muchos es una condición de vida que se refleja en la dificultad para acceder a mercados de trabajo, bienes y servicios en donde exista un mínimo de competencia. En este sentido, hay otros factores que pueden influir en la velocidad para reducir la pobreza y en la probabilidad de caer en dicho estado. Urzúa (2008) por ejemplo presenta evidencia en donde se muestra que la falta de competencia en el mercado de bienes perjudica más a las poblaciones de menores ingresos. Por otro lado, Esquivel (2000) muestra como factores netamente geográficos –y que seguramente pudieran condicionar la provisión de servicios públicos- explican parte de las desigualdades regionales. Además, la dispersión geográfica dificulta la creación de mercados locales de alto dinamismo y la puesta en

marcha de proyectos intensivos en mano de obra que pudieran ser rentables⁶. Finalmente, tres cuartas partes de las unidades de producción agrícolas tienen una extensión inferior a las 5 hectáreas, característica que aunada a la dispersión de la propiedad explica parte de la baja productividad imperante en el sector rural más tradicional. La ausencia de competencia, la geografía, la dispersión poblacional y la distribución de la propiedad de la tierra son factores que ayudan a explicar porque la pobreza rural es tan alta: aunque sólo una cuarta parte de la población mexicana vive en zonas rurales, cerca de dos terceras partes de la población en pobreza extrema habitan esas áreas.

Tomando en consideración el bajo dinamismo económico y la necesidad de aminorar la pobreza, el Gobierno Federal opera múltiples programas sociales y cuenta con instituciones financieras que buscan apoyar la generación de ingresos por parte de los estratos poblacionales más pobres, haciendo especial énfasis en aquellos que habitan zonas rurales y semi-urbanas⁷. Tomando como base el inventario de programas sociales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social del 2011, podemos identificar veintiocho programas que tenían tal objetivo y para lo cual recibieron un presupuesto superior a los noventa mil millones de pesos, estando la mitad de ellos canalizados a operar los Programas de Apoyo al Ingreso Agropecuario, Prevención y Manejo de Riesgos y, Apoyo a la Inversión y Equipamiento de Infraestructura. Por otro lado, según datos provenientes de la página de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la cartera

⁶ Según cálculos de la CONAPO citados por Sedesol (2010), casi una cuarta parte de la población mexicana residía en localidades con menos de 2,500 personas y un 21% residía en localidades aisladas, alejadas de centros de población de mayor tamaño y de vías de comunicación.

⁷ Si bien los programas de salud y educativos pueden tener un impacto sobre el ingreso, su objetivo inmediato es otro. Ante ello, estos programas nos eran considerados aquí.

crediticia de instituciones como Financiera Rural, los Fideicomisos Instituidos con relación a la Agricultura y Nacional Financiera ascendía a más de ciento cuarenta mil millones de pesos en el 2011⁸.

Con base a los instrumentos utilizados para apoyar la generación de ingresos, clasificamos a los programas del gobierno federal en tres tipos. El primero consiste en aquellos que otorgan transferencias directas al ingreso como mecanismo para elevar el bienestar de la población objetivo; el segundo son aquellos que otorgan recursos que buscan elevar directa e indirectamente la oferta crediticia que se destina al apoyo de los proyectos productivos de las poblaciones de bajos ingresos; y el tercero son aquellos que otorgan transferencias no-reembolsables para la adquisición de activos fijos con fines productivos.

En el caso de los programas que otorgan transferencias directas al ingreso los mejores ejemplos son quizás los programas de *Procampo* y *70 y más*. El objetivo de ambos programas es elevar el bienestar económico por medio de un incremento en el ingreso de la población objetivo. Además de ser relativamente regresivo (Scott, 2010), *Procampo* carece de incentivos que induzcan a elevar la productividad por lo que es un programa que difícilmente combate las causas que dan lugar a los bajos ingresos. Por otro lado, el programa *70 y más* busca subsanar la ausencia de un programa nacional de pensiones que esté debidamente financiado y cuyo acceso sea libre para todos llegado a una cierta edad.

⁸Ver <http://portafoliodeinformacion.cnbv.gob.mx/bd1/Paginas/boletines.aspx>. Página visitada en Febrero del 2013. Ciertamente además de este financiamiento habría que agregar las operaciones crediticias que se lograron a partir de los programas de garantías pero habría que descontar todos aquellos recursos que se destinaron a productores que no eran pobres.

El segundo tipo de programas tiene por objetivo elevar directa e indirectamente la oferta de fondos prestables que se destina a las poblaciones de bajos recursos. Basados en la presunción de que la mayoría de los emprendedores en el país no contaban con acceso al financiamiento bancario, desde hace varias décadas el Gobierno Mexicano ha destinado fondos para apoyar el financiamiento de actividades productivas de las familias de bajos ingresos⁹. Estos apoyos federales han sido de variada índole. Algunos tienen por objeto elevar la oferta crediticia y para ello realizan ofrecen financiamiento en el primer piso. Otros hacen operaciones de segundo piso para lo cual incentivan la expansión y fortalecimiento de instituciones financieras privadas. Finalmente otros apoyos ofrecen garantías líquidas para elevar el acceso a fuentes privadas y públicas de financiamiento.

En esta vertiente podemos mencionar tres programas del Gobierno Federal. Por un lado está el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (*Pronafim*) con sus dos fideicomisos (*Finafim* y *Fommur*), por el otro está el recientemente desaparecido Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio rural (*Pidefimer*) y finalmente está el Programa de Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización que opera el Banco Nacional de Servicios Financieros. A ellos, habría que añadir los apoyos financieros que otorgan las instituciones financieras del Estado: Financiera Rural (FR), los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA) y Nacional Financiera.

Finalmente, la tercera vertiente consiste en la operación de quince programas sociales que otorgan transferencias no reembolsables (al erario) para la adquisición de

⁹ Es recién desde el año 2009 que las autoridades empiezan a medir y a reportar de manera sistemática el porcentaje de la población que hace uso de los servicios bancarios.

activos¹⁰ que serán utilizados con fines productivos. Con ciertas variantes que luego relataremos, estos programas buscan apoyar la generación de empresas y de ocupaciones como medio para elevar el nivel de ingreso de la población.

A pesar de los ingentes recursos operados por estos dieciocho programas sociales y por las instituciones financieras del Estado, la proporción de pobres ha permanecido muy estable. Si bien el bajo dinamismo que ha registrado la economía nacional explica parte de esa estabilidad, resulta importante evaluar aquellos programas sociales que buscan fomentar la actividad económica entre los más desfavorecidos. Para tal fin, el presente informe tiene por objetivo evaluar la política del gobierno federal en lo referente a su política de microcrédito y de apoyo a la generación de proyectos productivos de los estratos poblacionales más pobres. Teniendo tal objetivo, centraremos nuestro análisis en los programas federales que apoyan la generación de ingresos por medio de:

i) elevar directa e indirectamente la oferta de crédito que se destina al apoyo de proyectos productivos de las poblaciones de bajos recursos y,

ii) ofrecer transferencias no reembolsables para la adquisición de activos fijos que serán utilizados en proyectos productivos de dichos sectores poblacionales.

¹⁰ A modo de ejemplo podemos destacar la compra de ganado porcino para la engorda, la compra de hornos para la producción de cerámica, la compra de molinos para el café, la instalación de invernaderos, etc.

III. Antecedentes

El bajo crecimiento económico que ha experimentado el país en las últimas tres décadas ha conducido a una baja generación de empleo. Aunado a ello, el régimen fiscal y laboral que ha imperado en el país a lo largo de las últimas tres décadas promovió que los costos no-salariales de la contratación y los asociados al despido sean altos. Así, los altos costos laborales y un bajo crecimiento coadyuvaron a que el sector informal fuera creciendo como resultado de una estrategia para eludir costos y como mecanismo para generarse ingresos propios. De manera tal que no sólo se fue gestando un sector informal cada vez más grande sino que a la par se iba ampliando el número de microempresas. Tomando en consideración que las empresas que operan en el sector informal y más en específico las microempresas, se caracterizan por operar en giros altamente concurridos (léase comercio al menudeo y servicios), su tasa de ganancia tiende a ser baja por lo que su absorción de empleo no ha constituido una palanca que ayude a reducir la pobreza. En este sentido, no debe extrañar que la Encuesta de Micronegocios del 2008 reporte que los dos principales problemas que enfrentaron los dueños de estos establecimientos fueron la competencia excesiva y las bajas ventas.

Corolario de estas características es la carencia de bienes que pudieran servir como garantía crediticia (ver ILD, 2007) y la dificultad para estimar -a un costo razonable- el perfil de riesgo de un potencial deudor, lo cual -dada la normatividad bancaria- eleva el costo de oportunidad de prestarles. Aunado a lo anterior, los hogares de bajos ingresos y los microempresarios tienden a demandar bajos montos de financiamiento, lo cual encarece el costo medio operativo de las entidades bancarias y reduce en teoría la ganancia neta de la operación. Estas dos facetas (ausencia de garantías comerciables y tamaño de préstamo) reducen la probabilidad de que dichos sectores poblacionales puedan acceder al financiamiento bancario y con ello se dificulta su inserción en sectores productivos de alta rentabilidad y merma la posibilidad de poder alcanzar un tamaño óptimo de planta. En este sentido, podríamos estar describiendo una trampa de pobreza en el cual la baja productividad y las operaciones en la informalidad generan un bajo acceso al financiamiento formal, que a su vez reproducen las condiciones originales de productividad, informalidad, pobreza y, por ende, bajo acceso a servicios crediticios formales.

Considerando la dificultad que enfrentaban los estratos poblacionales de bajos ingresos para acceder al financiamiento bancario, durante los últimos 20 años el Gobierno Federal ha destinado sumas importantes de dinero para la creación y funcionamiento de emprendimientos dirigidos por sectores poblacionales de bajos ingresos. Y reconociendo la dificultad que tiene el Estado para detectar buenos proyectos y asegurar el repago de la deuda, se impulsó a mediados de los años noventa del siglo pasado la creación de instituciones financieras privadas que -operando con tecnologías crediticias *ad hoc*-

podieran medir de una manera más eficiente el perfil de riesgo de los individuos para fines de asegurar una alta tasa de repago.

Se esperaba que los recursos que destinaba el Estado permitiera ampliar las oportunidades que tienen dichas poblaciones para elevar su ingreso (vía una mayor productividad, un portafolio más grande y más diversificado de bienes a vender o a través de las compras de insumos o bienes a un precio menor) y/o para elevar su consumo presente y/o futuro, lo cual en teoría pudiera elevar el bienestar de los mismos.

Sin embargo, la intervención que ha tomado el Estado tiene también sus contraindicaciones. Por un lado, no ayuda a corregir una de las fallas que da origen al bajo acceso al financiamiento bancario: la informalidad que caracteriza a la gran mayoría de transacciones que realizan los sectores poblacionales de bajos ingresos. Por otro lado, puede fomentar entre los beneficiarios del apoyo gubernamental un menor incentivo al ahorro en la medida que la oferta de financiamiento público sea percibida como permanente. Asimismo, la canalización de recursos hacia las microfinancieras puede conducir a que estas últimas tengan menos incentivos a generar productos de ahorro en virtud de las bajas tasas de interés que cobra el Estado y lo oneroso que resultan los costos operativos y regulatorios que entraña operar productos de ahorro. En este sentido, el accionar del Estado pudiera dar lugar a la generación de entidades microfinancieras que sólo ofrezcan microcrédito con lo que el aumento en el bienestar social pudiera estar limitado (ver Cotler, 2013a).

Ahora bien, la orografía del país, la dispersión de las localidades y las escasas vías de comunicación generan un contexto poco propicio para que las tasas activas de interés

que cobran las entidades financieras sean relativamente bajas en virtud del alto costo operativo que implica operar en este contexto (ver Cotler, 2013b). Más aún, es difícil encontrar un amplio número de instituciones financieras privadas que -pudiendo cumplir con las normas que exige la banca de desarrollo y los fondos de fomento- estuvieran interesadas en ser intermediarios entre estas instituciones de Estado y los usuarios finales. Ante las consecuencias negativas que podría traer acarrear un control de tasas por parte de la autoridad –como contrapartida de los fondos que otorgan en el segundo piso- ó la imposición de cajones selectivos de crédito, el gobierno optó por ofrecer transferencias no-reembolsables (al erario) para financiar la adquisición de activos productivos por parte de las poblaciones de bajos ingresos.

Si bien es comprensible que se busquen mecanismos para cobrar menos, la presencia de transferencias no-reembolsables eleva de manera artificial la rentabilidad de los proyectos y puede inducir al financiamiento de proyectos que en otras circunstancias no se habrían efectuado. Además, en la medida que las transferencias no-reembolsables son más atractivas que un préstamo en virtud del diferencial de precios, la introducción de estas transferencias implica un efecto sustitución que tiene entre sus impactos dejar a los beneficiarios en un estado de vulnerabilidad frente a las vicisitudes de las finanzas públicas y lejos del conocimiento de los operadores del sistema financiero.

Las distintas modalidades del apoyo financiero (primer piso, segundo piso y garantías crediticias) así como la puesta en marcha de los programas que ofrecen transferencias no-reembolsables tienen por fin combatir la pobreza por medio de la generación de ingresos propios. Para el 2011, se estima que los recursos aportados por

parte del Gobierno Federal superaban los doscientos cincuenta mil millones de pesos. En este sentido es de suma importancia conocer las particularidades de los apoyos y los programas que los operan con el fin de evaluar si están bien diseñados y si constituyen “un conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento¹¹”. O más sencillamente si al analizar el conjunto de programas se detecta una coordinación de acciones entre los distintos programas que permita visualizar la eficacia de los programas para alcanzar el objetivo común bajo metas de eficiencia presupuestal.

Congruente con lo antes expresado, en la Ley General de Desarrollo Social y su estatuto orgánico, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, el CONEVAL tendrá por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objeto de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Para tal fin, esta institución solicita -de manera periódica- a externos la realización de evaluaciones para cada programa que cuente con reglas de operación y que estén insertas en el ámbito del *Coneval*. Así, por medio de evaluaciones específicas de desempeño, de evaluaciones de consistencia y resultados y de estudios de impacto se busca conocer y evaluar cada programa de manera individual. A diferencia de éstas, la naturaleza de la presente evaluación es integral en el sentido que se trata de evaluar a

¹¹ Definición de lo que constituye una estrategia según la Real Lengua Española. Ver <http://lema.rae.es/drae/?val=estrategia>.

todos los programas de manera conjunta con el fin de analizar si ellas coadyuvan al logro del objetivo planteado por la política pública.

Tomando ello en consideración, en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2009 se estableció que el CONEVAL debería realizar una Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcrédito del Gobierno Federal por medio de un diagnóstico general de la situación actual de dicho sector. Posteriormente en los PAE subsiguientes se estableció que el CONEVAL debería continuar con la Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcrédito del Gobierno Federal. A este respecto, el presente proyecto representa una respuesta a dicho pedido.

Para efectos de tener una mejor comprensión de los programa que buscan la generación de ingresos por parte de la población en pobreza, se acordó incluir en el presente análisis a los programas sociales que ofrecían microcrédito, a los programas que impulsaban la oferta de microcrédito, y a Los programa sociales que otorgaban transferencias no-reembolsables para la adquisición de activos productivos.

IV. Revisión Literatura Económica

IV.1 Introducción

Debido a sus posibles efectos sobre la producción, la inversión, la selección de tecnología y la desigualdad, el tener acceso al sistema financiero es esencial en las economías de hoy en día. Los beneficios de tener acceso a este sistema no se limitan a un segmento particular de la población. Tanto las grandes corporaciones y los segmentos más ricos de la población como las microempresas y la población rural pobre se ven beneficiados al tener acceso a servicios financieros. De hecho, tener acceso al sistema financiero—y usarlo—ayuda a los individuos más pobres del mundo a escapar de su situación de pobreza (Aghion y Bolton, 1997; Banerjee y Newman, 1993; Banerjee, 2004). Desafortunadamente, los segmentos más pobres de la población mundial tienen un bajo acceso a los productos que ofrece el sistema financiero formal y se ven en la necesidad de utilizar sustitutos imperfectos (como son las tandas, los préstamos de parientes y de prestamistas informales), generalmente más costosos y/o menos eficientes (Collins, Morduch, Rutherford y Ruthven, 2009; Rutherford, 2000).

Intentar mejorar el acceso al sistema financiero de los más pobres no es una política novedosa. Más bien, este ha sido un objetivo que lleva quizás siglos tratándose de

conseguir a nivel mundial. Específicamente, para el caso de los países en desarrollo en las últimas cuatro décadas se ha puesto particular atención a facilitar el acceso de su población pobre al sistema financiero principalmente a través del (micro) crédito.

Sin embargo, los hogares pobres no sólo desean y necesitan créditos, también desean y necesitan ahorrar y asegurarse contra imprevistos (Collins et al., 2009; Roodman, 2012). De acuerdo a Collins et al. (2009), para los hogares pobres—más que para cualquier otro tipo de hogares—resulta crucial administrar adecuadamente su dinero pues, por definición, tienen poco y, por lo tanto, su margen de error es mínimo. Además, las familias más pobres suelen enfrentar incertidumbre respecto a la seguridad y regularidad de sus ingresos. No sólo no saben a ciencia cierta si recibirán ingresos, sino que tampoco saben en qué momento lo harán. Por ejemplo, familias que viven debajo de una determinada línea de pobreza como, por ejemplo, US\$2.00 al día, no ganan, *literalmente*, US\$2.00 cada día (Roodman, 2012). Un día pueden ganar US\$4.00, pero el día siguiente pueden ganar únicamente US\$2.00 y el que sigue pueden no ganar nada. Asimismo, hogares rurales pueden recibir la mayor parte de su ingreso anual durante los meses de cosecha. No obstante, las necesidades que deben cubrir los hogares pobres—particularmente las relacionadas al consumo—son constantes durante todo el año. Esta mezcla de ingresos volátiles y necesidades constantes crean una intensa demanda por servicios financieros (Roodman, 2012). Así, para los hogares pobres como para cualquier otro tipo de hogar, resulta crucial contar con mecanismos que permitan acumular recursos en días o estaciones buenas y utilizarlos en tiempos malos.

Como respuesta a la realidad en que viven, los hogares pobres se ven obligados a

adoptar prácticas orientadas a garantizar la estabilidad en el acceso a recursos. En algunos casos, los hogares optan por recibir flujos limitados—pero más o menos seguros—de recursos en lugar de montos mayores con mayor variabilidad en cuanto a su tamaño y periodicidad (Collins et al. 2009).¹² Por lo tanto, entre mayor acceso tengan los hogares pobres a las herramientas disponibles en el sistema financiero, más fácilmente podrán administrar su dinero, menos deberán preocuparse por salir a flote día a día y más energía podrán dedicar a planear cómo pagar por la educación de sus hijos, la salud de la familia etc. (Mullainathan y Shafir, 2009).

En términos prácticos, un hogar pobre necesita tener acceso a servicios financieros para solventar el mismo tipo de problemas que solventa un hogar rico (Roodman, 2012): realizar transacciones con terceros, invertir para el futuro, acumular activos para crear una red de seguridad en caso de infortunios y, quizás el problema más importante, satisfacer sus necesidades de consumo (sobre todo cuando ocurre una catástrofe). Un común denominador dentro de estos problemas es el lograr acumular pequeños montos hasta que la suma de éstos sea “grande.” Tener acceso a préstamos, cuentas de ahorro, seguros y servicios de transferencia de fondos pueden ayudar a acumular estas sumas “grandes.”

Desgraciadamente, mientras los hogares ricos cuentan con una amplia gama de servicios financieros de dónde elegir el mejor para satisfacer sus necesidades específicas, los hogares pobres no son tan afortunados. Este tipo de hogares se ve en la necesidad de escoger entre un número mucho más limitado de opciones que no sólo son menos

¹² El problema de la pobreza extrema no es sólo la insuficiente cantidad de recursos, sino la poca certidumbre respecto a qué tan seguro será el flujo de ingresos y en qué plazos sucederá.

adecuadas para satisfacer sus necesidades, sino que además suelen ser más caras que aquellas a las que pueden acceder los hogares ricos. Las microfinanzas intentan cambiar esta realidad. Las microfinanzas buscan acercar a los pobres los servicios financieros disponibles para los ricos. Esto es, las microfinanzas buscan lograr una mayor inclusión financiera de tal manera que los hogares pobres puedan administrar de mejor manera sus escasos recursos financieros.

En este documento describimos cómo surgieron las microfinanzas y cómo han evolucionado a lo largo del tiempo. Durante esta descripción ponemos particular atención a detallar qué papel puede desempeñar el gobierno para que el sector microfinanciero funcione de mejor manera. Asimismo, describimos las críticas que han recibido las microfinanzas en los últimos años respecto a los limitados efectos que han tenido en aumentar el nivel de bienestar de los individuos y analizamos cómo se comparan los microcréditos con las transferencias no reembolsables y reembolsables—políticas públicas que, a partir del inicio de este siglo, han empezado a considerarse como *la* nueva herramienta para combatir a la pobreza—. Posteriormente, describimos algunos servicios adicionales que las microfinancieras han intentado proporcionar a sus clientes con el afán de crear sinergias y potenciar los efectos de los microcréditos sobre el bienestar de los individuos y la rentabilidad de sus negocios. El documento finaliza discutiendo los efectos de las microfinanzas sobre el empoderamiento de las mujeres.

IV.2 Las microfinanzas: evolución y prácticas actuales

La idea de llevar servicios financieros a la población, en general, y a los más pobres,

en particular, no es nueva. Roodman (2012) hace un excelente recuento de la historia de la evolución de los servicios financieros ofrecidos a la población pobre alrededor del mundo. De acuerdo a su relato, la revolución industrial marca un punto de inflexión clave en la historia de la provisión de servicios financieros. Dentro de las grandes innovaciones desarrolladas durante ese periodo en la Gran Bretaña, una de ellas fue la de suplantar los sistemas comunales tradicionales que proporcionaban servicios financieros a hogares pobres de manera informal, por instituciones que lo hacían de manera formal e individual. Las innovaciones de la época trataron de ir más allá de la simple provisión de crédito a los más pobres, se empezó a permitir el ahorro y el aseguramiento en instituciones formales. Sin embargo, y desde esa época, estos dos últimos servicios han resultado más complicados de ofrecer que el crédito.¹³

En ese entonces, al igual que hoy en día, se tenía la esperanza de que pequeñas inyecciones de capital permitieran a la población pobre mejorar su calidad de vida por sus propios medios. Explotando el conocimiento de grupos solidarios para filtrar a los clientes confiables de los no confiables, y la presión que estos grupos ejercen para lograr recuperar las sumas prestadas, se empezaron a crear instituciones que se atrevían a brindar sus servicios a lo más pobres. Estas instituciones requerían pagos semanales, los préstamos que hacían eran pequeños y por periodos cortos, y llevaban a cabo agresivas prácticas para presionar a sus clientes a que repagaran sus préstamos. Esto es, los servicios que se ofrecían eran poco flexibles y resultaban incómodos o poco atractivos

¹³ Los principales problemas con el ahorro y el aseguramiento son de índole prudencial. Por ejemplo, con el ahorro se corre el riesgo de que la institución que recibe depósitos cometa fraudes y los clientes que depositaron en ella sus recursos y confianza pierdan sus ahorros. Por el lado de los seguros además de existir el mismo problema, siempre hay preocupaciones respecto a que las primas que cobren las instituciones a sus clientes sean actuarialmente justas.

para hogares no pobres. Sin embargo, la población pobre los acogió positivamente y las instituciones que los ofrecían se multiplicaron rápidamente.

Las instituciones de microfinanzas modernas varían en tamaño y forma de otorgar sus servicios. Muchas instituciones no tienen fines de lucro, otras sí. Los dueños de algunas instituciones son los propios miembros de ellas mismas, en otros casos se tienen inversores externos. Sin embargo, un común denominador de la gran mayoría de las instituciones de microfinanzas que operan hoy en día es que éstas continúan ofreciendo productos poco flexibles a sus clientes. De hecho, muchas instituciones continúan operando a través de grupos solidarios, otorgan créditos pequeños y por periodos cortos y actúan de manera agresiva para recuperar los montos prestados. Estas prácticas le permiten a las instituciones reducir sus costos al máximo y, de esta manera, lograr proporcionar sus servicios financieros a hogares pobres.

Desde aquellos remotos inicios de las microfinanzas alrededor de la revolución industrial ha existido la inquietud por parte de los gobiernos de promover el acceso de los más pobres a servicios financieros. A través del tiempo los gobiernos han participado en promover este acceso de distintas maneras. Por un lado, lo han hecho como proveedores directos de servicios financieros al público. Cuando esto sucede, se dice que el gobierno actúa como banca de primer piso. Por otra parte, los gobiernos también han dado un paso atrás y se han enfocado más bien en promover y facilitar el desarrollo del sector de forma indirecta. Esto es, en lugar de ofrecer servicios financieros directamente al público, los gobiernos han brindado apoyo a instituciones financieras privadas para incentivar y facilitar que éstas le otorguen sus servicios financieros a la población. Es decir, los

gobiernos también han actuado como banca de segundo piso.

Una importante enseñanza que Roodman (2012) rescata al hacer el recuento de la evolución de las instituciones financieras que se han preocupado por los hogares más pobres a lo largo de los años es que los gobiernos no han sido muy exitosos cuando actúan como banca de primer piso. En general, la gran mayoría de las instituciones que han logrado proporcionar servicios financieros a hogares pobres de manera exitosa—es decir, sin irse a la bancarrota—han sido privadas. Sin lugar a dudas existen excepciones relevantes. Por ejemplo, el sistema del banco postal británico es una excepción que muestra que en ciertas ocasiones algunas agencias gubernamentales pueden operar de forma financieramente sana haciendo un uso eficiente de su escala y fiabilidad.¹⁴ No obstante, la historia sugiere que los gobiernos han desempeñado un mejor trabajo impulsando la provisión de servicios financieros a los más pobres cuando se han enfocado a proporcionar los marcos legales requeridos para que la iniciativa privada tenga las garantías legales necesarias para desempeñar esta labor.

Quizás el principal y más recurrente error que se ha cometido por parte de las instituciones gubernamentales cuando éstas han querido proporcionar servicios financieros de forma directa a hogares pobres es querer ayudar “demás” a estos hogares. Por ejemplo, alrededor de la década de los 60s del siglo pasado gobiernos de África, América Latina, Asia, y el Medio Oriente implementaron agresivas políticas para otorgar créditos, sobre todo, a hogares pobres que dependían de la agricultura. Para llegar a estos

¹⁴ En 1861 el sistema postal británico abrió al público 2,000 sucursales para que fueran ocupadas como banco de ahorro y permitieran a los hogares realizar operaciones bancarias básicas como transferencias a terceros. En 1869, 1 millón de cuentas habían sido abiertas, para 1880 ya existían 2 millones de cuentas y en 1906 se alcanzaron los 10 millones de cuentas. El éxito del sistema del banco postal británico llevó a la quiebra a varios bancos privados (Roodman, 2012).

hogares se crearon, de forma expresa, bancos que se dedicaran a atender al máximo número de hogares rurales. Ofrecer créditos a estos hogares resultaba caro y riesgoso. Estas características implicaban que las tasas de interés que se debían cobrar fueran altas. Sin embargo, se consideró que tales tasas de interés desalentarían a los hogares a solicitar créditos. Por lo tanto, se optó por subsidiar los créditos cobrando tasas de interés menores a las requeridas para que los bancos lograran cubrir sus costos de operación. Esta política tuvo como consecuencia que los préstamos se otorgaran a los hogares en base a sus “necesidades” y no en base a su capacidad de repago. Peor aún, ya que los empleados de estos bancos recibían mayores recompensas otorgando nuevos créditos que recuperando los fondos prestados, se puso poco énfasis en darle seguimiento a los créditos otorgados y en exigir que éstos fueran pagados. Al final del día, hogares no tan pobres encontraron la forma de aparentar tener la “necesidad” de recibir crédito subsidiado, los hogares que recibían crédito tenían pocos incentivos para repagarlo, los recursos públicos se agotaron y se desestabilizó al resto de las instituciones financieras pues resultaba imposible competir con “créditos” tan baratos (Roodman, 2012). Así, si bien este tipo de políticas gubernamentales son bien intencionadas, una y otra vez se ha probado que no son sostenibles y, por lo tanto, no funcionan.

Los problemas ocasionados por estas políticas fallidas de los 60s dieron pie a que se armara un ataque contra los programas de crédito dirigido y/o subsidiado.¹⁵ Como resultado de este ataque es que se empezó a apoyar a las instituciones que hoy en día se conocen como instituciones de microfinanzas. En general, estas instituciones ofrecen

¹⁵ Ver, por ejemplo, Adams (1971); Adams, Graham y von Pischke (1984); von Pischke, Adams y Donald (1978).

servicios financieros poco flexibles que resultan “atractivos” principalmente a hogares pobres. Esto ha evitado que hogares no pobres acaparen estos servicios como sucedía con los créditos subsidiados. Además, en general, las instituciones de microfinanzas actuales tratan de depender lo menos posible de subsidios y procuran operar como cualquier otro negocio: sin generar pérdidas. Esto ha causado que se ponga gran énfasis en lograr altas tasas de repago, que los recursos para financiar a las instituciones que luchan por lograr la auto sustentabilidad—pero aún no la logran—no se agoten rápidamente y a que el resto del sistema financiero no se desestabilice. Así, las microfinancieras de hoy en día se caracterizan por tratar de atender al mayor número de hogares pobres y por tratar de hacerlo sin generar pérdidas.

Si bien un gran número de microfinancieras hoy en día operan como organizaciones no gubernamentales (ONGs) —algunas sin y otras con fines de lucro—, no todas las microfinancieras son ONGs. De hecho, hay gobiernos que se han adaptado y ahora operan como banca de primer piso proporcionando servicios financieros a los más pobres de manera similar a como lo hacen las ONGs: ofreciendo productos atractivos principalmente para la población a la que se quiere atender, cuidando no depender de subsidios y tratando de obtener altas tasas de repago.¹⁶ No obstante, los gobiernos que hoy en día se preocupan por que los hogares más pobres tengan acceso al sistema financiero pueden llevar a cabo acciones que van más allá de operar como banca de primer o segundo piso para que el mercado financiero enfocado en este segmento de la población funcione lo mejor posible.

¹⁶ El Banco Rakyat de Indonesia es una institución pública altamente exitosa en este sentido.

Por una parte, en los mercados crediticios, el obtener información sobre la calidad de cada cliente y cliente potencial es algo muypreciado. Tener este tipo de información, o tan sólo el saber que se genera y se utiliza este tipo de información puede mitigar los problemas de repago de los créditos otorgados (Giné, Goldberg y Yang, 2012). Sin embargo, la información es un bien público y, generalmente, existe poco interés en recopilar datos sobre el historial crediticio de cada individuo, particularmente de clientes de instituciones de microfinanzas. 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 sean castigados. Al día de hoy se desconoce la existencia de agencias que se dediquen a recopilar y difundir los historiales crediticios de clientes de instituciones de microfinanzas (Armendáriz y Morduch, 2010).

Como banca de segundo piso, los gobiernos deberían preocuparse por evitar la segmentación de los mercados crediticios y por estimular la diversificación de las carteras de las microfinancieras que otorgan créditos, especialmente en las zonas rurales. Cuando existe segmentación de los mercados crediticios, lo que ocurre es que la cartera de cada prestamista 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. Así choques agregados negativos pueden afectar a todos los clientes de una misma institución de manera similar y esto puede causarle estragos importantes. En la medida en que las carteras de las microfinancieras estén mejor diversificadas, menos problemas les causará que todos los clientes de una determinada región se hayan visto afectados por un choque negativo.

Relacionado con el punto anterior, puede resultar atractivo que los gobiernos impulsen un desarrollo generalizado del sistema financiero accesible a los más pobres. Si bien las instituciones microfinancieras de hoy en día se especializan principalmente en otorgar créditos, la existencia de servicios financieros complementarios es recomendable. Por ejemplo, los microseguros pueden ayudar a mitigar los problemas de fluctuaciones en el ingreso de los hogares. 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 (y/o la segmentación del mercado crediticio puede no ser tan grave).

Igualmente, los gobiernos pueden actuar como asesores de las instituciones microfinancieras existentes y pueden proveer información relevante y la orientación necesaria a las nuevas microfinancieras que se vayan creando. Por ejemplo, a través de subsidios los gobiernos pueden 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 deberían irse eliminando.

Por otro lado, uno de los grandes obstáculos que impiden una mayor participación de los hogares pobres en los mercados financieros es su falta de educación financiera. Por lo tanto, es importante que se implementen programas diseñados para elevar el nivel de alfabetización y de educación financiera de la población. 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. Indirectamente, el gobierno puede intervenir promoviendo la simplificación del acceso a los mercados financieros mediante el desarrollo de productos que sean fáciles de entender y utilizar por parte de la población.

Como ya se ha mencionado, un trabajo que los gobiernos han desempeñado de mejor manera que el otorgamiento directo de créditos a la población ha sido el de proporcionar marcos legales adecuados para que las instituciones microfinancieras existentes tengan las garantías legales necesarias para proporcionar sus servicios a los más pobres. Ya que la existencia de un marco jurídico apropiado es fundamental para el correcto funcionamiento de los mercados financieros, los gobiernos deben continuar preocupándose por crear un entorno jurídico y reglamentario que estimule la entrada al mercado microfinanciero y la competencia entre las instituciones que ya se encuentran en él. En particular, deben adaptar los marcos normativos de tal forma que se permita a todo

tipo de instituciones financieras ofrecer servicios a los pobres. El marco legal ideal debe tener como objetivos el promover el acceso a los servicios financieros a las personas de bajos ingresos y el continuo mejoramiento de la calidad de esos servicios.

Por otra parte, existen acciones que los gobiernos deben evitar hacer si su objetivo es promover el acceso de los más pobres a los mercados (micro) financieros. En este sentido, resulta muy importante que los gobiernos se abstengan de manipular 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 microfinanzas 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 (o mantengan liberadas) sus tasas de interés.

Cuando se imponen controles sobre las tasas de interés que pueden cobrar las instituciones de microfinanzas y éstas se preocupan por ser autosustentables, se les invita a recurrir a la utilización de cuotas, no del todo transparentes, para cubrir sus costos. Este tipo de prácticas impiden el desarrollo de un mercado de microcréditos transparente y dificulta que los consumidores elijan a los mejores proveedores. Otro efecto perverso que puede resultar de la instauración de topes a las tasas de interés es el dejar de atender a los hogares más pobres. Al no poder cobrar las tasas de interés óptimas para atender a todos los clientes potenciales, las instituciones de microfinanzas se verán obligadas a atender únicamente a un subconjunto de ellos. Por definición los clientes más riesgosos y

más caros de atender son los más pobres. Por lo tanto, las microfinancieras dejarán de atender a los más pobres entre los pobres.

Por razones similares y dados los fallidos intentos de diversos gobiernos alrededor del mundo por operar como banca de primer piso, puede considerarse deseable que el sector público no preste servicios de microcrédito directamente a la población (Trigo Loubière, Devaney y Rhyne, 2004). 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 microfinanzas. 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 microfinanzas no públicas desean competir, éstas no tendrán más remedio que bajar sus propias tasas de interés.¹⁷ Sin embargo, si bajan sus tasas de interés empezarán a operar con pérdidas y esto provocará, tarde o temprano, que también desaparezcan del mercado.¹⁸

Así, lo que la historia y el actual funcionamiento de las instituciones de microfinanzas dejan como aprendizaje es que los clientes de estas instituciones siempre

¹⁷ Esto se debe a que si no bajan sus tasas al mismo nivel a las que presta el gobierno, sus clientes las 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 su demanda y tendrán que desaparecer.

¹⁸ Un argumento adicional por el cual no es recomendable que el sector público ingrese al mercado prestando a tasas subsidiadas es que al hacerlo, irremediamente estará perdiendo dinero. Esto ya es algo negativo en sí mismo. Sin embargo, 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 los hogares a los que en un principio se quería ayudar (y que seguramente seguirán requiriendo de este tipo de servicios financieros). Por un lado, los hogares dejarán de tener acceso a créditos a través de la institución pública. Por el otro, desaparecerán las instituciones privadas ya que la competencia desleal de la institución pública habrá impedido su desarrollo.

han demostrado tener el deseo de poder acceder a mejores maneras de ahorrar, endeudarse y asegurarse. Este deseo se ve revelado al momento en que optan por demandar servicios relativamente caros e inflexibles—con respecto a los que se ofrecen a los hogares ricos—con tal de tener acceso a servicios financieros formales. Pero el que opten por demandar estos servicios a precios mayores que los que cobra la banca comercial (que atiende a hogares no pobres) indica que, por una parte, los hogares pobres no pueden acceder a este mercado y, por otra, que aún si las tasas cobradas por las microfinancieras son “altas,” probablemente son menores que las que pueden obtener informalmente en sus comunidades con agiotistas, vecinos y/o familiares. Por lo tanto, esta evidencia también indica que este tipo de hogares puede pagar esas “altas” tasas de interés. Esto, en cambio, pone en tela de juicio el considerar subsidiar las tasas de interés a las que se le presta a estos hogares. Esta política no ha sido sostenible en el pasado y ha entorpecido el desarrollo de instituciones financieramente sanas que puedan atender a los segmentos más pobres de la población. De hecho, la principal fortaleza de las instituciones microfinancieras de hoy en día es la de ofrecer servicios financieros formales a millones de personas en situación de pobreza alrededor del mundo operando como negocios que buscan cubrir sus costos y, en algunos casos, incluso generar utilidades positivas. Estas prácticas usualmente han sido puestas en marcha por entes privados. Sin embargo, si algún gobierno se interesa por atender directamente a hogares pobres, puede intentar hacerlo de la misma manera. No obstante, como se ha expuesto, también existen otras acciones que los gobiernos interesados en mejorar el funcionamiento de los mercados financieros para los más pobres pueden tomar.

IV.3 Transferencias vs. Crédito

Hacia finales del siglo pasado, las microfinanzas, en general, y el microcrédito, en particular, se promovían como *las* políticas públicas para erradicar la pobreza y el hambre en el mundo. Se argumentaba que las microfinanzas estimulaban la creación y expansión de microempresas y empoderaban a las mujeres (Banerjee, Duflo, Glennester y Kinnan, 2010). La falta de evidencia confiable y rigurosa ha ido cambiando esa visión al punto de que se ha llegado a considerar a los microcréditos como un fracaso (Bennett, 2009). Así, los críticos de las microfinanzas han ido ganado fuerza e, incluso, hay quienes han empezado a demonificarlas. Una de las más importantes críticas que se han hecho es que las instituciones de microfinanzas inducen al sobre endeudamiento extremo de sus clientes creando terribles burbujas de (micro) crédito (Gokhale, 2009). Estudios recientes (Banerjee et al., 2010; Karlan y Zinman, 2011) han sugerido que si bien las microfinanzas no son la panacea como se quería creer, tampoco llevan a sus clientes a la perdición. Tomando en cuenta el estado de la literatura académica al día de hoy, Roodman (2012) sugiere que las microfinanzas si bien quizás no logren acabar con la pobreza y el hambre en el mundo, sí han resultado exitosas en acercar los servicios financieros que ofrecen a millones de pobres.¹⁹

Para un hacedor de políticas públicas, interesado en ayudar a la población más

¹⁹ Este simple logro alcanzado debe ser visto con muy buenos ojos. Un mayor desarrollo de las instituciones financieras puede contribuir—por medio del crecimiento económico—a la reducción de la pobreza (en el largo plazo).

necesitada a salir de su condición de pobreza, el veredicto actual de las microfinanzas puede no ser el más atractivo. Sin embargo, existen otras políticas públicas que pueden resultar atractivas en la lucha contra la pobreza. Una de ellas es el otorgamiento de transferencias reembolsables y no reembolsables. De hecho, en los últimos años, este tipo de políticas públicas ha empezado a considerarse como *la nueva arma* contra la pobreza, tanto en países en desarrollo como desarrollados, en su modalidad de transferencias (monetarias) condicionadas (Parker, Rubalcava y Teruel, 2008). Por lo tanto, merece la pena entender teóricamente cuál es la diferencia entre transferencias y crédito. Posteriormente, se debe tomar en consideración cómo puede afectar cada política al erario público tanto en el corto como en el largo plazo. Finalmente, hay que discutir qué sabemos respecto a los impactos de cada política sobre los beneficiarios de éstas, especialmente en cuanto a qué tipos de proyectos son financiados con los distintos tipos de ayuda.

Desde un punto de vista teórico, el efecto inmediato de un crédito o una transferencia sobre el presupuesto de un individuo es el mismo: los recursos que tiene disponibles aumentan. Las diferencias surgen cuando se analizan los periodos posteriores. Para entender las diferencias entre las distintas políticas, es conveniente imaginarse el siguiente escenario. Supongamos, por simplicidad y sin pérdida de generalidad, que sólo existen dos periodos—el hoy y el mañana—, y que los recursos que se reciben hoy son invertidos de forma tal que generan retornos positivos el día de mañana. Así, como ya lo habíamos mencionado, tanto un crédito como una transferencia recibidos hoy van a aumentar el monto de dinero con que se cuenta hoy para gastar. Sin embargo, los

recursos que se tengan disponibles para gastar el día de mañana pueden diferir dependiendo de qué es lo que se reciba hoy.

Si lo que se recibe hoy es una *transferencia no reembolsable*, entonces, como el nombre lo sugiere, el día de mañana el individuo no va a tener que rembolsar ni un peso de lo que reciba hoy. Así, los recursos con los que dispondrá el individuo el día de mañana serán los mismos que hubiera tenido si hoy no hubiera recibido la transferencia, más el retorno positivo que haya generado su inversión.

Por otro lado, si lo que se recibe es una *transferencia reembolsable*, entonces el día de mañana el individuo tendrá que repagar el monto que haya recibido el día de hoy. De esta manera, los recursos con los que dispondrá mañana serán los mismos que hubiera tenido si no hubiera recibido la transferencia, más la diferencia entre: (i) los retornos que haya generado su inversión y (ii) el monto de la transferencia que haya recibido y ahora debe repagar. Si la diferencia es cero o positiva, entonces el individuo estará igual, o mejor, que si no hubiera recibido la transferencia, respectivamente. Pero si la diferencia es negativa, el individuo estará peor a como hubiera estado si no hubiera recibido la transferencia. Bajo cualquier escenario, el individuo estará peor cuando recibe una transferencia reembolsable que cuando recibe una transferencia no reembolsable.

Finalmente, si lo que se recibe hoy es un *crédito*, entonces el día de mañana el individuo tendrá que repagar el monto que haya recibido hoy, más los intereses que se hayan generado. Este individuo, el día de mañana tendrá los mismos recursos que hubiera tenido si no hubiera recibido la transferencia, más la diferencia entre: (i) los retornos que haya generado su inversión, y (ii) el monto de la transferencia que haya recibido y ahora

debe repagar y (iii) los intereses que se hayan generado. Por lo tanto, nuevamente, si la diferencia es cero o positiva, entonces el individuo estará igual, o mejor, que si no hubiera recibido la transferencia, respectivamente; si la diferencia es negativa, el individuo estará peor a como hubiera estado si no hubiera recibido la transferencia. En cualquier caso, como ahora se deben pagar intereses, el individuo estará peor cuando recibe un crédito que cuando recibe una transferencia, ya sea ésta no reembolsable o reembolsable.

De este análisis resulta claro que, desde el punto de vista de los recursos que los individuos pueden tener disponibles el día de mañana, las transferencias no reembolsables son preferibles a las transferencias reembolsables, y las transferencias reembolsables son, a su vez, preferibles a los créditos. Esto es, los créditos son la política menos preferida y las transferencias no reembolsables la más preferida. Así, la pregunta forzosa que surge tras entender las diferencias teóricas entre transferencias y crédito es ¿por qué, entonces, no dar siempre transferencias no reembolsables a los pobres? Más allá de posibles cuestiones ideológicas, un fuerte motivo por el cual no siempre se dan transferencias no reembolsables es el efecto que éstas tienen sobre el erario público.

Todos los recursos en una economía, incluyendo los gubernamentales, son escasos. Si únicamente se da dinero sin recibir nada a cambio, tarde o temprano, los recursos se acabarán. Para que un esquema de transferencias no reembolsables sea financiable en el largo plazo, sería necesario que los retornos de las inversiones que se hagan con las transferencias sean lo suficientemente altos para que el gobierno recupere el día de mañana, vía impuestos, el dinero que entrega hoy. Que esto suceda es complicado. Por esta razón es que cada política es utilizada para atender a diferentes

poblaciones. En general, las transferencias se otorgan a poblaciones más pobres que las poblaciones que reciben créditos. Además, cuando se entregan transferencias, muchas veces su recepción se condiciona a que el hogar haga inversiones en capital humano que se espera sean altamente rentables.²⁰

Por otra parte, si ya se sabe que los recursos son escasos y que en algún momento van a acabarse, pero que los individuos están mejor si reciben transferencias no reembolsables, ¿por qué no planificar un periodo de ayuda determinado por un monto determinado para darle un buen “empujón” a los más necesitados? Aquí la respuesta es que esto ya ha sucedido en varias ocasiones y, por lo general, los más perjudicados acaban siendo los pobres. Como hemos mencionado en la sección anterior, este tipo de políticas por parte del gobierno inhibe el desarrollo de mercados financieros que pueden proporcionar ayuda a los más pobres de manera sostenible y de largo plazo. Así cuando los recursos se agotan, los pobres sufren porque dejan de recibir las transferencias y porque no existen instituciones privadas que, de alguna manera, puedan llenar el hueco creado por el gobierno.

Finalmente, la discusión entre transferencias reembolsables y créditos va por la misma línea. Una transferencia reembolsable es como un crédito con tasa de interés de 0%. Esto es, una tasa de interés subsidiada al 100% que impide que el prestamista—en este caso el gobierno—cubra sus costos de prestar dinero. A largo plazo, esta política tampoco es sostenible. Cuando los recursos se agotan, nuevamente los que más sufren son los pobres por las razones explicadas en el párrafo anterior.

²⁰ Los programas de transferencias monetarias condicionadas como Oportunidades, son un ejemplo de este tipo de políticas.

Tras haber descrito las diferencias entre transferencias y crédito y cómo estas políticas pueden afectar al erario público, aún queda una importante pregunta que esclarecer: ¿cómo afecta cada una de estas políticas la selección de proyectos que un individuo pobre decide emprender? Dicho de otra manera, ¿qué política tiene mayor potencial de generar un negocio rentable? Esta es una pregunta muy relevante.

Siguiendo a Peltzman (1975), uno esperaría que los individuos sean más cuidadosos a la hora de invertir los recursos disponibles que tienen cuando saben que en el futuro deben repagar una parte de ellos. Así, es probable que se lleven a cabo proyectos más riesgosos—pero con mayores retornos esperados—cuando se reciben transferencias no reembolsables que cuando se reciben transferencias reembolsables. Asimismo, es probable que se lleven a cabo proyectos más riesgosos cuando se reciben transferencias reembolsables que cuando se recibe un crédito. Finalmente, cuando se recibe un crédito, Peltzman sugeriría que a medida que aumenta la tasa de interés, disminuye el riesgo de los proyectos seleccionados.

Sin embargo, *ex ante* resulta complicado observar, para un tercero, el riesgo y los retornos esperados de los proyectos.²¹ *Ex post*, por otra parte, lo único que se observa es el proyecto que se seleccionó y los retornos que se obtuvieron. No es posible identificar qué proyectos se descartaron, cuáles eran sus niveles de riesgo, ni cuáles eran sus retornos esperados. Por lo tanto, no es posible saber si la conducta de los individuos cambia dependiendo del tipo de recursos que reciben: transferencias o créditos. Si observamos que alguien que recibe una transferencia lleva a cabo un proyecto de muy

²¹ La información asimétrica es una de las razones por las cuales los mercados crediticios funcionan de forma diferente como funcionan los mercados convencionales. En particular, dado que los bancos, en general, no pueden observar qué tan riesgoso es un proyecto, las tasas de interés de equilibrio no logran vaciar los mercados (Stiglitz y Weiss, 1981).

bajo riesgo, no podremos saber si esto se debe a que la teoría de Peltzman es incorrecta o a que dentro del menú de proyectos que tenía ese individuo en particular a la hora de recibir los recursos, el proyecto que acabó llevando a cabo era el más riesgoso de todos.

El experimento ideal para investigar de forma empírica cómo se afecta la conducta de los individuos respecto al tipo de proyectos que seleccionan, dependiendo de si reciben transferencias o créditos, sería seleccionar al azar a un grupo de individuos pobres y de forma aleatoria darle a un subgrupo transferencias no reembolsables, a otro subgrupo transferencias reembolsables, a otros subgrupos otorgarles créditos a distintas tasas de interés y a un subgrupo adicional no darle ningún tipo de apoyo. De esta manera podríamos observar cómo utiliza cada subgrupo sus recursos y podríamos hacer un ranking de las políticas implementadas de acuerdo al riesgo y retornos promedio observados que los emprendimientos de los individuos pertenecientes a cada subgrupo presenten. Este es un experimento costoso que al día de hoy no sabemos que haya sido implementado.

El experimento más cercano del cuál tenemos conocimiento fue llevado a cabo por Field, Pande, Papp y Rigol (2010). Los autores analizan créditos de una institución microfinanciera en la India. Su estudio consiste en un experimento aleatorio en el que, a un grupo de personas se les dio dos meses de gracia antes de comenzar a repagar los préstamos recibidos en lugar de las dos semanas que comúnmente dicta el modelo de microcréditos de la microfinanciera. Este cambio permitió a los autores analizar cambios en las inversiones de los individuos. Lo que encuentran Field et al. es que las inversiones de quienes recibieron el periodo de dos meses fueron más riesgosas y, en promedio,

otorgaron rendimientos 30% altos. Sin embargo, la tasa de incumplimiento de repago fue mayor (19%) con este grupo de individuos que con aquellos a los que no se les dieron los dos meses de gracia adicionales (2%).

Así, la teoría de Peltzman parece válida. En la medida en que los individuos tienen menos tiempo para repagar, menos riesgo asumen. Asimismo, en la medida en que los individuos tienen menos tiempo para repagar, menores son los rendimientos de sus inversiones pero, al menos, estos rendimientos son relativamente seguros. Esto podría sugerir que las transferencias no reembolsables (que nunca deben repagarse) se podrían traducir en inversiones más riesgosas y con mayores rendimientos mientras que las transferencias reembolsables o créditos se podrían traducir en inversiones menos riesgosas y con menores rendimientos. Sin embargo, es necesario tener más evidencia que permita sustentar esta hipótesis.

Para inferir cómo afecta cada política—transferencias y créditos—la selección de los proyectos emprendidos, presentaremos la evidencia disponible cuando cada política ha sido implementada y haremos extrapolaciones a partir de los resultados encontrados. Estas extrapolaciones, sin embargo, no dejan de ser riesgosas y deben ser interpretadas con cautela. Más allá de las diferencias contextuales de cada estudio, es importante recordar que las transferencias usualmente se otorgan a los más pobres entre los pobres y los microcréditos a los menos pobres entre los pobres o, incluso, a los pobres de la clase media. Tener en consideración a este punto en particular es importante pues el menú de proyectos a los que pueden tener acceso los más pobres entre los pobres puede diferir considerablemente del menú al que tienen acceso los no tan pobres.

IV.3.1 Transferencias

La evidencia existente respecto a cómo utilizan los pobres las transferencias que reciben para emprender actividades productivas es relativamente escasa. Sin embargo, es posible dividir a los estudios existentes entre aquellos que se han enfocado en darle transferencias a hogares en extrema pobreza y aquellos en los que las transferencias se les han dado a microempresarios. Si bien la diferencia es sutil entre un tipo de política y otro, ésta es importante pues no todos los individuos son (micro) emprendedores.²² Así, los estudios que se han enfocado en analizar el comportamiento de hogares pueden considerarse más generales, por estudiar el comportamiento de toda la población, que aquellos que se enfocan únicamente en microempresarios. Por otra parte, si el interés es en el tipo de proyectos que emprenden los microempresarios que reciben transferencias, entonces el segundo tipo de estudios puede ser más relevante. Finalmente, los estudios que analizan transferencias otorgadas a hogares se enfocan en poblaciones más pobres que aquellos que se enfocan en microempresarios.

Dentro del primer tipo de estudios, aquellos que se enfocan en darle transferencias a los hogares, hay dos artículos relevantes. En uno de ellos, Morduch, Ravi y Bauchet (2011) analizan transferencias no condicionadas destinadas a los sectores más

²² Utilizando datos de 13 países—entre ellos México—Banerjee y Duflo (2010) presentan evidencia de que alrededor del 25% de los hogares que viven con menos de US\$2.00 per capita al día cuentan con un miembro que es autoempleado. Para el caso específico de México esto se cumple tanto en zonas rurales como urbanas. Así, alrededor del 75% de los hogares mexicanos que viven con menos de US\$2.00 per capita no puede considerarse que cuenten con un microempresario.

pobres de la India. Los autores realizan un experimento aleatorio donde el tratamiento consistía en otorgar dinero, entrenamiento y servicios de salud a las familias. El objetivo del estudio era investigar si este tipo de tratamiento ayudaba a que los individuos iniciaran una nueva empresa que eventualmente les permitiera salir de su condición de pobreza extrema. Las transferencias estaban dirigidas tanto a hombres como a mujeres que habitaban en zonas rurales; sin embargo, fueron recibidas mayormente por mujeres. La intervención tuvo una duración de 18 meses. En general, los proyectos emprendidos estuvieron relacionados con la ganadería. Si bien los autores no calculan tasas de retorno de los proyectos emprendidos, mencionan que no encontraron diferencias significativas en el ingreso o consumo de las familias tratadas respecto a las no tratadas. Así, el contar con estos recursos adicionales, parece no haber hecho grandes diferencias en estas comunidades rurales de la India. Los autores argumentan que no son capaces de saber si la intervención simplemente no funcionó o si hubo contaminación del grupo de control a raíz de la existencia de otros programas gubernamentales en la zona.

En el otro artículo relevante sobre el tema, Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2012) analizan el impacto de transferencias monetarias condicionadas que hogares rurales mexicanos reciben a través de PROGRESA/Oportunidades sobre los emprendimientos que realizan los hogares. PROGRESA/Oportunidades tiene el objetivo de ayudar a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para alcanzar su objetivo, el programa otorga transferencias a las mujeres responsables de cada hogar si éstas envían a sus hijos a la escuela y todos los miembros de la familia acuden a centros médicos a monitorear su estado de salud regularmente. Así, el programa no pide que los

recursos que entrega sean ocupados para empezar alguna actividad empresarial. Sin embargo, los autores encuentran que los hogares rurales que analizan, invierten parte de las transferencias que reciben en activos productivos (animales de carga y animales de producción como pollos, cabras, borregos, etc.). Esto se traduce en un aumento de casi 10% de su ingreso agrícola tras haber estado participando en el programa durante 18 meses.

La literatura que analiza el efecto de otorgar transferencias no reembolsables sobre las actividades productivas de microempresas, y los retornos de estas actividades, es más amplia. En general, este tipo de estudios se ha enfocado en estimar los retornos al capital de las microempresas con el afán de poder determinar si las tasas de interés que cobran las microfinancieras pueden pagarse o no. Un punto importante que debe ser recordado es que estos estudios se enfocan en individuos—específicamente, microempresarios—que no son tan pobres. Además, a diferencia de los estudios que recién acabamos de describir, los microempresarios analizados habitan en zonas urbanas. Por lo tanto, resulta muy complicado hacer comparaciones entre los estudios que hemos descrito arriba y los que describiremos ahora.

En un estudio llevado a cabo en León, Guanajuato McKenzie y Woodruff (2008) otorgaron de manera aleatoria transferencias en efectivo y en bienes de capital a un grupo de microempresarios estadísticamente similares a un segundo grupo de microempresarios que no recibieron nada. Todos los microempresarios dentro del estudio fueron hombres dedicados al comercio al por mayor. Si bien no se condicionó la entrega de las transferencias a ningún tipo de comportamiento, se le sugirió a los

microempresarios que las utilizaran en sus negocios. McKenzie y Woodruff no analizan cómo se utilizaron las transferencias de forma específica, pero encuentran tasas de retorno a las transferencias de entre 20 y 33% mensual. Más aún, cuando los autores se enfocan en aquellas microempresas que no contaban con acceso al sistema (micro) financiero, las tasas de retorno encontradas oscilan entre el 70 y 79% mensual. Los autores concluyen que estas tasas de retorno son superiores a las tasas de interés prevalecientes en el mercado microfinanciero.

Los resultados encontrados en México validan resultados similares encontrados en Sri Lanka a partir de un experimento aleatorio parecido. De Mel, McKenzie y Woodruff (2008) dieron transferencias no reembolsables, en efectivo y en especie, a microempresas de cualquier tipo y dirigidas tanto por hombres como por mujeres en las zonas urbanas de Sri Lanka. El 58% de las transferencias en efectivo fue invertido en los negocios de los microempresarios, el 12% fue ahorrado y el resto se dividió en el pago de deudas, consumo, reparaciones del hogar, etc. Por su parte, el 100% de las transferencias en especie se invirtió en los negocios de los microempresarios (57% en inventarios, 39% en maquinaria y equipo, 4% en materiales de construcción). Las tasas de retorno al capital estimadas varían de acuerdo a la habilidad empresarial de las personas y el sexo del microempresario. Para el caso de los hombres, las tasas de retorno van del 55% al 63% anual. Sorpresivamente, para las mujeres las tasas de retorno son nulas.

Con el afán de estudiar más detalladamente por qué las tasas de retorno entre hombres y mujeres varía tanto, de Mel, McKenzie y Woodruff (2009) y Fafchamps, McKenzie, Quinn y Woodruff (2011) han vuelto a llevar a cabo experimentos aleatorios

similares en Sri Lanka y Ghana, respectivamente. Si bien han logrado encontrar que los hombres invierten una mayor proporción de las transferencias que se les otorgan en sus negocios que las mujeres, ésta y otras diferencias no son capaces de explicar por qué difieren tanto los retornos al capital de las microempresas de los hombres y de las mujeres.

Así, la evidencia respecto al efecto de las transferencias no reembolsables sobre las actividades productivas de quienes las reciben no es contundente, pero sugiere la existencia de impactos positivos en México. Tanto a nivel hogar en zonas rurales como a nivel microempresa (de hombres) en zonas urbanas se ha encontrado que en México, quienes reciben transferencias no reembolsables y las invierten, logran obtener retornos positivos. En las zonas rurales, los hogares estudiados emprendieron nuevas actividades relacionadas con la cría de animales a partir de las transferencias recibidas. En las zonas urbanas las transferencias parecen haber sido invertidas en los negocios ya existentes. El nivel de los retornos registrados por los microempresarios urbanos es sustancialmente más alto que los retornos encontrados al estudiar a los hogares rurales que viven en pobreza extrema.

IV.3.2 Créditos

La literatura sobre el impacto de los microcréditos sobre un gran número de variables, entre ellas las actividades productivas que emprenden los hogares que reciben microcréditos, es amplia. Desgraciadamente, como lo hacen notar Karlan y Morduch (2010), hay poca evidencia empírica rigurosa al respecto. No obstante, en los últimos años

han ido apareciendo una serie de estudios que han empezado a llenar este hueco en la literatura. Al igual que como los hicimos al describir qué es lo que sabemos respecto al impacto de las transferencias sobre las actividades productivas y sus retornos, al describir el impacto del crédito también vamos a dividir a los estudios existentes en aquellos que se han enfocado en darle créditos a hogares y aquellos que se los otorgan a microempresarios. Así, es importante recordar que los estudios que se han enfocado en analizar el comportamiento de hogares pueden considerarse más generales, que aquellos que se enfocan únicamente en microempresarios. Finalmente, hay que tener en mente que los hogares que son sujetos de (micro) crédito usualmente son menos pobres que aquellos a los que se les ofrecen transferencias no reembolsables.

Crépon, Devoto, Duflo y Parienté (2011) es el primer experimento aleatorio del impacto de microcréditos sobre individuos que habitan en zonas rurales. Los autores aprovecharon la expansión de una microfinanciera en Marruecos para realizar el experimento. Los créditos se ofrecieron indistintamente a hombres y a mujeres a una tasa de interés de entre el 12.5 y el 14.5% anual. Los créditos otorgados, al estar dirigidos a individuos y no a microempresas, podían ser utilizados para cualquier objetivo que el cliente quisiera. Después de 24 meses de que la microfinanciera estuviera funcionando, los autores encontraron que el acceso al microcrédito tuvo su mayor impacto en la expansión de las actividades productivas de los hogares y en la escala de estas actividades. Tanto los hogares involucrados en la agricultura como aquellos involucrados en la ganadería experimentaron beneficios: la escala de las actividades de autoempleo de los clientes de la microfinanciera aumentó. Desafortunadamente, los autores no calculan las

tasas de retorno de los créditos, pero se entiende que las tasas de retorno fueron tales que permitieron repagar los créditos recibidos. Por otra parte, no se encontraron efectos en cuanto a la expansión a nuevas actividades productivas por parte de los hogares ni en variables relacionadas con su nivel de bienestar, como el consumo.

El estudio de Crépon et al. (2011) adaptó a zonas rurales lo que Banerjee et al. (2010) habían hecho en la India en zonas urbanas. Banerjee et al. (2010) fueron los primeros en explotar la expansión de una microfinanciera para estudiar el impacto de los microcréditos. En su caso, la microfinanciera ofrecía créditos únicamente a mujeres a una tasa de interés anual de 24%. Los créditos también podían ser utilizados para cualquier cosa que las receptoras desearan. Los resultados del estudio muestran que los microcréditos ayudaron a los hogares de microempresarias a expandir la escala de sus negocios. Además, aquellos hogares con una alta probabilidad estimada de ser empresarios cambiaron la composición de su consumo incrementando su consumo de bienes durables y disminuyendo el de bienes no duraderos, lo cual es más consistente con el patrón de consumo de un hogar empresario. En este caso tampoco fueron calculadas las tasas de retorno de los créditos. Por último, los hogares con baja probabilidad estimada de convertirse en empresarios utilizaron sus créditos para pagar otras deudas o para sustituir consumo futuro por consumo presente.

Finalmente, respecto al efecto de los microcréditos sobre las actividades productivas de microempresas, existen dos estudios particularmente relevantes. Karlan y Zinman (2009) estiman los efectos de una expansión de microcréditos a microempresarios que habitan en zonas urbanas de Manila, Filipinas. Los autores explotaron la aprobación

aleatoria de algunos solicitantes de crédito marginalmente sujetos a crédito.²³ La microfinanciera trabajaba tanto con hombres como con mujeres y cobraba una tasa de interés del 60% anual. Los resultados son un tanto sorprendentes. Quienes recibieron créditos disminuyeron la escala de su negocio e incrementaron su acceso a fuentes informales de crédito. Los autores argumentan que este resultado puede deberse a que los prestatarios utilizaron el crédito para re-optimizar la inversión en sus negocios de modo que éstos se convirtieron en negocios más pequeños, con menores costos y más rentables.

Por otra parte, y en un contexto diverso, Banerjee y Duflo (2004) aprovechan un cambio en la llamada regulación sectorial prioritaria de la India para estimar los retornos al capital de pequeñas y medianas empresas establecidas en zonas urbanas. Bajo esta regulación, a empresas menores de cierto tamaño les dieron acceso prioritario a préstamos bancarios. Así, empresas tanto de hombres como de mujeres calificaron para recibir préstamos bancarios. En general, todos los créditos recibidos por las empresas fueron utilizados para adquirir bienes de capital para impulsar el crecimiento de los negocios ya existentes y los autores concluyen que los retornos al capital oscilan entre el 74% y 100% al año.

Por lo tanto, la literatura sobre el efecto de los créditos sobre las actividades productivas de quienes los reciben sugiere, en general, impactos positivos. Tanto en zonas rurales como en zonas urbanas, quienes reciben créditos logran obtener retornos

²³ Existe una diferencia importante entre este estudio y el estudio de Banerjee et al. (2010). Karlan y Zinman estudian a microempresarios que aplican para recibir un crédito. Por su parte, Banerjee et al. estudian a individuos que *potencialmente* podrían pedir un crédito (dado que ahora existe una microfinanciera en su comunidad y antes no existía), pero que no necesariamente lo piden.

positivos. En todos los casos, los créditos fueron utilizados para invertir en negocios ya existentes, no para iniciar nuevos emprendimientos. Si bien los estudios no reportan en general las tasas de retorno conseguidas, es posible inferir que éstas son mayores o iguales a las tasas de interés que debían pagar quienes recibieron los créditos.

IV.3.3 Inferencia sobre los proyectos emprendidos con transferencias y con créditos

Como ya hemos mencionado, resulta complicado y riesgoso hacer inferencias sobre cómo afectan las transferencias y los créditos la selección de proyectos productivos por parte de los individuos. Quizás la diferencia más relevante entre estos dos tipos de políticas respecto a los proyectos que los beneficiarios emprenden es que cuando se recibe una transferencia los individuos en zonas rurales emprenden nuevos “negocios.” En este mismo tipo de zonas, los créditos, en cambio, se utilizan para invertir en negocios ya existentes. Dado que iniciar un nuevo negocio es más riesgoso que aumentar la inversión en uno ya existente, el comportamiento de los individuos parece consistente con la teoría de Peltzman (1975) y con la hipótesis que habíamos planteado a partir de los resultados encontrados por Field et al. (2010): los individuos actúan con más precaución cuando deben repagar los recursos recibidos.

Por otra parte, en las zonas urbanas tanto quienes reciben transferencias como quienes reciben créditos invierten en negocios ya existentes. Así, quizás en las zonas rurales quienes reciben transferencias invierten en nuevos negocios porque no tienen otra opción. Es decir, este tipo de individuos, al momento de recibir la transferencia, carecen de cualquier tipo de negocio. Por lo tanto, si desean invertir en uno, deben iniciarlo desde

cero. Esta explicación es viable, porque las transferencias las reciben los más pobres entre los pobres. Cuando la atención se pone en un segmento de la población que es ligeramente menos pobre (aquellos que viven en zonas urbanas o que viviendo en zonas rurales son sujetos de crédito), en todos los casos se observa que se opta por invertir en negocios ya existentes. Así, la evidencia en la literatura parece no ser suficiente para confirmar o refutar la teoría de Peltzman.

Por otra parte, los retornos, cuando éstos son reportados, son altos independientemente de si lo que han recibido los individuos son transferencias o créditos. No obstante, debe notarse que los retornos más bajos son los reportados por quienes reciben transferencias en zonas rurales. Así, podríamos aventurarnos a indicar que a niveles muy altos de pobreza, los “negocios” que pueden emprenderse arrojan retornos positivos, pero relativamente pequeños. Sin embargo, cuando se cruza un determinado nivel de pobreza—digamos cuando un individuo se vuelve atractivo para ser sujeto de crédito en una microfinanciera—los retornos que pueden obtenerse son altos independientemente de si se recibe una transferencia o un crédito. De ser esto cierto, entonces haría sentido otorgar transferencias a los más pobres entre los pobres hasta que éstos logren cruzar un determinado nivel de pobreza. Una vez que lo hagan sus negocios podrán darles retornos lo suficientemente altos como para poder repagar las tasas de interés existentes en el mercado y, eventualmente, escapar de su condición de pobreza (extrema). En la siguiente sección discutimos algunos programas de microfinanzas que han intentado operar de esta manera: ayudar a los más pobres entre los pobres con transferencias y, posteriormente, “graduarlos” para que se incorporen como clientes de

una microfinanciera. Asimismo, discutimos otros servicios que las microfinancieras han intentado proporcionar con el afán de crear sinergias y potenciar los efectos de los créditos que otorgan sobre el bienestar de los individuos que los reciben y la rentabilidad de los negocios que emprenden.

IV.4 Microfinanzas, Protección Social y Educación para el Trabajo

Quizás una de las razones por las cuales las microfinanzas no han sido exitosas en abatir la pobreza se debe a que ésta es un problema multidimensional y, para lograr superarla, es muy probable que los hogares que la sufren necesiten no sólo tener acceso a los mercados financieros, sino a una combinación coordinada de servicios—entre ellos los financieros—enfocados a mejorar su nutrición, salud, educación, ingresos, activos, microempresas, etc. La gran interrogante es cómo lograr ofrecer esta combinación coordinada de servicios financieros y no financieros a los pobres, especialmente a aquellos que viven en comunidades rurales de difícil acceso.

Esta problemática ha impulsado a distintas instituciones de microfinanzas a aprovechar las relaciones que mantienen con sus clientes para ofrecerles servicios no financieros con la finalidad de atacar a la pobreza por más de un frente. Algunas microfinancieras han atado a la recepción de sus servicios financieros la entrega de servicios no financieros para mejorar la nutrición, salud, educación y preparación empresarial de sus clientes.²⁴ Algunas otras han ido aún más allá y han reconocido que para atender a los más pobres entre los pobres es necesario empezar por otorgarles

²⁴ La microfinanciera BRAC de Bangladesh y las filiales de *Freedom from Hunger* en África, América Latina y Asia y de Pro Mujer en América Latina son algunas de las instituciones microfinancieras que operan de esta manera.

servicios no financieros en un inicio y esperar a que su condición de pobreza mejore un poco para, posteriormente, poder incorporarlos a su cartera de clientes.²⁵ Cuando esto ocurre, se dice que las microfinancieras ofrecen servicios de microfinanzas plus (Roodman, 2012).

Sin embargo, la preocupación de muchas instituciones de microfinanzas por lograr operar de manera autosustentable ha causado que, en general, las microfinancieras sean extremadamente precavidas respecto a la incorporación de servicios no financieros a su menú de productos. Algunas instituciones consideran que la mejor manera de ayudar a los pobres a superar su condición de pobreza es atenerse a lo que saben hacer (bien) —i.e., proporcionar servicios financieros—. Para estas instituciones, añadir productos no financieros puede resultar en un peso financiero tal que sus sustentabilidad futura, y con ello su existencia, se ponga en riesgo. De acuerdo a estas instituciones de microfinanzas, una de las virtudes de especializarse en proporcionar solamente servicios financieros es que éstos fácil y transparentemente son avalados o rechazados por el mercado: los clientes los toman o no (Roodman, 2012). Cuando se añade uno o más servicios no financieros a un crédito, deja de ser claro qué es lo que el mercado está aceptando (o rechazando) el crédito como tal o el servicio no financiero. Peor aún, si las utilidades provenientes de los créditos se empiezan a utilizar para financiar los servicios no financieros, tanto la institución microfinanciera como sus clientes pueden verse envueltos una espiral de préstamos inapropiados.

Decidir qué enfoque es el adecuado, no es una tarea fácil. De hecho, es probable

²⁵ Nuevamente, BRAC de Bangladesh opera de esta manera.

que no exista una respuesta universal. El esquema que funciona en un país o dentro de una región de un país en específico puede no ser el mejor esquema en otras latitudes. A continuación describimos las experiencias de algunos de los programas que han sido implementados por distintas microfinancieras mediante los cuales han añadido componentes no financieros a sus productos financieros y, en la medida de lo posible, tratamos de resaltar qué sabemos acerca del impacto marginal de los componentes añadidos. Un punto que debe ser tomado en consideración antes de seguir adelante es que la evidencia existente a la fecha se desprende, en la mayoría de los casos, de estudios observacionales no necesariamente rigurosos y, por lo tanto, debe ser interpretada con precaución. La única evidencia que se desprende de estudios rigurosos es la que se refiere al impacto marginal de añadir entrenamiento empresarial a los créditos otorgados. Definitivamente mayor investigación es necesaria en un futuro para tener una visión más clara sobre qué productos no financieros tienen impactos marginales positivos y cuáles no. Esta información permitirá mejorar el diseño de los productos ofrecidos por las microfinancieras y ayudará a potenciar el efecto de las microfinanzas sobre el desarrollo de sus clientes.

IV.4.1 Microfinanzas y protección social²⁶

En la mayor parte de los casos, los servicios microfinancieros no llegan a los más pobres entre los pobres. Si bien es cierto que una gran cantidad de microfinancieras están diseñadas para no atender a los más pobres entre los pobres, otras tantas sí intentan

²⁶ Esta subsección se basa en Hashemi y Rosenberg (2006).

llegar a este segmento de la población. No obstante, aún en este último caso, existen muchas personas que son demasiado pobres para hacer uso de los servicios que ofrecen las microfinancieras y optan por quedarse fuera del círculo de clientes de éstas. Un motivo por el cual las personas extremadamente pobres prefieren no pedir préstamos es que piensan que endeudarse probablemente les traerá más perjuicios que beneficios: ya hay bastante riesgo en sus vidas como para embarcarse en una deuda (Hashemi y Rosenberg, 2006). Ante estos niveles de pobreza, es probable que los individuos necesiten asistencia no financiera como alimentos, donaciones o empleo garantizado, antes de poder hacer buen uso de los servicios de préstamo o depósito que ofrecen las microfinancieras. Así, incluso las instituciones de microfinanzas que realmente desean atender a los más pobres entre los pobres se ven imposibilitadas para hacerlo.

Afortunadamente, las microfinanzas no son el único modo de ayudar a los individuos más pobres de la sociedad. Los programas de protección social normalmente se ajustan más a las circunstancias y necesidades de los más pobres. Así, se han desarrollado maneras para que las instituciones de microfinanzas se asocien con programas de protección social con la esperanza de resultar útiles, al menos en un futuro, a los más pobres. Bajo este esquema de cooperación entre programas de protección social y microfinanzas, los programas de protección social brindan información y capacitación financiera a sus beneficiarios con la intención de que éstos luego puedan vincularse con las instituciones de microfinanzas. Esta colaboración se basa en la premisa de que aún los individuos más pobres de la sociedad pueden ahorrar, comenzar a generar activos y, con el tiempo, hacerse de los recursos y la confianza necesarios para emprender actividades

económicas sostenibles (Collins et al., 2009; Rutherford, 2000).

Existen dos modelos básicos de vinculación entre las instituciones de microfinanzas y los programas de protección social (Hashemi y Rosenberg, 2006). En el primero, los mismos programas de protección social organizan servicios financieros básicos para sus beneficiarios a fin de ayudarlos a administrar mejor sus medios de subsistencia. En este caso, la participación de las instituciones de microfinanzas es limitada: simplemente actúan en coordinación con el programa de protección social para encontrar clientes entre quienes hayan logrado buenos resultados con el programa de protección social. En este modelo, las instituciones de microfinanzas pueden beneficiarse de la información generada por el programa de protección social respecto al comportamiento de los participantes, y así determinar con más precisión quiénes tienen más probabilidades de repagar sus préstamos (Hashemi y Rosenberg, 2006).

En el segundo modelo, la colaboración entre las instituciones de microfinanzas y el programa de protección social es más estrecha. Las instituciones de microfinanzas constituyen una institución subsidiaria o afiliada distinta que trabaja en relación directa con los participantes del programa de protección social. La subsidiaria, en colaboración con el programa de protección social, brinda servicios no financieros y, quizás, algún plan de ahorro y crédito subvencionado. Quienes logren buenos resultados pasan a tener acceso a los servicios ordinarios de las instituciones de microfinanzas. Este segundo modelo entraña riesgos y costos altos para las instituciones de microfinanzas, incluido el riesgo de que las “donaciones” otorgadas como parte del programa de protección social socaven la disciplina de reembolso estricto, que es parte esencial de las operaciones de

microcrédito de una microfinanciera (Hashemi y Rosenberg, 2006). Así, es necesario que haya una clara distinción entre el componente del programa de protección social y el de las instituciones de microfinanzas.

A continuación describimos tres estudios de caso de la unión entre programas de protección social y microfinanzas. Los dos primeros estudios se refieren a colaboraciones entre programas de protección social e instituciones de microfinanzas cercanas al primer modelo que hemos descrito; el tercer estudio analiza una colaboración que se asemeja mucho más al segundo modelo. Los dos primeros estudios de caso muestran experiencias mixtas en lo que se refiere a “graduar” a beneficiarios extremadamente pobres de programas de protección social a instituciones a microfinanzas. El tercer estudio de caso muestra resultados positivos cuando el modelo que se sigue es el segundo.

IV.4.1.1 Protección social como inducción a las microfinanzas

El primer caso de estudio se refiere a la experiencia de un programa de mantenimiento rural—protección social—que CARE Bangladesh comenzó en 1982. Este es un programa de obras públicas que da empleo a mujeres rurales que son jefas de familia o están casadas con hombres discapacitados y no tienen ninguna otra fuente de ingreso.²⁷ Las mujeres son invitadas a participar en el programa por un período fijo de cuatro años. Durante este tiempo, reciben un salario en efectivo por realizar el mantenimiento de los caminos de tierra del poblado. A todas las beneficiarias se les imparten cursos sobre aritmética elemental, derechos humanos, igualdad de género, y salud y nutrición, así

²⁷ Las mujeres deben tener entre 18 y 35 años y ser físicamente aptas para realizar el trabajo.

como aptitudes para generar ingresos y administración de microempresas. Asimismo, todas deben participar en un plan de ahorro obligatorio que retiene la quinta parte de sus ingresos. Además, las beneficiarias reciben información acerca de las instituciones de microfinanzas locales y se las alienta a que, una vez finalizado el programa, se acerquen a dichas instituciones para solicitar capital de trabajo o fondos para expandir las microempresas que hayan creado. Tras la terminación del ciclo del programa, CARE continúa brindándoles asesoramiento en materia de administración de empresas durante un año. El programa tiene como objetivo lograr que sus beneficiarias dejen de depender continuamente de la asistencia externa. El programa espera generar nuevas microempresarias que cuenten con las aptitudes necesarias y un capital inicial acumulado gracias al ahorro obligatorio.

De acuerdo a Hashemi y Rosenberg (2006), los logros del programa son notables en el sentido de ayudar a las beneficiarias a transitar de la seguridad social a convertirse en clientas de una institución de microfinanzas. El 79% de quienes terminan el programa continúa trabajando por cuenta propia en actividades microempresariales tres años después de la finalización de su ciclo. Además, después de los tres años de la finalización de su ciclo, el 63% de las participantes continúa siendo miembro de alguna institución de microfinanzas.²⁸

Mientras que este primer caso de estudio parece tener resultados alentadores, el segundo caso nos indica que lograr la transición de ser beneficiarias de programas de seguridad social a ser clientas de instituciones de microfinanzas no es tan sencillo. Bajo la

²⁸ Desafortunadamente no se tiene información sobre la relación de las mujeres con las instituciones de microfinanzas ni sobre cambios en los niveles de bienestar de los hogares de las beneficiarias.

iniciativa del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés), CARE Malawi inició a fines de 1999 un programa similar al que opera en Bangladesh. En este caso, el programa fue concebido como un proyecto piloto de dos años de duración para ofrecer a las mujeres pobres empleo en el mantenimiento de caminos. Las beneficiarias recibían capacitación en materia de solidaridad de grupo, fomento de la confianza y conocimientos comerciales básicos. También se les ayudaba a elegir una actividad económica adecuada para que emprendieran algún negocio. Se les descontaba un tercio de sus ingresos en concepto de ahorro obligatorio, y se les permitía ahorrar para conformar un fondo grupal voluntario, con el que otorgaban préstamos a otras integrantes del grupo. El proyecto finalizó a comienzos de 2002.

Según Hashemi y Rosenberg (2006), las evaluaciones del programa indican que los ingresos obtenidos por trabajar en el mantenimiento de los caminos, junto con la capacitación recibida, ayudaron a la mayoría de las beneficiarias a iniciar actividades generadoras de ingresos. Además, los ahorros resultaron ser muy útiles para satisfacer las necesidades de consumo de emergencia. Aproximadamente la mitad de quienes participaron en el piloto mantuvieron la cultura del ahorro aún tres años después de su finalización y manifestaron que usaron lo ahorrado para emergencias y para sacar adelante a sus pequeñas empresas. Sin embargo, las restricciones al crédito que enfrentaban las mujeres antes de participar en el piloto no desaparecieron una vez que éste finalizó. El programa no logró capturar el interés de las instituciones de microfinanzas de la región. En consecuencia, si bien el programa creó un mecanismo de ahorro, alentó la disciplina financiera y ayudó a poner en marcha actividades generadoras de ingresos, no

brindó el respaldo necesario para realizar la transición hacia los servicios ofrecidos por las instituciones de microfinanzas de Malawi. Es decir, es probable que las instituciones de microfinanzas continuaron considerando a las beneficiarias del piloto demasiado pobres (y, por lo tanto, riesgosas) como para incluirlas dentro de su cartera de clientes.

IV.4.1.2 Microfinanzas + protección social

El último caso de estudio se refiere al caso en que la institución de microfinanzas trabaja desde un inicio de la mano de un programa de protección social con el afán de alcanzar a los más pobres entre los pobres. Para la microfinanciera BRAC de Bangladesh los más pobres entre los pobres no necesitan créditos, sino asistencia inmediata en forma de donaciones para poder sobrevivir. Por otra parte, BRAC reconoce que debido a que los fondos públicos son insuficientes para atender a todos los indigentes durante períodos prolongados, la asistencia gubernamental de poco sirve para resolver los problemas de largo plazo relativos al acceso de los indigentes a alimentos. Así, tomando todos estos elementos en consideración, BRAC diseñó un programa dirigido específicamente a los más pobres entre los pobres de Bangladesh.

El programa para la “generación de ingresos para el desarrollo de grupos vulnerables” (IGVGD, por sus siglas en inglés) es una colaboración entre BRAC, el Programa Mundial de Alimentos y el gobierno de Bangladesh. El objetivo del IGVGD es construir un puente que ayude a los participantes a pasar de un programa de subsistencia muy subvencionado a uno de microcrédito sostenible. A través de este programa se proveen granos y capacitación de manera gratuita y se otorgan pequeños préstamos a

mujeres desamparadas que habitan en áreas rurales y tienen pocas oportunidades (o ninguna) de generar ingresos. Las participantes reciben una provisión de 18 meses de grano gratis como una ayuda básica de nutrición del gobierno. Posteriormente, una unidad de capacitación de BRAC, recoge ahorros y ofrece técnicas de capacitación en crianza de aves y ganado. Una vez concluido el programa de capacitación, las participantes reciben pequeños préstamos para empezar alguna actividad generadora de ingresos a pequeña escala.²⁹

De acuerdo con Hashemi y Rosenberg (2006), los resultados obtenidos por el IGVGD son notables. Casi las dos terceras partes de las beneficiarias del programa han logrado salir de la pobreza extrema y se han convertido en clientes de servicios microfinancieros “regulares” (es decir, que no han vuelto a requerir asistencia adicional). Encuestas entre clientes del IGVGD que permiten hacer comparaciones antes-y-después de recibir sus beneficios revelan que las participantes de este programa han incrementado sus ingresos y sus bienes materiales, que ha disminuido la mendicidad entre ellas y la mayoría de ellos lograba hacer tres comidas al día, incluso en los períodos de escasez (Hashemi, 2001).

IV.4.2 Microcrédito y la Capacitación

Las microfinanzas también se han combinado con servicios educativos para lograr un paquete comprensivo de ayuda contra la pobreza. Las microfinancieras que están a favor de proporcionar servicios educativos de manera conjunta con microcréditos

²⁹ Adicionalmente, BRAC da a las participantes algunos servicios de atención médica como revisiones anuales, atención básica de curación y planificación familiar (Rehma, 2005, citado por Magner, 2007).

argumentan que los individuos necesitan ser educados para, al menos, mejorar su desempeño como clientes.

En particular, un servicio educativo que ofrecen muchas instituciones de microfinanzas es la de educación financiera y de emprendimiento. En general, entre quienes promueven la existencia de las microfinanzas existe poca discusión respecto a que los pobres enfrentan grandes restricciones financieras que limitan su habilidad de invertir sus recursos y, de esta manera, aumentar sus ingresos y nivel de bienestar. Todos concuerdan en que el acceso a los productos microfinancieros que ofrecen permite a los pobres superar estas restricciones o, al menos, relajarlas. Sin embargo, existe un gran debate respecto a la capacidad de los pobres para optimizar el uso de los recursos a los que tienen acceso. Para los puristas de las microfinanzas, los pobres siempre usan sus recursos de la mejor manera posible y no necesitan que nadie les enseñe cómo administrarlos o cómo mejorar sus habilidades (Karlan y Valdivia, 2011). Así, al eliminar o disminuir las restricciones financieras que enfrentan, los pobres serán capaces de tomar las mejores decisiones para mejorar sus ingresos y nivel de vida. Sin embargo, hay quienes no están seguros de que este sea el caso y consideran que simples lecciones sobre educación financiera y emprendimiento pueden guiar a los pobres a que sus inversiones generen mayores retornos. Por lo tanto, académicamente, ha resultado atractivo estudiar cuál es el impacto marginal de incorporar educación financiera y de emprendimiento a los servicios que ofrecen las microfinancieras. Y, aún más, se ha tratado de identificar cuál es la mejor manera de implementar dicha educación. A continuación describimos los estudios más relevantes sobre estos temas.

Karlan y Valdivia (2011) estudian si, una vez que los pobres logran acceder a un crédito, éstos optimizan el uso de sus recursos o si hace falta educarlos financieramente y darles lecciones sobre emprendimiento. Karlan y Valdivia analizan a los clientes de la microfinanciera FINCA en Perú. FINCA es una microfinanciera autosustentable que opera en Perú desde 1993 y trabaja primordialmente con mujeres de bajos recursos. A finales de 2002, FINCA implementó un programa de educación financiera y de emprendimiento que fue otorgado a sus clientes de forma conjunta con sus microcréditos. Los cursos se ofrecieron a quienes ya eran clientas de FINCA como parte de las reuniones semanales a las que asistían regularmente. El objetivo del programa era el enseñar habilidades empresariales a sus clientas.

Para evaluar la efectividad de incorporar educación de negocios al esquema de microcréditos, Karlan y Valdivia realizaron un experimento aleatorio. Dividieron a grupos ya existentes de clientas en un grupo de tratamiento—que recibió la educación financiera y las lecciones de emprendimiento—y otro de control—que no recibió ningún tipo de educación durante la duración del experimento—. Para identificar los efectos de interés, los autores levantaron dos encuestas a nivel individual: una basal, antes de que iniciara el programa; otra de seguimiento implementada 24 meses después del inicio del programa. Los resultados se dividen en cuatro categorías. El primer grupo de resultados sugiere que la educación financiera y de emprendimiento ayudó débilmente a que las clientas identificaran estrategias que les permitieron reducir las fluctuaciones negativas de sus ciclos de negocios. Sin embargo, no se encontraron efectos sobre el número de trabajadores contratados ni sobre el margen de ganancias de las beneficiarias. Dentro del

segundo grupo de resultados destaca que se encontraron efectos positivos sobre cómo administrar de mejor manera los negocios. El tercer tipo de resultados muestra que la educación que se le brindó al grupo de tratamiento no tuvo efectos sobre el bienestar de los hogares. Finalmente, el tratamiento otorgado permitió a FINCA retener a un mayor número de clientes, pero no tuvo efectos sobre el tamaño de los préstamos otorgados ni sobre las tasas de repago.

Por lo tanto, la evidencia de Karlan y Valdivia (2011) sugiere que, si bien de forma débil, proporcionar educación financiera y de emprendimiento ayudó a las clientas de FINCA a utilizar de mejor manera sus recursos perfeccionando la operación de sus negocios. Esto puede tomarse como un punto a favor de quienes consideran que los pobres deben recibir servicios educativos además de servicios financieros. Sin embargo, los resultados de Karlan y Valdivia también muestran que el programa de FINCA no tuvo impactos sobre el bienestar de las beneficiarias. Esto puede tomarse como un punto a favor de los puristas de las microfinanzas: servicios no financieros no ayudan a que los pobres salgan de la pobreza. Por lo tanto, el debate sigue abierto.

En un estudio relacionado al de Karlan y Valdivia, pero con una muestra completamente diferente, Cole y Shastry (2010) también encuentran que el impartir educación financiera no tiene efectos sobre la acumulación de activos ni la participación financiera de los individuos.³⁰ Sin embargo, argumentan que estas dos variables están positivamente correlacionadas con el nivel general de educación y la habilidad cognitiva de la población. Así, pareciera que, la educación financiera que pudieran dar las

³⁰ Cole y Shastry estudian a estudiantes de preparatoria en Estados Unidos utilizando información del Censo de ese país y la puesta en marcha de un programa de educación financiera en algunos estados y no en otros.

instituciones de microfinanzas poco puede ayudar a los individuos a mejorar sus niveles de bienestar.

No obstante, Drexler, Fischer y Schoar (2011) muestran que resulta clave la forma en que se imparte la educación financiera y empresarial para que ésta sea absorbida por los individuos. Los autores sugieren que una educación formal puede hacer sentido en ciertos escenarios, pero si los individuos a los que ve dirigida no son capaces de entender a profundidad los conceptos que se les tratan de enseñar, entonces una educación basada en reglas prácticas podría ser más efectiva. Al analizar si este es el caso con clientes de la microfinanciera ADOPEM en la República Dominicana mediante un experimento aleatorio,³¹ Drexler et al. encuentran que tomar un curso simple, basado en reglas prácticas, incrementa sustancialmente la probabilidad de que se separen los fondos de los negocios, de los recursos personales, de que se mantenga algún tipo de contabilidad financiera y de que se calculen las ganancias de manera formal. Estos resultados son un tanto similares a los de Karlan y Valdivia. Sin embargo, Drexler et al. también encuentran que recibir educación financiera de manera simple causó aumentos en la propensión a ahorrar de las personas. Esto es, la manera mediante la cual se transmite la información puede estar detrás de si quienes la reciben implementan únicamente algunos cambios en la forma de administrar sus negocios, o van más allá y también empiezan a hacer cambios encaminados a mejorar su nivel de bienestar. Además, de manera consistente con Cole y Shastry, Drexler et al. encuentran que los efectos de la educación mediante reglas

³¹ El experimento consistió en separar a los clientes de ADOPEM en tres grupos: (i) aquellos que recibieron una educación financiera y de emprendimiento formal (o tradicional), (ii) aquellos que la recibieron únicamente mediante reglas prácticas, y (iii) aquellos que no recibieron ningún tipo de educación. Los autores encontraron efectos positivos al comparar al grupo (ii) con el grupo (iii). La comparación entre el grupo (i) con el (iii) no arrojó ningún tipo de efecto.

prácticas son mayores para aquellas personas con mayores niveles de educación formal.

En general, todas las instituciones de microfinanzas están de acuerdo en que sus servicios financieros pueden ser utilizados como una herramienta para que su clientela salga de la pobreza. Sin embargo, existen posturas encontradas respecto a si los servicios financieros que se ofrecen en el sector pueden (o deben) ser complementados con servicios de capacitación que ayuden a potenciar el impacto de las microfinanzas. La evidencia que hemos presentado en esta sección pareciera sugerir que añadir servicios no financieros a los productos que ofrecen las microfinancieras puede ser benéfico para sus clientes.

No obstante, hay que tomar la mayoría de los resultados reportados con cautela. Como lo hacen notar Karlan y Morduch (2010), cuando se habla de estudios relativos al impacto de las microfinanzas, hay sorprendentemente poca evidencia empírica rigurosa al respecto. El estudio de los efectos marginales de los servicios no financieros en las microfinanzas no es la excepción. Fuera de los estudios de Karlan y Valdivia (2011) y Drexler et al. (2011)—que se refieren a experimentos aleatorios—, el resto de los estudios utiliza datos no experimentales para analizar sus muestras. Por lo tanto, no debe descartarse la posibilidad de que los resultados reportados tengan problemas de sesgo de selección, es decir, que sean poco rigurosos. Esto no es algo malo en sí mismo. Sin embargo, dado el énfasis que se ha puesto recientemente en mejorar la calidad de los diseños de investigación empírica, no queda más que darle un mayor peso a los resultados de estudios bien diseñados—i.e., experimentos aleatorios—y tratar los resultados de cualquier otro estudio como provisionales (Angrist y Pischke, 2010).

IV.5 Las Microfinanzas y el empoderamiento de las mujeres

Algo que distingue a las instituciones de microfinanzas que operan hoy en día respecto a sus antecesoras en cualquier otro periodo es el énfasis que ponen en atender a mujeres. En sus inicios, apenas el 20% de los clientes de Grameen Bank en Bangladesh eran mujeres; hoy en día alrededor del 97% lo son. A nivel mundial la proporción de clientes que son mujeres en instituciones de microfinanzas que operan a través de préstamos grupales es 99.6%, cuando las instituciones operan a través de bancos comunales la proporción es 86.6%, y cuando lo hacen a través de préstamos individuales es 46% (Roodman, 2012).

No es del todo claro el por qué se ha dado este cambio en la forma de operar de las microfinancieras. Roodman (2012) resalta tres posibles factores: cambios culturales impulsados por el feminismo, los resultados de trabajos académicos que sugieren que los gastos efectuados por las mujeres de un hogar tienen mayores impactos sobre el bienestar de los hijos que los gastos efectuados por los hombres (Duflo, 2003; Lundberg, Pollak, y Wales; Thomas, 1990), y el descubrimiento por parte de las mismas instituciones microfinancieras de que las mujeres repagan sus préstamos de manera más confiable que los hombres cuando los préstamos son grupales. Independientemente de cuál sea la razón de este drástico cambio en la forma de operar de las instituciones de microfinanzas, una razón adicional a la que frecuentemente se refieren los hacedores de políticas públicas y las propias instituciones de microfinanzas es que, al darles acceso a las mujeres a servicios financieros, es posible “empoderarlas.” Esto es, gracias al acceso a productos financieros,

las mujeres pueden ganar autonomía financiera dentro de sus hogares y tener un mayor poder de negociación al momento de decidir qué hacer con su vida, la de sus hijos e incluso la de sus esposos.

Medir el grado de empoderamiento de las mujeres no es simple. Sin embargo, debido a que el tema se ha vuelto relevante, cada vez más y más encuestas incluyen en sus cuestionarios preguntas que son relevantes para tener, al menos, un indicador de “empoderamiento.” Así, para estudiar el grado de empoderamiento de las mujeres, cada vez es más común que se hagan preguntas respecto al grado de decisión que tienen éstas al interior del hogar, o la facilidad que tienen para separarse de sus maridos, etc. Por otra parte, dada la evidencia existente respecto a que las mujeres utilizan los recursos que tienen a su disposición en bienes y servicios relacionados con el bienestar del hogar, se ha logrado inferir el grado de empoderamiento de la mujer dentro de un hogar analizando el comportamiento de variables relacionadas con la salud y educación de los miembros del hogar, particularmente los niños.

Si bien existe una gran cantidad de estudios a nivel micro que han tratado de vincular el acceso de los hogares a los servicios financieros proporcionados por las instituciones de microfinanzas con el nivel de empoderamiento de las mujeres, hay poca evidencia empírica rigurosa al respecto (Karlan y Morduch, 2010). Esto se debe primordialmente a que los métodos estadísticos para identificar el impacto del acceso a las microfinanzas no logran del todo eliminar posibles sesgos de selección. Así, no resulta claro si los efectos encontrados realmente se deban al acceso financiero que empiezan a

tener las mujeres o a algún otro factor no observable como sus habilidades, iniciativa, coraje, etc.

De esta manera se tiene que los primeros estudios sobre el impacto del acceso a las microfinanzas sobre el empoderamiento de las mujeres sugieren que este acceso sí las empodera. Esta es la conclusión, por ejemplo, de la mayoría de los estudios descritos en la sección anterior.³² Curiosamente, estudios más recientes que han utilizado experimentos aleatorios para disminuir lo más posible o, idealmente, eliminar los problemas de sesgo de selección, no han encontrado cambios en el nivel de empoderamiento de las mujeres como consecuencia de su acceso a las instituciones de microfinanzas. A continuación discutimos los estudios más relevantes que existen a la fecha.

En un estudio que sentó un precedente respecto al método de aleatorización que debe usarse para estudiar el impacto de las microfinanzas, Banerjee et al. (2010) estudian, entre otras variables, el impacto de las microfinanzas sobre el empoderamiento de las mujeres en un contexto urbano en la India.³³ Después de 15 a 18 meses de operación de la institución de microfinanzas que estudian Banerjee et al. (2010), los autores no encuentran que ésta haya tenido efecto alguno sobre las decisiones que toman las mujeres.³⁴ No se incrementó la probabilidad de que las mujeres que habitan en localidades donde opera la institución de microfinanzas declaren ser las principales tomadoras de decisiones dentro del hogar en rubros como gasto, inversión, educación de

³² Ver, por ejemplo, FINRURAL (2003); Gray, Gash, Reeves y Benjamin (2011); Hashemi (2001); Hashemi y Rosenberg (2006); Magner (2007); Mknelly y Dunford (1998).

³³ En su cuidadoso estudio, los autores seleccionan de manera aleatoria las localidades donde instalar sucursales de una institución de microfinanzas y analizan el efecto causal de los microcréditos que esta institución otorga al comparar una serie de variables de resultado de todos los hogares que habitan en localidades con sucursales contra las variables de resultado de todos los hogares que viven en localidades sin sucursales.

³⁴ Cabe señalar que la institución de microfinanzas que estudian atendió únicamente a mujeres.

los hijos o salud. Tampoco se encontró un efecto sobre cambios en la salud o la educación de los hijos. Este hallazgo también apunta a que se debe descartar la posibilidad de que exista un mayor empoderamiento de las mujeres. No obstante, los autores sí encuentran un impacto positivo de tener acceso a microcréditos sobre el gasto del hogar y la probabilidad de que los hogares expandan sus negocios. Por lo tanto, Banerjee et al. no descartan la posibilidad de que en el largo plazo, una vez que las inversiones productivas de las mujeres hayan rendido sus frutos, puedan existir efectos en variables como la salud, educación o empoderamiento de ellas mismas.

Por otra parte, Crépon et al. (2011) realizan en Marruecos un experimento aleatorio similar al que Banerjee et al. (2010) realizaron en India. En este caso, el experimento se realizó en zonas rurales y la institución de microfinanzas con que colaboraron atiende tanto a hombres como a mujeres. No obstante estas diferencias, Crépon et al. encuentran, de forma similar a Banerjee et al., que el acceso a microcréditos no produjo ningún efecto sobre la probabilidad de que aumente la proporción de actividades productivas del hogar controladas por mujeres, ni que aumente la capacidad de decisión de las mujeres hacia dentro del hogar.

Debido al fuerte contraste entre los resultados de estos dos estudios con lo que se había reportado anteriormente en la literatura, los estudios han sufrido críticas por parte de la comunidad microfinanciera. En general, se les ha descalificado argumentando que son dos rayas en el agua y, por lo tanto, no deben considerarse como un verdadero reflejo de los alcances transformativos que las microfinanzas pueden tener al interior de los

hogares.³⁵ No obstante otro estudio reciente, que también ha hecho un esfuerzo por eliminar cualquier posible preocupación referente a los problemas de sesgo de selección, ha encontrado evidencia similar a, y consistente con, la reportada tanto por Banerjee et al. (2010) como por Crépon et al. (2012) dentro de un nuevo contexto.

Karlan y Zinman (2009) en un experimento en Manila, Filipinas analizan a solicitantes de crédito que eran marginalmente sujetos de crédito y, de manera aleatoria, les otorgaron créditos a algunos mientras que a otros los rechazaban. Los autores encuentran que las ganancias obtenidas gracias a los créditos eran positivas, en promedio, para los hombres, pero no diferentes de cero para las mujeres. Esta evidencia es consistente con la de Banerjee et al. (2010) y Crépon et al. (2011).

Adicionalmente, este resultado tiene implicaciones para el margen de ganancia del modelo usual de microcréditos, el cual, como ya lo hemos mencionado, actualmente favorece a las mujeres. La evidencia de que las inversiones de las mujeres no son productivas, en promedio, resta argumentos a favor de favorecer a las mujeres con microcréditos. Por otra parte, ya que el apoyo económico que representan los microcréditos parece no ser suficiente para que las inversiones de las mujeres rindan fruto, entonces es difícil pensar que las mujeres están ganando poder de decisión dentro del hogar. Esto es, es difícil argumentar que las mujeres se estén empoderando.

Más evidencia en línea con los resultados recién discutidos se obtiene de estudios que, en lugar de analizar el impacto de microcréditos, investigan el impacto de transferencias: de Mel, et al. (2009) y Fafchamps et al. (2011). Ambos estudios son

³⁵ Ver, por ejemplo, Helms (2010).

experimentos aleatorios en los que se les otorgan transferencias a microempresarios sin importar si éstos son hombres o mujeres. El objetivo principal de los dos estudios es medir los rendimientos de las inversiones que los microempresarios realizan con las transferencias que reciben. De Mel et al. (2009) realizan su experimento en Sri Lanka y Fafchamps et al. (2011) en Ghana. Ambos encuentran que las empresas dirigidas por mujeres son incapaces de generar retornos que sean diferentes de cero. Este resultado de nuevo contradice la idea de favorecer a las mujeres en las instituciones de microcréditos. Además, pone en tela de juicio la capacidad de las mujeres de transformar, por ellas mismas, las transferencias que reciben en inversiones productivas.

Únicamente cuando se analiza lo que ocurre con las mujeres ghanesas que se encuentran en el 40% más alto de la distribución del ingreso—es decir, las menos pobres entre las pobres—se observa que sus inversiones tienen ganancias positivas. Estas mujeres—que al ser menos pobres podrían estar más empoderadas de inicio que el resto—lograron obtener rendimientos positivos y significativos de sus inversiones. De esta manera, Fafchamps et al. (2011) encuentran que los efectos de las transferencias son heterogéneos entre las mujeres.

De Mel et al. (2009) también estudian heterogeneidades entre las mujeres. Sin embargo, ellos se enfocan en el grado de empoderamiento inicial de cada mujer en su estudio. Es decir, de Mel et al., analizan si las mujeres con más empoderamiento de inicio son más capaces de realizar inversiones productivas. Los autores no encuentran un efecto significativo del grado de empoderamiento inicial sobre la proporción de las transferencias que se invierte. Sin embargo, sí encuentran evidencia de que a mayor grado de

empoderamiento inicial, más eficientes se vuelven las inversiones que realizan las mujeres. Finalmente, y sólo cuando se estudia qué sucede con las transferencias de mayor monto, los autores encuentran que a mayor grado de empoderamiento inicial de las mujeres, las ganancias de los negocios en los que invierten crecen. Además, las mujeres que reciben las transferencias más altas también diversifican mejor sus inversiones al acumular inventarios. Estos hallazgos son evidencia a favor de que las mujeres que inicialmente son menos pobres y aquellas que de inicio cuentan con un mayor grado de empoderamiento, son más capaces de generar inversiones productivas.

Así, no es claro que el acceso a las microfinanzas realmente empodere a las mujeres como usualmente se ha considerado. De hecho, los hallazgos de de Mel et al. (2009) y de Fafchamps et al. (2011) indican que, de inicio, se necesitan mayores niveles de empoderamiento para que las transferencias o el crédito tengan éxito entre las mujeres, y éstas puedan transformar los ingresos extras que reciben en inversiones productivas exitosas que las puedan sacar de la pobreza eventualmente.

IV. 6 Reflexiones Finales

En este capítulo presentamos una breve reseña de cómo surgieron las microfinanzas y como evolucionaron hasta ser lo que conocemos en la actualidad. Vimos como los microcréditos pretenden cerrar el hueco que existe en la provisión de servicios financieros para una parte importante de la población—los pobres—que necesita de estos servicios tanto, o más, que el resto de la población para poder hacer frente a las fluctuaciones en el ingreso que sufren día con día. También abordamos el papel que juega,

o que puede jugar, el gobierno en la provisión de este tipo de servicios financieros. En particular resaltamos que los gobiernos, a lo largo de la historia no han sido muy exitosos brindando servicios de banca de primer piso. Sin embargo, existe una amplia gama de acciones que pueden llevar a cabo como banca de segundo piso o como reguladores para que el mercado microfinanciero se desarrolle de la mejor manera.

Al analizar las diferencias entre transferencias y créditos vimos que, la diferencia entre éstas se puede entender tan solo en función de diferentes tasas de interés. Esto nos llevó a plantear un modelo teórico en el que las decisiones de inversión del individuo se basan en esta tasa, y en el que, dependiendo de cada caso, el individuo realiza diferentes proyectos con diferentes niveles de riesgo, así como niveles de retornos. También, cada uno de estos esquemas (transferencias o créditos) tiene diferentes implicaciones para el erario público. La pregunta fundamental es entonces: ¿cuál es la política pública óptima desde el punto de vista del individuo y las decisiones de inversión que va a realizar, así como desde el punto de vista de erario público y la sostenibilidad del programa a largo plazo? Esta es una pregunta que permite varias respuestas dependiendo de la población objetivo a la que se pretende ayudar. Lo importante es que los incentivos estén bien alineados para ambas partes, tanto individuos benefactores como gobierno. Al analizar la literatura sobre el efecto de los créditos y de las transferencias sobre las actividades productivas de quienes los reciben encontramos que ambas políticas han mostrado resultados positivos en una variedad de países y con diferentes poblaciones objetivo. Concluimos que la evidencia parece mostrar que a niveles muy bajos de pobreza es conveniente otorgar transferencias hasta que los hogares sobrepasen un cierto umbral

que los haga clientes atractivos de las instituciones microfinancieras.

Posteriormente analizamos la posibilidad de que el éxito de las microfinanzas pudiera depender de si la gente sabe o no tomar decisiones óptimas con respecto a sus inversiones. Para esto, muchas personas han abogado por la inclusión de servicios no financieros como educación, educación financiera, servicios de salud, etc. a la par de los microcréditos. Éstos se cree que pueden potenciar el efecto de los microcréditos y dar a los clientes otras ventajas aprovechando las redes existentes con la institución. Esta visión no ha estado libre de debate y se han desarrollado diferentes métodos para vincular ambos tipos de servicios. La experiencia arroja resultados mixtos en cuanto a la viabilidad de juntar servicios financieros con programas de protección social o con educación financiera. El debate de si los servicios financieros deben estar acompañados por servicios no financieros es uno que sigue abierto, y aún entre quienes están de acuerdo en que los servicios no financieros son necesarios hay espacio para discutir la manera en que éstos deben de ser otorgados.

Finalmente, analizamos el efecto de las microfinanzas desde el punto de vista de género y el empoderamiento de las mujeres. Esto debido a que gran parte de las instituciones microfinancieras dedican sus esfuerzos preferencialmente a apoyar a mujeres con la creencia de que al favorecerlas les ayudan a tener más peso dentro de las decisiones del hogar. Con esto en mente muchos de los estudios que se han conducido incluyen en sus cuestionarios temas de género con las que pretenden medir el grado de empoderamiento de las mujeres participantes. Los resultados de estos estudios han sido desalentadores en el sentido de que no muestran evidencia clara de que en el corto plazo

las mujeres estén ganando terreno hacia dentro de sus hogares. Sin embargo, es posible que los efectos estén todavía por verse, una vez que las inversiones productivas de las mujeres hayan rendido fruto.

V. Metodología

Siguiendo lo estipulado en los términos de referencia, el objetivo del presente trabajo consiste en “realizar un análisis sobre los programas federales que otorgan microcréditos o subsidios para el financiamiento de proyectos productivos con el fin de conocer la forma en que se articulan e instrumentan, así como la pertinencia de los tipos de intervenciones”. Para ello se hará –siguiendo los términos de referencia- una descripción de las implicaciones de la forma en que se instrumentan los programas federales considerados y se analizarán la pertinencia de los programas considerando sus objetivos y los incentivos que generan. Finalmente con base en la información recabada se reflexionará en torno a si existe una Política Pública de Microcrédito y se harán recomendaciones para la mejora de la política.

Como se desprende de las líneas anteriores, nuestro objetivo no es evaluar cada uno de los programas federales que otorgan transferencias para la compra de activos o que ofrecen microcrédito, sino analizarlos en su conjunto. Esto es, se busca analizar cómo la operación de cada programa incide positiva o negativamente en la operación de otros; si la suma de los programas resta o añade valor al conjunto; hasta qué punto los programas están diseñados desde un punto de vista administrativo ó tienen un enfoque integral y territorial; y finalmente si existen los mecanismos que permitan que los individuos al graduarse de un programa cuenten con los elementos necesarios para ingresar en otros. Con base en el diseño de los programas, sus instrumentos y sus objetivos se discutirá si los distintos programas que son aquí analizados pueden ser considerados como elementos

constitutivos de lo que podría denominarse *una política pública de microcrédito del Gobierno Federal*.

Con el fin de contextualizar la investigación, se revisó la literatura económica para con base en ello conocer los resultados de políticas y experimentos con relación a programas e instituciones que buscan elevar la oferta de financiamiento de manera directa o inducida así como de entender los pros y contras que acarrea la introducción de transferencias no reembolsables para la adquisición de activos productivos. Teniendo ello como marco conceptual, se revisaron las distintas evaluaciones a las que han estado sujetos los programas de nuestro interés y se analizó la documentación interna que se consideraba más relevante para el presente trabajo.

Contando con tales conocimientos se pudo tener claridad de cómo operaba cada programa, cuál era su población objetivo y cuáles sus objetivos fundamentales. Con base en ello se tuvo elementos para empezar a responder algunas de las interrogantes concernientes a si los programas generan adicionalidad y si constituyen una unidad que permita hablar de una política pública coherente y consistente internamente.

Posterior a esta investigación documental, se entrevistó a funcionarios de cada uno de los programas con el fin de asegurar el entendimiento de la operación y el objetivo que se perseguía. Conocer quiénes y cómo se escogen los beneficiarios y proyectos y qué tipo de relaciones guarda un programa respecto de otros son elementos fundamentales para una mayor comprensión. Asimismo entender la lógica de por qué un programa está inserto en una Secretaría cuando quizás resultaría más acertado que estuviera en otra, ó entender porqué se modificó un programa o por qué no se hizo a pesar de la obiedad,

son algunos de las preguntas que se abordaron en las entrevistas. Así estas entrevistas tienen por objetivo asegurar un mayor conocimiento de la lógica y funcionamiento de los programas así como de sus interacciones con otros.

Finalmente en una tercera etapa se entrevistaron a los operadores de los programas. Esta actividad es útil para comprobar de manera empírica cómo opera el programa, qué trabas encuentran los operadores, cómo deciden qué proyectos, personas, grupos sociales y organizaciones beneficiar y qué retos consideran deben ser atendidos. Asimismo se entrevistaron a beneficiarios de los programas con el fin de conocer los problemas que enfrentan a la hora de producir y vender así como saber de sus ambiciones en el ámbito productivo –como forma de explorar su instinto empresarial. Esta última etapa sólo puede efectuarse una vez que se hayan cubierto las dos primeras etapas antes señaladas pues es sólo así que pueden hacerse las preguntas pertinentes más importantes.

Esta última etapa era quizás la más difícil de cumplir pues implicaba en primer lugar la plena colaboración de los funcionarios federales de los programas para abrirnos el contacto con los delegados estatales de cada programa y para que éstos a su vez contactaran a los beneficiarios. Más allá de la voluntad para cooperar estaba también el problema de cuándo hacerlo en virtud de que las visitas de campo implicaban trastocar el plan de trabajo de los operadores. En segundo lugar estaba el dilema de cómo escoger a qué delegado estatal entrevistar, qué proyectos visitar y qué beneficiarios entrevistar de cada uno de los programas. Para dar una idea de la dimensión a tratar: en el año 2009 tan sólo los programas que ofrecían transferencias no-reembolsables apoyaron un poco más

de setenta mil proyectos (de variada índole, presupuesto y número de beneficiarios) en más de dos mil cuatrocientos municipios del país³⁶. Ahora bien, tratándose de una evaluación estratégica era deseable conocer y entrevistar a beneficiarios de proyectos de reciente ejecución como a los que habían sido financiados en el pasado, independientemente de si habían continuado en el mismo giro o no. En este sentido, podríamos estar decidiendo sobre un universo que superaba los cien mil proyectos. Por otro lado, no había un criterio previamente establecido respecto de cómo decidir cuántos proyectos de cada programa deseábamos conocer.

Tomando en cuenta que previo a las entrevistas de campo había que realizarse otras actividades, era ciertamente difícil tomar decisiones óptimas cuando solo se contaba con aproximadamente dos meses (ver cuadro 1). Dada la escasa información de las características de cada uno de los más de cien mil proyectos y de los beneficiarios de cada uno de ellos, se optó por una solución pragmática. Dicha solución pasó por entablar un dialogo con los funcionarios federales de los programas y coordinar con los funcionarios estatales los posibles lugares y fechas para las visitas de modo tal de poder cubrir la mayor cantidad de entrevistas en el tiempo trazado. En este sentido por ejemplo, una vez decidido que los tres días de la primera semana de septiembre iríamos al Estado de Puebla para visitar proyectos de los programas –a modo de ejemplo- A, B y C, el siguiente paso era decidir qué proyectos podían visitarse de cada programa, que tan distantes estaban el uno del otro y es recién en esta instancia que se examinaban los proyectos y se buscaba que hubiera una cierta variedad en términos del giro y tamaño del proyecto.

³⁶ Ver Anexo 1 para una descripción de los proyectos, numero de beneficiarios y monto otorgado de cada programa en cada uno de los municipios durante el 2009.

Para el logro de todas estas actividades se contaba con un espacio de tiempo de aproximadamente cuatro meses y medio que empezó cuando se trabajó la propuesta técnica para su revisión hasta que se entregó el informe final (ver cuadro 1). En términos generales el tiempo era corto por diversos motivos. Primero, porque implicó revisar información documental y recabar información estadística de dieciocho programas y tres instituciones financieras para posteriormente realizar entrevistas a funcionarios, operadores y beneficiarios. Para la buena realización de estas actividades era necesaria una comprensión cabal de todos los programas de modo tal de poder relacionarlos entre sí. Dicho de otra manera, no era recomendable dividir el trabajo por etapas entre varias personas. En segundo lugar, porque dentro del intervalo de tiempo para realizar el trabajo estaba programada una elección presidencial y de los representantes al Congreso. Si bien la votación sucedía en un día en particular, existía el riesgo de que se interrumpiera el acceso a la información documental y los contactos con funcionarios, operadores y beneficiarios por un período que podría abarcar hasta cuatro semanas centradas en el día de las elecciones. En tercer lugar porque exigía una labor previa por parte de los funcionarios del Coneval para sensibilizar a los funcionarios de los programas en cuanto al objetivo e importancia de la evaluación de manera tal que hubiera la disposición a entregar documentos, datos y concertar entrevistas.

Cuadro 1: Calendario Propuesto de Actividades

PRINCIPALES ACTIVIDADES A REALIZAR	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov
Entrega Propuesta Técnica (25/5/2012) y posterior revisión	X	X					
Revisar documentos de programas y evaluaciones hechas y revisar literatura nacional e internacional		X	X				
Entrevistas a funcionarios de los programas sociales			X	X			
Revisión y análisis de bases de datos de los programas evaluados			X	X			
Entrega Primer Informe: 7/9/2012				X	X		
Entrevistas a operadores y a beneficiarios de los programas					X	X	
Consolidación de la información y Análisis de resultados					X	X	
Entrega y Presentación del 2do. Informe: 9/11/2012							X

Posteriormente en el capítulo de dedicado al reporte de campo se harán algunas observaciones adicionales respecto de lo hecho y de los contratiempos que hubo que resolver.

VI. Desarrollo de la Evaluación y Resultados

Como explicáramos en la introducción, tomando en consideración que la economía mexicana no ha logrado alcanzar una tasa alta y estable de crecimiento económico, en estas últimas dos décadas el Estado ha tomado diversas medidas que buscan elevar el ingreso de los más pobres. En este trabajo evaluamos dos tipos de acciones: las encaminadas a elevar directa e indirectamente la oferta crediticia que se destina al apoyo de proyectos productivos de las poblaciones de bajos recursos y las que otorgan –a dicho sector poblacional- transferencias no–reembolsables para la adquisición de activos fijos con fines productivos.

Para analizar estos programas y examinar si pueden ser consideradas como parte de una estrategia gubernamental, tomaremos como base el diseño y operación de programas que fueron sugeridos en los términos de referencia (ver cuadro 1) y añadiremos el caso de Financiera Rural (*FR*) y las operaciones que realizan los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (*FIRA*). Por otro lado, tratándose de una evaluación estratégica consideraremos algunos programas que dejaron de existir muy recientemente (i.e., *Pidefimer*) pero que ayudan a tipificar algunas de las acciones emprendidas por el Estado.

Cuadro 1: Programas a Considerar que están en el Inventario de CONEVAL

Institución	Nombre del Programa	Año Inicio	Presupuesto Federal asignado en el 2011
SE	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (<i>Fondopyme</i>)	2004	6,843,169,368
SAGARPA	Programa de Inducción y Fortalecimiento de Intermediarios Financieros (<i>Pidefimer</i>)	2008	3,128,000,000
SE	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (<i>Fonaes</i>)	1991	2,162,231,069
SRA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (<i>Promusag</i>)	2002	872,500,000
SRA	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (Fappa)	2000	730,000,000
SEMARNAT	Pro Árbol-Programa de Desarrollo y Producción Forestal (<i>Prodeplan</i>)	1997	597,000,000
SEDESOL	Programa 3 x 1 para Migrantes (3*1)	2002	557,750,806
SEDESOL	Programa de Opciones Productivas (<i>Pop</i>)	2003	483,241,265
SHCP	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (<i>Popmi</i>)	2003	463,828,897
SHCP	Programa Fondos Regionales Indígenas (<i>Pfri</i>)	1990	344,697,555
SRA	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (<i>Jerft</i>)	2004	333,000,000
SHCP	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (<i>Procapí</i>)	2007	262,383,280
SE	El Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (<i>Finafim</i>)	2001	220,117,046
SE	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (<i>Fommur</i>)	1999	258,700,000
SHCP	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (<i>Ptazi</i>)	2008	227,378,729
SE	Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (<i>Pcezm</i>)	2008	106,440,625
SEDESOL	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (<i>Fonart</i>)	1974	86,922,446
SHCP	Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización (Bansefi)	nd	60,000,000

Fuente: <http://www.coneval.gob.mx/sipf/historico.jsp>

En conjunto estos programas ejercieron un presupuesto en el 2011 que ascendió a un poco más de dieciocho mil millones de pesos que fueron utilizados para financiar ochocientos setenta y siete mil proyectos y sus beneficiarios fueron personas físicas,

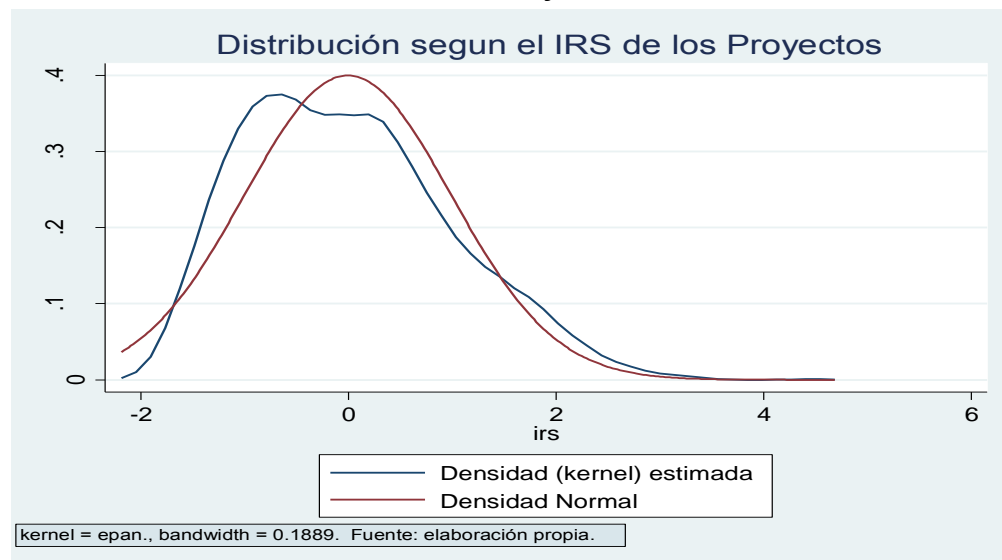
micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, ejidos y comunidades³⁷. Con el fin de contar con una mirada a la distribución espacial del presupuesto, usamos la distribución municipal de los proyectos que estos programas ejecutaron en el 2009. Con base en ella, advertimos que el conjunto de estos programas estaban localizados en 86% de los municipios del país y la distribución de los mismos –medida por el índice de rezago social (irs)- se aproximaba a una distribución normal (ver grafica 1)³⁸. Asumiendo que hubiera una cierta correspondencia entre el índice de rezago social de cada municipio y la riqueza promedio de los beneficiarios³⁹, esta gráfica parecería sugerir que los programas apoyan proyectos que también son operados por personas no-pobres y su distribución sugeriría una cierta regresividad.

³⁷ En el Anexo 1 se encuentra una descripción relativamente detallada de la ubicación municipal de los proyectos de cada programa, el número de beneficiarios y el presupuesto asignado. La fuente de información son los funcionarios de cada programa.

³⁸ Según la página de Coneval el índice de rezago social es una medida ponderada que resumen cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales. Este índice tomó valores que oscilan entre -2 y 4.5, y donde a medida que mayor sea el índice, mayor será el rezago social. Para mayor información ver, http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Indice_de_Rezago_Social.es.do

³⁹ Es importante anotar que se pidió a los funcionarios de los programas datos del ingreso promedio de los beneficiarios. Lamentablemente la inmensa mayoría de los programas no proporcionaron dicha información.

Gráfica 1



Aquellos municipios en donde no había ningún proyecto se caracterizaban por ser espacios poco poblados y pobres: tomando en consideración sus valores medianos, estos municipios se ubican en el primer quintil menos poblado y de menor ingreso per cápita anual⁴⁰. Por otro lado, en cincuenta y tres por ciento de los municipios se localizaban más de cincuenta proyectos en cada uno que en total equivalían al noventa y ocho por ciento de los proyectos ejecutados por estos programas. Estos municipios se caracterizaban por ser muy poblados y relativamente prósperos. Si bien las cifras anteriores podrían sugerir una cierta regresividad, el cuadro 2 sugiere lo contrario pues el apoyo monetario por proyecto era mayor conforme más pobre era el municipio.

⁴⁰ Los datos del ingreso per cápita anualizado de los municipios provienen de cálculos del Coneval, <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx> Página visitada el 15/02/2013. Se utilizan estos datos pues muchos de los programas que aquí analizamos carecen de una metodología apropiada para medir el ingreso de los beneficiarios.

Cuadro 2: Distribución Espacial de los Proyectos ejecutados en el 2009

Dimensión Del municipio	Décil	Número de municipios	Número acumulado de proyectos	Promedio de proyectos por cada mil personas	Monto promedio ejercido por proyecto
Menos poblada	5%	120	177	2.35	34,033
	25%	608	5,848	3.91	63,692
	50%	1,212	45,114	6.22	74,783
	75%	1,818	173,650	7.81	65,299
	95%	2,302	504,375	8.74	57,941
Más pobre	5%	120	2,853	2.31	96,230
	25%	608	26,844	4.00	80,769
	50%	1,212	185,644	8.40	59,657
	75%	1,818	455,984	9.32	56,026
	95%	2,302	737,294	8.99	57,575

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por cada programa

Con el fin de analizar los programas que aparecen en el cuadro 1, éstos se dividieron en una primera instancia en función del instrumento que utilizan para mejorar las condiciones de vida de la población objetivo: otorgar o inducir el financiamiento versus la entrega de transferencias no reembolsables. Como explicáramos en la revisión de la literatura, la diferencia de instrumentos puede afectar la clase de proyectos productivos a que se ven inducidos a desarrollar los beneficiarios. Ahora bien, con base en un análisis de los fines que persigue cada uno de los programas de transferencias no-reembolsables, de sus indicadores de resultados y la percepción que se obtiene de las visitas de campo consideramos conveniente diferenciar a los mismos en términos de si persiguen apoyar la

creación de ocupaciones, fomentar la generación de empresas rentables u otros fines.

Con base en estas desagregaciones, los programas se clasificaron de la siguiente manera:

- i) Programas de microcrédito.
- ii) Programas que ofrecen transferencias no- reembolsables para compra de activos productivos y buscan generar ocupaciones.
- iii) Programas que ofrecen transferencias no- reembolsables para compra de activos productivos y buscan generar empresas viables.
- iv) Programas que ofrecen transferencias no- reembolsables para compra de activos productivos y buscan generar capital social y empoderamiento.

VI.1 Programas de Crédito

La correlación y causalidad entre desarrollo financiero y crecimiento económico ha sido ampliamente analizada a nivel macroeconómico (ver Levine, 2005 para una revisión). Si bien existen debates respecto a si el desarrollo financiero afecta el producto de estado estacionario ó tan sólo la velocidad de convergencia hacia éste, hay en la disciplina económica un consenso cada vez mayor que se inclina a respaldar la existencia de una causalidad positiva que va del desarrollo financiero al crecimiento económico. En ese sentido, un mayor desarrollo de las instituciones financieras puede contribuir -por medio del crecimiento económico y de los productos de aseguramiento que ofrece- a la reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad.

De acuerdo a Beck, Demirguc-Kunt y Martinez (2005), entre 40 y 80% de la población de los países subdesarrollados no utilizan los servicios que ofrece el sistema bancario⁴¹. Asumiendo que una proporción no desdeñable de éstos estuviera excluida por una limitante en el acceso, un desarrollo financiero que se traduzca en productos,

⁴¹ Para el caso de México, el Banco Mundial que sólo 6% del 40% más pobre tenía –en el 2011- préstamos de una institución financiera. Ver <http://datatopics.worldbank.org/financialeinclusion/>.

tecnologías e instituciones que se adapten a las características de estas grandes mayorías permitiría elevar dicho acceso. En este sentido, el surgimiento de las instituciones oferentes de microcrédito podría ayudar a disminuir la desigualdad de oportunidades que existe en el acceso a los servicios financieros (Beck, Demirguc-Kunt y Levine, 2007) y podría permitir que muchos emprendedores pudieran elevar su productividad y sus ingresos.

Sin embargo, impactos positivos de tal financiamiento no son fáciles de encontrar. Los trabajos de Pitt y Khandker (1998), Morduch (1998), Banerjee y Duflo (2004 y 2010), Alexander-Tedeschi y Karlan (2006) y Hermes y Lensink (2010), constituyen una muestra de la amplitud de investigaciones en las que se analiza el impacto que tienen las microfinanzas en el bienestar de los individuos atendidos⁴². Los resultados encontrados en dicha literatura se caracterizan por ser sumamente heterogéneos y de ahí que no exista en la literatura una afirmación concluyente respecto a si el microcrédito tiene un impacto positivo y perdurable en el bienestar de su clientela.

Esta heterogeneidad en los resultados no debería quizás constituir una sorpresa pues obedece al uso de distintas metodologías para medir el impacto, a las variadas decisiones que pueden tomar los deudores respecto a cómo usar el financiamiento, a qué variables se consideran al buscar medir el bienestar y al horizonte temporal de los estudios empíricos. Así por ejemplo, en el último párrafo de sus conclusiones Banerjee, Duflo et al. (2010) afirman que *“While microcredit succeeds in affecting household expenditure and creating and expanding businesses, it appears to have no discernible*

⁴² Para el caso de México pueden revisarse los trabajos de Cotler y Rodríguez-Oreggia (2010) y Cotler y Woodruff (2008).

effect on education, health or women empowerment. Of course, after a longer time, when the investment impacts (may) have translated into higher total expenditure for more households, it is possible that impacts on education, health or women empowerment would emerge. However, at least in the short-term (within 15-18 months), microcredit does not appear to be a recipe for changing education, health or women decision-making. Microcredit therefore may not be the “miracle” that is sometimes claimed on its behalf, but it does allow households to borrow, invest and create and expand businesses”.

Siguiendo lo afirmado por Banerjee, Duflo et al. (2010), quizás el microcrédito no es el medio más propicio para impulsar la calidad educativa, los servicios de salud y la calidad de la vivienda. Sin embargo, la evidencia proporcionada sugiere que puede ser un medio para impulsar la inversión y la generación de nuevos ingresos. En este sentido, el microcrédito y más en general las microfinanzas pueden percibirse como una palanca para el crecimiento de sectores poblacionales de bajos ingresos que ayudaría a aliviar carencias como las de vivienda y la de alimentación, dimensiones que constituyen el foco de atención de la política social.

Basados en la presunción⁴³ de que la mayoría de los emprendedores en el país no contaban con acceso al financiamiento bancario, desde hace varias décadas el Gobierno Mexicano ha destinado fondos para apoyar el financiamiento de actividades productivas de las familias de bajos ingresos. A este respecto, los productos crediticios de la banca de desarrollo, de los programas federales de microcrédito y de los fondos de fomento son quizás los ejemplos más representativos de lo que pudiera constituir una política pública

⁴³ Es recién desde el año 2009 que las autoridades empiezan a medir y a reportar de manera sistemática el porcentaje de la población que hace uso de los servicios bancarios.

de microcrédito. Sin embargo, la importancia relativa de los mismos ha ido variando con base a la respuesta que se le iba dando a los tres dilemas fundamentales que enfrenta la intervención pública: ¿ofrecer financiamiento en el primer o segundo piso?; ¿ofrecer financiamiento o garantías crediticias? Y finalmente, ¿cuál es la combinación adecuada entre el objetivo social y la rentabilidad que deben perseguir las instituciones financieras del Estado?

Respecto del primer dilema, es necesario recordar que en un régimen de primer piso el flujo de información que se genera –a raíz de las transacciones en que se ven envueltos- entre el organismo público y el deudor, no es del conocimiento de la banca privada⁴⁴. Así, no existe un mecanismo que permita a las instituciones financieras privadas conocer la rentabilidad que se podría obtener en caso se prestara a los clientes de la banca pública. Dado este resultado, se consideraba preferible que el Estado hiciera llegar sus fondos vía el segundo piso como un mecanismo para subsidiar los costos de aprendizaje de la banca privada al tiempo que el Estado reducía sus costos operativos y reducía su exposición al riesgo de morosidad. De esta manera, se irían generando vínculos que posibilitarían la eliminación paulatina de los problemas de información asimétrica que dan lugar a las posibles barreras de entrada en la asignación del crédito de la banca privada.

Sin embargo, tres son las dificultades que acarrea dicha estrategia. Primero, es necesario encontrar instituciones financieras privadas interesadas en colocar fondos públicos entre la población objetivo a una tasa de interés que posibilite la rentabilidad de

⁴⁴ Algunos factores que motivan tal situación son la ausencia de un buro de crédito que disemine información tanto negativa como positiva y negativa; y, el cobro de tasas de interés subsidiadas que conduce a que los proyectos que se ejecutan no sean necesariamente los mismos que se implementarían bajo tasas de interés de mercado.

proyectos productivos y que al mismo tiempo asegure una ganancia a la institución financiera. A este respecto, la pregunta a responder es qué hacer en caso no surgieran instituciones financieras interesadas o en caso las haya pero cobren tasas de interés excesivamente altas, lo cual mermaría el impacto esperado del financiamiento. Segundo, que al así operar el gobierno, limita el incentivo que pudieran tener las instituciones financieras privadas (en especial las no-bancarias) a ofrecer productos de ahorro, con lo que se reduce el impacto que estas instituciones pudieran tener sobre el bienestar privado. Finalmente es importante considerar que en caso dejara de actuar en el primer piso, el Estado tendría más dificultad para canalizar de manera expedita recursos financieros a comunidades en necesidad.

Un segundo dilema pasa por decidir si se quiere contar con instituciones públicas que ofrezcan recursos crediticios –vía primer o segundo piso- o que ofrezcan garantías liquidas como mecanismo que incentive el financiamiento por parte de instituciones financieras privadas. Tal dilema surgió en un contexto en el que la solidez macroeconómica del país y la integración de la banca comercial a los mercados internacionales de capital han conducido a que el costo de captación de fondos por parte de estas instituciones sea similar al del Estado. En este escenario, la probabilidad que la banca comercial desee colocar fondos públicos se reduce de manera sustancial – a menos que el Estado ofreciera dichos fondos a una tasa de interés muy por debajo de la de mercado. Ante ello, quedan dos posibles caminos. Uno primero, es buscar canalizar fondos con instituciones financieras cuyo costo marginal de captación sea sensiblemente superior al pagado por las instituciones públicas. Y el segundo consiste en ofrecer un

programa de garantías a las instituciones financieras como mecanismo para compartir riesgos y reducir las provisiones –siguiendo la normatividad bancaria- que dichas instituciones deben mantener. En este último camino, la pregunta a resolver radica en decidir cuál es el óptimo porcentaje de la cartera crediticia que debe garantizarse con el fin de inducir la participación de instituciones crediticias privadas en el programa y al mismo tiempo asegurar que haya una adicionalidad de la cartera crediticia en ese mismo nicho de mercado⁴⁵.

Si bien las respuestas a estos dilemas por parte del gobierno mexicano han ido variando en el tiempo, los programas públicos que han sido creados para operar dichas respuestas han permanecido. Así, durante la última década los gobiernos han implementado programas federales que ofrecen los tres tipos de productos: crédito de primer piso (Financiera Rural), financiamiento de segundo piso (*Paasfir-Pidefimer*, *Fommur*, *Finafim*, *FIRA* y Financiera Rural) y garantías líquidas (*Paasfir-Pidefimer*, Financiera Rural y *FIRA*).

Ciertamente la simultánea intervención en el primer y segundo piso ocasiona un serio problema en caso se busque atender con dichos instrumentos a un perfil similar de clientes. Así, al operar en el primer piso el gobierno inhibe la constitución de instituciones financieras privadas y compite con las ya existentes con lo que la posibilidad de operar en el segundo piso se debilita⁴⁶. Además de que el uso de estos instrumentos genera ineficiencias e inhibe la inclusión financiera, una revisión de los documentos en los que se

⁴⁵ Sobre este tema revisar los trabajos de Benavides y Huidobro (2009).

⁴⁶ Un buen ejemplo de ello lo podemos encontrar en la entrevista a los funcionarios de Pronafim (ver anexo de entrevistas).

describe y evalúan los programas y operaciones de las instituciones financieras antes mencionados⁴⁷, sugiere que las acciones tomadas por el Gobierno Federal en la vertiente de financiamiento puede describirse como una política poco integrada y poseedora de incentivos perversos. Tal diagnóstico se basa en los siguientes elementos:

a. Por su naturaleza y mandato, *FIRA* (Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura) ofrece recursos crediticios de segundo piso y garantías crediticias para los sectores agroindustrial, agropecuario, rural y pesquero. A través de sus operaciones busca enfocar la atención en: productores rurales que no tienen acceso al financiamiento; ampliar los flujos de fondeo a través de intermediarios financieros privados rurales; y, fortalecer la estructuración y el acompañamiento de proyectos de inversión de los pequeños productores con servicios de capacitación y asistencia técnica⁴⁸. A modo de ejemplo, en el año 2009, *FIRA* colocó un monto aproximado de 89,426 millones de pesos en el segundo piso (siendo la banca comercial la que colocó el 81% de los recursos) y ofreció además garantías crediticias por un monto de 14,853 millones de pesos que se convirtieron en un apoyo de 72,660 millones de pesos⁴⁹.

En estas operaciones hay dos características que valen la pena resaltar. La primera es que gracias a los subsidios que recibe *FIRA* presta a una tasa de interés equivalente a la tasa interbancaria de equilibrio menos 6 puntos porcentuales, lo cual significó que en los

⁴⁷ Ver por ejemplo Buchenau y Del Angel (2007), FAO (2011), Coneval (diversos años) y las reglas de operación de los programas analizados.

⁴⁸ Ver <http://www.fira.gob.mx/Nd/MemoriasSostenibilidad2011.pdf> pagina visitada el 3/8/12.

⁴⁹ Información disponible en <http://www.fira.gob.mx/InfEspDtoXML/TemasUsuario.jsp>.

últimos años lo prestó a una tasa cercana al cero por ciento⁵⁰. La segunda característica es que el 60% de los beneficiarios de las garantías tenían un ingreso superior a los 58 mil pesos mensuales, lo cual los sitúa en el décil IX de la distribución del ingreso⁵¹.

Teniendo un objetivo similar, Financiera Rural⁵² busca 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. Para tal fin, tiene –al igual que *FIRA*– entre sus objetivos estratégicos el lograr un mayor acceso al financiamiento en mejores condiciones; un desarrollo y atención de intermediarios rurales y una promoción y fortalecimiento de los productores y las organizaciones sociales. Financiera Rural opera tanto en el primero como en el segundo piso: en el 2009 dispersó 13 mil millones de pesos, de los cuales el 52% lo hizo en el primer piso pero solo colocó el 19% entre productores de altos ingresos⁵³. A pesar de tener deudores de menores ingresos, Financiera Rural está obligada a cobrar una tasa de interés que le permita mantener su patrimonio en términos reales. Así, la tasa promedio de interés que cobra Financiera Rural debe cubrir la inflación, el riesgo crediticio y el costo operacional, todo lo cual da lugar a una tasa de interés promedio que se sitúa alrededor del 11%⁵⁴. Ciertamente ello coloca a Financiera Rural en una situación desventajosa frente a *FIRA*, institución que goza de un importante subsidio y cuyos deudores promedio eran mucho más afluentes. En

⁵⁰ Según reglas de Banco de México el subsidio debería culminar en el 2013. Sin embargo, la conjunción de garantías y una tasa del 0% permite prever que las instituciones financieras que actualmente hacen uso de este fondeo harán un importante cabildeo para impedirlo.

⁵¹ Información disponible en <http://www.fira.gob.mx/InfEspDtoXML/TemasUsuario.jsp>.

⁵² Ver <http://www.financierarural.gob.mx/fr/Paginas/ObjetivosEstrategicos.aspx> página visitada el 3/8/12.

⁵³ Ver <http://www.financierarural.gob.mx/fr/Paginas/ProgramasInstitucionales.aspx>

⁵⁴ Con base en la entrevista mantenida con el Dr. Gustavo Merino, Director General de Financiera Rural. Dicha entrevista no fue grabada a petición del entrevistado y por ende no se encuentra en el anexo que acompaña a este informe y donde están transcritas las entrevistas realizadas.

este sentido, la política pública de financiamiento parece ser regresiva.

Al operar Financiera Rural tanto en el primero como en el segundo piso compete con sus propios dispersores. Ante ello, no debe extrañar que además de instituciones financieras bancarias, uniones de crédito y sofomes, Financiera Rural opera con instituciones financieras no reguladas, entidades no-financieras dispensoras de crédito e incluso con organizaciones de productores, todo lo cual pudiera atentar contra el objetivo que persigue el Banco Nacional de Servicios Financieros (*Bansefi*) de regularizar al sector de ahorro y crédito popular y lograr una modernización acorde a los requerimientos que guarda la ley. Buscando minimizar tal conflicto, Financiera Rural debiera ayudar a que los dispersores de crédito se conviertan en entidades financieras reguladas. Sin embargo al así hacerlo corre el riesgo de perderlos como clientes en virtud del diferencial de tasas de interés que existe entre *FIRA* y Financiera Rural.

En este sentido, un primer reto de los programas de crédito público pasa por articular las operaciones de *FIRA* y Financiera Rural. En caso se diera la eliminación del subsidio que ofrece *FIRA*, tendríamos dos instituciones federales compitiendo para colocar fondos en el segundo piso. Siendo esta actividad pieza central de las operaciones de ambas instituciones y tomando en consideración los efectos perversos que pudieran detonarse ante esta competencia (sobreendeudamiento y morosidad) resulta necesario considerar la posibilidad de unificarlos bajo una sola institución.

b. Durante los años 2003- 2007, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (*Sagarpa*) tuvo en funcionamiento el Programa de Apoyo para

Acceder al Sistema Financiero Rural (Paasfir)⁵⁵. Este programa tenía un componente de apoyo para la constitución de intermediarios financieros rurales, el cual se dirigía de manera mayoritaria para la conformación de reservas líquidas y para la organización, capacitación, y asesoría técnica para la constitución y supervisión auxiliar de organismos de integración. Este componente guarda mucha similitud con otros programas que ya existían para esas fechas. Así, los dos fondos que maneja el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (*Pronafim*) ofrecen financiamiento a intermediarios financieros rurales para ampliaciones de líneas de crédito y para financiar la modernización operativa de estos intermediarios⁵⁶. Por otro lado, tanto *Bansefi* como el Programa de asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (*Patmir*) daban apoyos para la organización, capacitación, y asesoría técnica para la constitución y supervisión auxiliar de intermediarios financieros rurales y sus organismos de integración.

Un segundo componente del Paasfir -que ocupaba la mayor parte del presupuesto del programa- era la oferta de garantías líquidas –producto que también ofrece *FIRA*- como mecanismo para la inducción al sistema financiero formal. En aras de asegurar el repago del financiamiento, el programa contemplaba que en caso no hubiera necesidad de ejercer las garantías, el monto reservado se los entregaban a los organismos intermedios -que gestionaron y colocaron los fondos entre los productores con el ánimo de que crearan una institución financiera rural. Así, mientras *FIRA* buscaba asegurar que la garantía no se ejecutara, el *Paasfir* lo manejaba como si fuera una transferencia no

⁵⁵ <http://www.financierarural.gob.mx/APOYOSPRODUCTORESINTERMEDIARIOS/PROGRAMAS/Paginas/Programaapoyoa ccedersistemafinancierorural.aspx>

⁵⁶ Para información de Finafim ver <http://www.pronafim.gob.mx/pws127.asp>, y para información de Fommur ver <http://www.pronafim.gob.mx/pws1213.asp>.

reembolsable. En este sentido, el costo real del financiamiento era inferior en el caso del *Paasfir* con lo que además de duplicar esfuerzos se inducía al financiamiento de proyectos que bajo condiciones de mercado no se hubieran efectuado.

Fruto de reorganizaciones institucionales, en 2008 desaparece el *Paasfir*, dando lugar al *Pidefimer* (Programa de Inducción y desarrollo de Financiamiento al Medio Rural), programa que al igual que su predecesor ofrecía garantías líquidas y apoyaba la constitución de intermediarios financieros rurales. Entre las innovaciones que traía este nuevo programa estaba el uso de la garantía: en caso de no ejercerse ya no se le entregaban los recursos a los beneficiarios del financiamiento⁵⁷. Ello implicaba que ahora habían más incentivos para los operadores del programa para asegurar la recuperación del financiamiento y menos incentivos al repago por parte de los beneficiarios. Lamentablemente no se encontraron estudios en los que se examine el impacto del cambio en la política. Si bien la innovación fue positiva, *Pidefimer* realizaba las mismas operaciones que *FIRA*, *Financiera Rural* y *Bansefi*.

Para fines del 2010 el *Pidefimer* desaparece y se crea el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, el cual tiene entre sus apoyos un componente de garantías y otro de inducción a la inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación. Como puede verse se deja de lado el apoyo a la constitución de intermediarios y se empieza a dar más importancia a la adquisición de equipo –actividad que realizaban muchos otros programas sociales, que serán analizados más adelante.

La evolución que dio lugar a *Pidefimer* y su posterior evolución hacia un

⁵⁷ Información del *Pidefimer* disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/Paginas/Pidefimer.aspx>

componente del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos es quizás un ejemplo de la precariedad de la política pública: pareciera no haber un análisis pormenorizado para decidir si es necesario crear un nuevo programa o mejor simplemente destinar recursos a los ya existentes; no se da tiempo suficiente a los programas para madurar y ver sus resultados; y no se analiza el impacto que pudieran tener los cambios en los incentivos de los programas⁵⁸.

c. Hay cierta dificultad para adecuar los programas públicos a modificaciones en el contexto en que operan. Un buen ejemplo de ello se observa en el marco normativo del fondo y del fideicomiso que opera el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (*Pronafim*). Tanto el *Finafim* (Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario que surgió en el 2001) como el *Fommur* (**Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales que surgió en 1998 y que por dos años estuvo en Sagarpa**) buscan ofrecer financiamiento a instituciones financieras para que a su vez destinen financiamiento a la población en situación de pobreza que cuentan con proyectos productivos.

La única distinción entre el Fondo y el Fideicomiso es que el primero focaliza sus recursos en instituciones financieras que destinan sus recursos a mujeres rurales y que utilizan una tecnología de crédito solidario –facetas muy comunes para fines del siglo pasado pues replicaban la tecnología del *Grameen Bank*⁵⁹. A diferencia de este fondo,

⁵⁸ Ver entrevista a exfuncionario de Pidefimer donde narra la historia del programa y sus avatares.

⁵⁹ Banco Grameen (BG) es un banco social de microcréditos fundado en Jobra (Bangladesh), en 1976; este banco revertió la práctica convencional bancaria al eliminar la necesidad de garantías por créditos y creó un sistema bancario basado en la confianza mutua, la responsabilidad y la participación. BG ofrece créditos a los más pobres de los pobres en zonas rurales de Bangladesh, sin ninguna garantía. Para más información ver <http://www.grameen.com/>.

Finafim no focaliza por género, ni por el tipo de crédito (individual o colectivo) ni tampoco obliga a los intermediarios a tener una tecnología crediticia que ofrezca un crédito cuyo monto va creciendo conforme el deudor se va haciendo de un buen historial de pago como sí lo hace *Fommur*⁶⁰.

Pero el sector de microfinanzas ha evolucionado y en la actualidad, las microfinancieras mexicanas tienden a ofrecer productos crediticios tanto a hombres como mujeres así como ofrecer crédito individual y grupal. Según Prodesarrollo⁶¹ (2011), el 20% de los clientes de las microfinancieras que integran su red eran hombres y el 35% era crédito individual. Si bien todavía hay una clara predominancia de clientes mujeres y del crédito solidario, la mayor flexibilidad de *Finafim*, está generando que enfrente una demanda muy superior a la que tiene el *Fommur*. Más aún, si bien este último está destinado exclusivamente a mujeres, el 84% de los fondos del *Finafim* se destinan también a mujeres⁶². Ante esta situación, las autoridades del *Pronafim* han buscado –sin éxito hasta ahora– alterar la normatividad de *Fommur* para darle más flexibilidad y acercarlo al modelo operativo de *Finafim*⁶³. Sin embargo, tomando en consideración la similitud de la distribución espacial de los montos promedio otorgado por ambos fondos

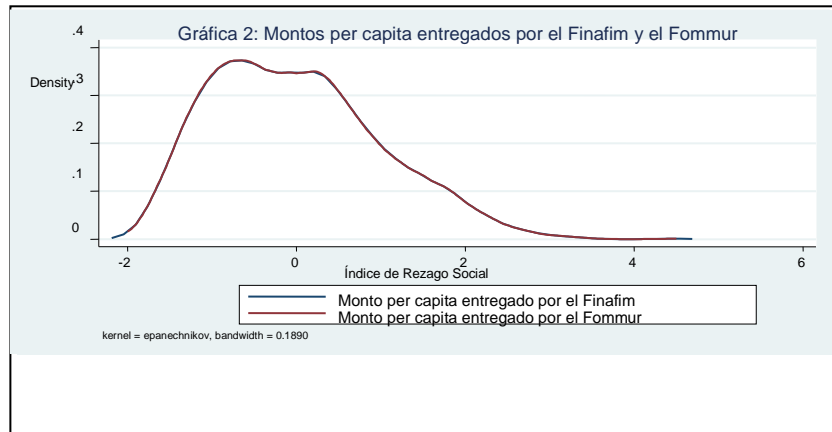
⁶⁰ Tales afirmaciones se desprenden de la revisión de las reglas de operación del fondo y del fideicomiso. Asimismo, vale la pena leer la entrevista hecha a los funcionarios del Pronafim en donde queda claro hasta qué punto los programas e instituciones de financiamiento parecen estar desconectados.

⁶¹ Esta es una red nacional de instituciones microfinancieras (www.prodesarrollo.org) que tienen por objetivo contribuir al desarrollo económico y a la disminución de la pobreza a través de la oferta de servicios financieros. Sus miembros proveen servicios financieros a las familias de bajos ingresos y a microempresas a través de setenta mil sucursales alrededor del país. En el 2006, esta red recibió el premio a la mejor red global, otorgada por el Grupo Consultor de Asistencia a los Pobres (CGAP). En la actualidad cuenta con 90 instituciones afiliadas que juntas tienen un total de siete millones de clientes de las cuales el 80% son mujeres y el 53% viven en zonas rurales. El 65% de las personas atendidas lo hacen mediante alguna metodología de crédito solidario. El crédito promedio es de 5,700 pesos y tienen una cartera crediticia de 28,902,963,031 pesos.

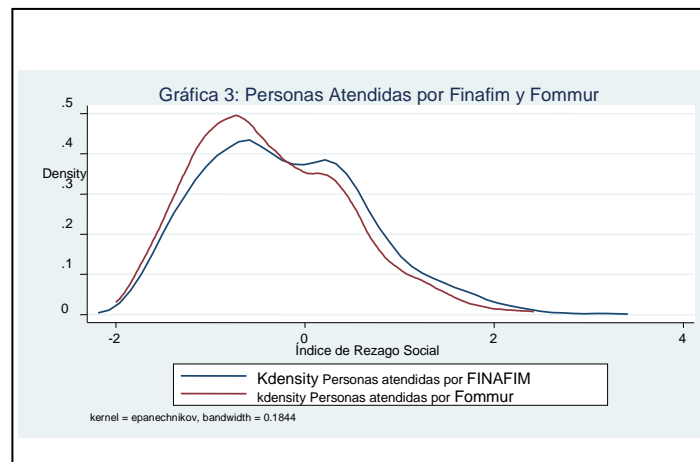
⁶² El dato puede encontrarse en el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 de Finafim, página 1. Evaluación disponible en http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/pronafim_eval_2010_eed_ejecutiva.pdf.

⁶³ Ver entrevista a funcionarios de Pronafim en el Anexo.

(ver gráfica 2) y que el Finafim atiende personas que viven en municipios con un relativo mayor rezago social (ver gráfico 3), debería más bien considerarse la desaparición del *Fommur* y su integración presupuestal y de operaciones al *Finafim*.



Fuente: elaboración propia con datos de los programas



Fuente: elaboración propia con datos de los programas.

d. Tanto *Financiera Rural*, *FIRA*, *Pidefimer*, *Fommur* y *Finafim* tienen por similitud que operan en el mercado crediticio y se fondean por medio del gobierno federal y/o –para los dos primeros casos- a través del mercado de deuda. A diferencia de estos programas e instituciones, el Banco Nacional de Servicios Financieros (*Bansefi*) persigue, por un lado,

apoyar en la modernización del sector de las entidades de ahorro y crédito popular, captar el ahorro privado y servir de agente dispersor de las transferencias que otorgan programas sociales que no son parte de esta evaluación⁶⁴. Así, gracias a una infraestructura de cuatrocientos noventa y dos sucursales y a la creación de la Red de la Gente –alianza entre *Bansefi* y un conjunto de instituciones financieras no-bancarias que juntos tienen 2,388 sucursales- esta institución tenía como principal pasivo a los depósitos de exigibilidad inmediata –que a Diciembre del 2012 ascendía a un poco más de doce mil millones de pesos- y como principal activo –al estar impedido de ofrecer financiamiento entre el público- la tenencia de valores gubernamentales⁶⁵. En este sentido, no debe extrañar que tenga un grado de capitalización (por riesgo de crédito) del 117% -el más alto de toda la banca de desarrollo.

Sin embargo, la estrategia financiera de *Bansefi* no es necesariamente compatible con la creación y fortalecimiento de intermediarios financieros rurales –como buscan *FIRA*, *Financiera Rural*, *Fommur*, *Finafim* y *el Pidefimer* en su momento. Si bien la dispersión de las transferencias han ayudado a reducir el clientelismo que rodeaba a los programas sociales, así como a abaratar los costos de envío y recepción de las remesas, el intento de *Bansefi* de captar el ahorro de los receptores de estas transferencias públicas y privadas pudiera afectar de manera indirecta el acceso al financiamiento en la medida que este banco público coloca lo ahorrado en bonos gubernamentales. Esta reducción en el acceso al financiamiento podría invalidarse en caso de que las sucursales de este banco

⁶⁴ En términos generales casi ninguno de los programas que ofrecen transferencias no reembolsables para la adquisición de activos productivos hacían uso de *Bansefi* como agente dispersor.

⁶⁵ Ver los balances generales y estado de resultados de la institución en la página <http://www.bansefi.gob.mx/bansefi/Estadosfinancieros/Paginas/default.aspx>

público estuvieran en zonas caracterizadas por la ausencia de otros intermediarios financieros institucionales. Sin embargo, como se muestra en Cotler (2009), sólo una cuarta parte de las sucursales de Bansefi se localizan en municipios donde no existen bancos ni sociedades de ahorro y crédito popular.

Además de potencialmente inhibir la intermediación, la estrategia financiera de Bansefi no parece ser sostenible en virtud de las bajas tasas de interés que recibe y los altos costos operativos y regulatorios que incurre. Asumiendo que el Gobierno Federal no desee financiar de manera permanente la operación de esta institución surgen tres opciones, todas poco deseables. La primera es la necesidad de cobrar mayores comisiones y tarifas a sectores poblacionales de bajos ingresos o a intermediarios que ofrecen productos a dichas poblaciones. La segunda es limitar el crecimiento de nuevas sucursales. La tercera –que ya fue considerada e inicialmente rechazada por las autoridades- es la de competir con *FIRA*, *Financiera Rural*, *Fommur* y *Finafim* en el mercado de crédito.

Con base en la revisión de las reglas de operación, las evaluaciones a las que de manera periódica han estado expuestos los programas sociales y a las entrevistas realizadas, consideramos que el conjunto de programas e instituciones federales que ofrecen o inducen al financiamiento utilizan instrumentos que acarrearán desincentivos entre sí e impiden una consolidación de una oferta institucional que coadyuve a elevar el bienestar de los sectores poblacionales más pobres. Como dijera un funcionario del *Pronafim*, “mi opinión personal es que el problema tiene que ver con el tema de la fragmentación de la política pública y de la capacidad de generar una política sectorial

integrada". La información que proporcionan los documentos públicos y la entrevista dan lugar a pocas dudas respecto de la ausencia de acciones coordinadas por los programas e instituciones financieras del gobierno. En este sentido, no es posible hablar de una estrategia del gobierno federal pues no sólo no existe una coordinación en términos operativos sino que tampoco lo hay a nivel presupuestal o financiero.

En términos generales, cuatro son los puntos críticos de estos programas e instituciones que requieren de una reflexión:

i) Tanto *FIRA* como Financiera Rural persiguen objetivos similares y tienen operaciones que se traslapan en el segundo piso. Sin embargo, *FIRA* recibe un subsidio que le permite cobrar en la actualidad una tasa de interés de *TIIIE* menos 6 puntos mientras que Financiera Rural debe ser autosustentable. Además de que no existe una buena justificación del subsidio diferenciado, es importante recalcar que el beneficiario final tiende a ser un productor de altos ingresos en términos relativos. Dicho subsidio fiscal está programado para terminar en el 2013 por lo que eventualmente será necesario reflexionar acerca de la utilidad de contar con dos instituciones públicas que ofrecen financiamiento y garantías liquidas en mercados muy similares. Por otro lado, es necesario revisar las políticas financieras que estas instituciones usan en el primer y segundo piso pues es muy probable que compitan y desincentiven la creación de intermediarios financieros rurales.

ii) La transformación de *Paasfir en Pidefimer* y posteriormente en un componente del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos es ejemplo de la falta de una visión integral de la política de financiamiento pues durante toda su trayectoria ofreció

productos financieros que ya eran ofrecidos por otros programas. A este respecto, hace falta un análisis pormenorizado para decidir si es necesario crear un nuevo programa ó mejor simplemente destinar recursos a los ya existentes. Ciertamente, el problema no es sólo al interior de una Secretaría de Estado, es más bien un problema transversal que tiene por fondo la carencia de una visión integral de los distintos programas y la ausencia de una coordinación más efectiva entre ellos. Siguiendo el ejemplo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, debería quizás contemplarse la posibilidad de que cualquier nuevo programa social que desee crearse o transformarse cuente con la aprobación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social⁶⁶.

iii) La historia de *Fommur* y *Finafim* es un ejemplo de la dificultad que existe para fusionar programas y alterar sus reglas de operación aun cuando los cambios así lo ameriten. Ciertamente debe propiciarse una mayor flexibilidad siguiendo lo sugerido en el punto anterior.

iv) Las operaciones que realiza *Bansefi*, *Financiera Rural*, *FIRA*, *Pidefimer*, *Fommur* y *Finafim* muestran a instituciones financieras del sector público que tienen en común que ninguna hace labores de intermediación regional, lo cual puede generar una reducción en las ganancias de bienestar. A este respecto, resulta necesario reflexionar en torno a una posible fusión de *FIRA-Financiera Rural* y *Bansefi* y en ese contexto respecto de la necesidad de que continúe operando el *Pronafim*.

⁶⁶ La reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del año 2000 creó a la COFEMER con el mandato de llevar a cabo el proceso de mejora regulatoria de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, contando con autonomía técnica y operativa. Bajo este mandato, la COFEMER revisa y emite opinión sobre las propuestas de regulación y manifestaciones de impacto regulatorio que envían las dependencias. Más información en <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=29>.

VI.2 Programas de Transferencias no-reembolsables para la compra de activo fijos

Aun cuando la banca de desarrollo lleva varias décadas buscando hacer llegar el financiamiento a sectores productivos que –por diversos motivos- no tiene acceso a los productos de la banca, la eficacia de sus operaciones ha sido muy cuestionada. Hasta los años noventa del siglo pasado, sus operaciones crediticias se centraban en el primer piso y sus principales problemas era la alta morosidad que presentaban los pagos en virtud de malas decisiones por parte de los oficiales de crédito y de un comportamiento estratégico por parte de los deudores. Buscando evitar estos problemas, en los últimos veinte años las operaciones crediticias de la banca de desarrollo han buscado transitar al segundo piso y hacia las garantías crediticias⁶⁷. Sin embargo, al hacerlo dos trabas han surgido que limita la eficacia de los apoyos que otorga la banca de desarrollo. La primera es el bajo número de instituciones financieras privadas que cumplen con la normatividad y la segunda son las altas tasas de interés que cobran. Ante ello, el gobierno federal impulsó un conjunto de programas que ofrecían transferencias no reembolsables para la compra de activos productivos. Posteriormente a ello, en la última década se dio un impulso a la regularización del sector de ahorro y crédito popular y se tomaron medidas para promover la competencia. Sin embargo debido a problemas de diseño su alcance es aun limitado por lo que el gobierno federal ha continuado apoyando los programas de transferencias no-reembolsables como mecanismo para elevar los ingresos de los sectores poblacionales más pobres por medio de la generación de empresas y de ocupaciones.

⁶⁷ Para un recuento de estos cambios se puede revisar Cotler (2000) y (2001).

En conjunto, los catorce programas que aquí evaluaremos ejercieron un presupuesto en el 2011 que ascendió a un poco más de doce mil millones de pesos. Como muestra el cuadro 2, los beneficiarios de dichos proyectos fueron personas físicas, micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, ejidos y comunidades. De dicho cuadro salta la vista que dos programas absorbieron un poco más del 70% del presupuesto total ejercido y tienen por particularidad que ambos fueron transformados de manera importante en los últimos meses: uno en el 2012 (Fonaes) y el otro en el presente año (Fondo Pyme).

Cuadro 2: Programas Analizados que ofrecen Transferencias

Meta buscada	Nombre del Programa	Presupuesto ejercido en el 2011 (en millones de pesos)	Número Beneficiarios directos en el 2011
Empresarial	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (<i>Fondopyme</i>)	6,777.6	a. 41,945 emprendimientos y microempresas y, b. 14,774 pequeñas y medianas empresas y, c. 288 empresas grandes.
Ocupacional	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (<i>Fonaes</i>)	1,774.8	35,084 personas
Ocupacional	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (<i>Promsag</i>)	812.2	24,889 personas
Ocupacional	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (<i>Fappa</i>)	711.7	21,805 personas
Ocupacional	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (<i>Popmi</i>)	463.4	43,460 personas
Empresarial	Programa de Opciones Productivas (<i>Pop</i>)	437.8	a. 16,941 personas y, b. 779 asociaciones de microempresarios
Ocupacional	Programa Fondos Regionales Indígenas (<i>Pfri</i>)	343.3	16,974 personas
Empresarial	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (<i>Jerft</i>)	327.9	1,632 personas
Empresarial	Pro Árbol-Programa de Desarrollo y Producción Forestal (<i>Prodeplan</i>)	248.7	a. 228 personas. b. 10 pequeñas y medianas empresas y, c. 14 ejidos y comunidades.
Ocupacional	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (<i>Procapi</i>)	238.9	15,530 personas

Empresarial	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (<i>Ptazi</i>)	220.4	a. 5307 personas y, b. 240 organizaciones indígenas
Ocupacional	Programa 3 x 1 para Migrantes (3*1) para las modalidades ^{1/} : i. Proyectos Productivos para Fortalecimiento Institucional. ii. Proyectos Productivo Comunitario.	91.0	349 emprendimientos y microempresas
Ocupacional	Programa del Fondo de Empleo en Zonas Marginadas (<i>Pcezm</i>)	73.0	2 empresas medianas
Ocupacional	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (<i>Fonart</i>)	48.4	13,223 personas
^{1/} El presupuesto del programa Tres por Uno era de 557.7 millones de pesos pero la gran mayoría se utilizó para cofinanciar proyectos de urbanización y pavimentación, infraestructura de agua potable y alcantarillado, centros comunitarios, etc. Fuente: Información proporcionada por funcionarios de los distintos programas.			

Con base en lo desarrollado en el capítulo IV, la superposición del financiamiento y de las transferencias no-reembolsables es una combinación que resulta cuestionable. Para la población objetivo, la oferta de transferencias no-reembolsables es más atractiva que la oferta de financiamiento debido al diferencial de tasas de interés. En este sentido, los programas que ofrecen transferencias reducen la demanda por los productos financieros que ofrece el sector público lo cual incentiva la canalización de los recursos financieros hacia productores menos desfavorecidos con lo que se reducen las posibilidades de generar un sistema financiero más incluyente. Por otro lado, si bien la inclinación a utilizar transferencias no-reembolsables pudiera inducir a la generación de proyectos productivos más riesgosos (y ex ante más rentables), la rentabilidad de los mismos está distorsionada por la gratuidad de los apoyos. Si bien es necesaria más investigación de corte experimental para evaluar la pertinencia de ofrecer ambos apoyos (crédito y transferencias no-reembolsables) a una misma población y para un mismo objetivo, a simple introspección la combinación de ambos no parece ser el óptimo.

Pero, ¿qué tan eficiente es esta acción pública encaminada a ofrecer transferencias no-reembolsables para la adquisición de activos productivos? Con el fin de responder a dicha pregunta a continuación examinamos el funcionamiento de los distintos programas que ofrecen tal producto. Como explicáramos en páginas anteriores, para fines de exposición dividiremos a los programas en tres categorías basados en un análisis de los fines que persigue, en los indicadores de resultados (ver Anexo 2) y la percepción que se obtuvo en las visitas de campo. En este sentido, se clasificaron los programas con base en si buscan apoyar la creación de ocupaciones, fomentar la generación de empresas rentables u ó otros objetivos⁶⁸.

Los programas que fomentan la generación de empresas asumen que existe una capacidad empresarial potencial que está subutilizada en los sectores semi-urbanos y rurales del país por falta de educación apropiada para el establecimiento de negocios y por la ausencia de una oferta de financiamiento -con precios accesibles- para la compra de activos fijos. Mientras tanto, los programas que fomentan la creación de ocupaciones reconocen la precariedad en que viven amplios sectores poblacionales y la carencia de un potencial para poner en marcha negocios que pudieran ser rentables a mediano plazo.

Tomando en consideración esta clasificación, se agruparon los catorce programas de la siguiente manera:

⁶⁸ Quizas los casos más emblemáticos resultan siendo el de FONAES que tiene por fin “contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos...”, el de JERFT que busca “contribuir al incremento del ingreso de los jóvenes rurales, facilitándoles el acceso a modelos de negocio rentables...” y el de POPMI que tiene por fin “contribuir a que las mujeres indígenas beneficiarias del programa incrementen su participación en la toma de decisiones...”. Las citas fueron extraídas de los cuadros que se encuentran en el Anexo 2.

a) Programas que buscan generar ocupaciones: Programa Fondos Regionales Indígenas (*Pfri*), Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (*Fonaes*), Fondo para el Apoyo a los Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (*Fappa*), Programa de la Mujer en el Sector Agrario (*Promusag*), Fondo Nacional Para el Fomento de Las Artesanías (*Fonart*), Programa de Coordinación para el apoyo a la Producción Indígena (*Procapí*) y el Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (*Pcezm*).

b) Programas que buscan generar empresas viables: Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (*Ptazi*), Programa de Opciones Productivas (*Pop*), Programa Joven Emprendedor rural y Fondo de Tierras (*Jerft*), Programa de Desarrollo Forestal (*Prodeplan*) y el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (*Fondo Pyme*).

c) Programas que buscan generar capital social y empoderamiento: Programa de organización Productiva para las Mujeres Indígenas (*Popmi*) y dos modalidades del Programa tres por uno para Migrantes (*3x1*).

A continuación se describen los rasgos más sobresalientes de cada uno de los programas y se evalúa si se entrelazan con otros programas de forma tal de generar un paquete que constituya una política coordinada con un enfoque territorial.

VI.2.1. Programas Focalizados en generar ocupaciones:

Dentro de esta línea de programas podemos mencionar en primer lugar al Fondo de Apoyo para proyectos productivos (*Fappa*) y al Programa de la Mujer en el sector Agrario (*Promusag*), ambos operados por la Secretaría de la Reforma Agraria. Teniendo

por fin elevar el ingreso de los beneficiarios, estos programas otorgan transferencias a personas que habitan en núcleos agrarios -en zonas de alta prioridad y con un bajo índice de desarrollo humano- y que dirigidos por un técnico formulan un proyecto productivo que sea técnicamente viable⁶⁹.

En términos generales, la distinción sustantiva de ambos programas pasa por su población objetivo. *Fappa* apoya a personas sin tierras que habitan en núcleos agrarios mientras que *Promusag* solo apoya a mujeres que habitan en núcleos agrarios, independientemente de si poseen tierras o no. Debido en parte a la feminización que viene experimentando la población de zonas rurales⁷⁰ y a la predominancia de la titularidad de la tierra por parte de los hombres, no es de extrañar que más de la mitad de los beneficiarios de *Fappa* sean mujeres⁷¹. Más aún, hay una gran coincidencia espacial de ambos programas que se refleja en que el 86% de los municipios donde *Fappa* estuvo presente también lo estuvo *Promusag* y en el 46% de los 1,324 municipios en que estuvo presente *Promusag* también lo estuvo *Fappa*. A pesar de reconocer la existencia de un posible traslape entre ambos programas, las autoridades expresaron su desacuerdo en fusionarlos pues la presencia de ambos programas garantizaba la participación femenina, i.e. se percibe a *Promusag* como un programa de acción afirmativa.

En su inmensa mayoría, los recursos⁷² fueron utilizados para la compra de ganado pecuario, actividad de traspatio que es muy común y en la que los activos adquiridos son

⁶⁹ Información de *Fappa* disponible en <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/programas/fappa/> e información de *Promusag* disponible en <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/programas/promusag/>

⁷⁰ http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/8/46418/2Factsheet_rural_women_Eng.pdf

⁷¹ Ver http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/coneval/eval_ext_comp/FAPPA.pdf

⁷² En años anteriores, *Bansefi* fue la institución financiera que canalizó los recursos financieros. Sin embargo, la ausencia de oficinas en los núcleos agrarios y la baja tenencia de dinero en las sucursales de dicha institución generó problemas

fácilmente divisibles por lo que la constitución de un grupo tiene pocas consecuencias productivas⁷³. En este sentido, todo parece indicar que la transferencia otorgada se destina en su inmensa mayoría a la adquisición de activos que se utilizan en actividades productivas que no son nuevas para los beneficiarios. En caso ello fuera cierto, estos programas más que generar ocupaciones nuevas, generan más ingresos en ocupaciones que ya se tenían. Corolario de lo anterior, el uso de un indicador de permanencia en la actividad como indicador para medir la consolidación del proyecto productivo –como aparece en la matriz de indicadores de ambos programas- no es una variable adecuada para sugerir que los programas públicos sean exitosos⁷⁴. De igual modo, una variable que mida el aumento de los ingresos –como también aparece en la matriz de indicadores de ambos programas- tampoco es útil pues es relativamente predecible que la transferencia no-reembolsable debiera presuponer –aunque sea temporalmente- un incremento en el ingreso⁷⁵.

Ninguno de los dos programas considerados se preocupa de manera explícita de asegurar que los proyectos a financiar sean rentables. En este sentido, una primera debilidad común de éstos es la alta probabilidad –pues no hay estudios de seguimiento- de que los ingresos generados a partir de las transferencias representen un incremento transitorio del ingreso. La falta de un análisis de la rentabilidad esperada por parte de las

administrativos para la Secretaría de Reforma Agraria. Ante ello, en la actualidad estos programas dispersan sus fondos con BBVA Bancomer.

⁷³ De acuerdo a la entrevista realizada con los funcionarios de los programas, no hay ningún elemento en las reglas de operación que desincentive la disolución del grupo una vez adquirido los activos. Aun cuando se podría entender los beneficios que permiten la conformación de grupos –mas allá de poder acceder a mayores sumas de dinero- no existe en la matriz de indicadores de estos programas ninguna variable que mida el éxito alcanzado en términos organizativos.

⁷⁴ Ver la matriz de indicadores de resultados 2011 para Promusag y Fappa en http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2011/MIR/S088_Promusag.pdf http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2011/MIR/S089_Fappa.pdf.

⁷⁵ En el Anexo 2 aparecen los indicadores de ambos programas.

autoridades de los programas es quizás comprensible pues implicaría un incremento sustancial en los gastos operativos y posiblemente en una selección de beneficiarios muy distinta a la que se tiene en la actualidad. Sin embargo, la carencia de este análisis también conduce a que los programas no investiguen si existe un mercado más allá de las fronteras locales para los bienes y servicios que se produzcan ni tampoco fomenten nuevos mecanismos de comercialización de lo producido. Ante ello, no es clara la dominancia de estos programas frente a otros –como pudiera ser un Programa de Empleo Temporal bien diseñado⁷⁶- que al permitir la construcción de infraestructura territorial adecuada pudiera ayudar a la integración de los mercados

A pesar de que los programas de *Fappa* y *Promusag* tienen una presencia importante en municipios indígenas y con presencia indígena –veintinueve y treinta tres por ciento respectivamente⁷⁷- la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) consideró necesario operar dos programas muy similares a los antes mencionados. El motivo para tal decisión radicaba en la percepción de que los indígenas eran marginados o no recibían los suficientes apoyos. Aun cuando tal reclamo podría ser justo, no pudimos encontrar un documento donde se dieran indicios que apoyaran tal percepción y qué explicará cómo los programas diseñados por la CDI podrían resolver las causas que daban origen a tal marginación.

⁷⁶ Para este efecto, revisar algunas de las observaciones que se hacen al Programa en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evaluacion_Consistencia/ECR_2011-2012.aspx

⁷⁷ La Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas cataloga a los municipios en cuatro categorías: indígenas (donde más del 40% es considerado indígena), con presencia indígena (en donde la población indígena representa entre el 20 y el 40% de la población), con población indígena dispersa (cuando la población indígena representa menos del 20%) y sin presencia indígena.

Teniendo por finalidad contribuir a mejorar las condiciones económicas de la población indígena, el Programa de Fondos Regionales Indígenas (*Pfri*) exige un mayor grado de organización de los beneficiarios del que requieren los programas de *Fappa* y *Promusag* pues ofrece recursos económicos a organizaciones indígenas que se integran en las comunidades y que cuentan con órganos de representación y de decisión⁷⁸. En cierta manera, los fondos operan como organismos intermedios que gestionan el dinero público con el fin de otorgar préstamos para el apoyo de proyectos productivos, habiendo para ello una cuota de género pues por lo menos treinta por ciento de los beneficiarios deben ser mujeres. Una vez devuelto el préstamo, el capital queda en manos de los fondos regionales (de ahí su carácter no-reembolsable) para que sirva de capital para continuar apoyando otros proyectos. Esta estructura es similar a la del Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (*PCEZM*), *FONAES* y el *Fondo Pyme* pues comparten el hecho de que por lo general no hay un seguimiento respecto de si existe o no morosidad en la devolución del dinero y respecto de qué hacen los organismos intermedios con el fondo devuelto.

Habiendo un financiamiento de por medio y un costo de transacción originado en la necesidad de entablar lazos con un organismo intermedio como son los fondos regionales, un importante número de productores indígenas quedaban excluidos de este programa. Ante ello, en el 2007 la CDI creó el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (*Procapí*). En términos generales este programa busca contribuir al mejoramiento de los ingresos de las unidades económicas productivas gestionadas por

⁷⁸ Ver <http://www.cdi.gob.mx/programas/2012/cdi-programa-fondos-regionales-indigenas-2012.pdf>.

grupos y organizaciones indígenas, con un enfoque de sustentabilidad e identidad cultural. Su población objetivo son productores indígenas organizados en grupos de trabajo, organizaciones indígenas con personalidad jurídica, ejidos y comunidades indígenas a los cuales el programa ofrece apoyos no reembolsables con un cofinanciamiento cercano al 50% por parte de los gobiernos estatales y municipales para la puesta en marcha de proyectos generadores de ingresos⁷⁹.

Estos dos programas parten del diagnóstico que la población indígena es una comunidad de individuos que además de sufrir pobreza son muchas veces marginados y discriminados por operadores de otros programas sociales. Aun cuando hay muchos indicios de ello en otros rubros (ver por ejemplo Schmelkes, 2013 para el rubro educativo), una debilidad de los dos programas que aquí analizamos es su dificultad para focalizar adecuadamente. Primero porque no parece existir indicadores a nivel municipal que permitan saber dónde y quienes están siendo marginados por otros programas sociales con similares instrumentos y objetivos. Segundo por qué la definición que existe para definir quienes son indígenas es poco operativa⁸⁰ y propicia un sesgo al alza en la autoselección debido a la búsqueda de rentas. Por otro lado, en la medida que en programas como *Fappa*, *Promusag*, *Fonaes* y *Fonart* (estos dos últimos a ser analizados luego) también existen beneficiarios que son indígenas, queda la duda de hasta que punto

⁷⁹ Ver <http://www.cdi.gob.mx/programas/2013/cdi-reglas-de-operacion-PROCAPI-2013.pdf>

⁸⁰ Tradicionalmente se considera indígena a aquel que dice hablar una lengua indígena. De acuerdo con este criterio, 6.9 millones de mexicanos son indígenas. Sin embargo, de acuerdo con el criterio de autoadscripción, que se define como la respuesta afirmativa a la pregunta de si se considera indígena, casi el 15% de la población nacional se considera a sí misma indígena, de acuerdo con el cuestionario ampliado del último Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI 2010), lo que significa 15.7 millones de mexicanos. Con base en ello, se estima que en el noventa y nueve por ciento de los municipios hay presencia indígena, para ver más revisar:

http://hdr.undp.org/es/informes/nacional/americalatinacaribe/mexico/Mexico_NHDR_2010.pdf

la aparente marginación obedece al hecho de ser indígena o al hecho de residir en comunidades aisladas⁸¹.

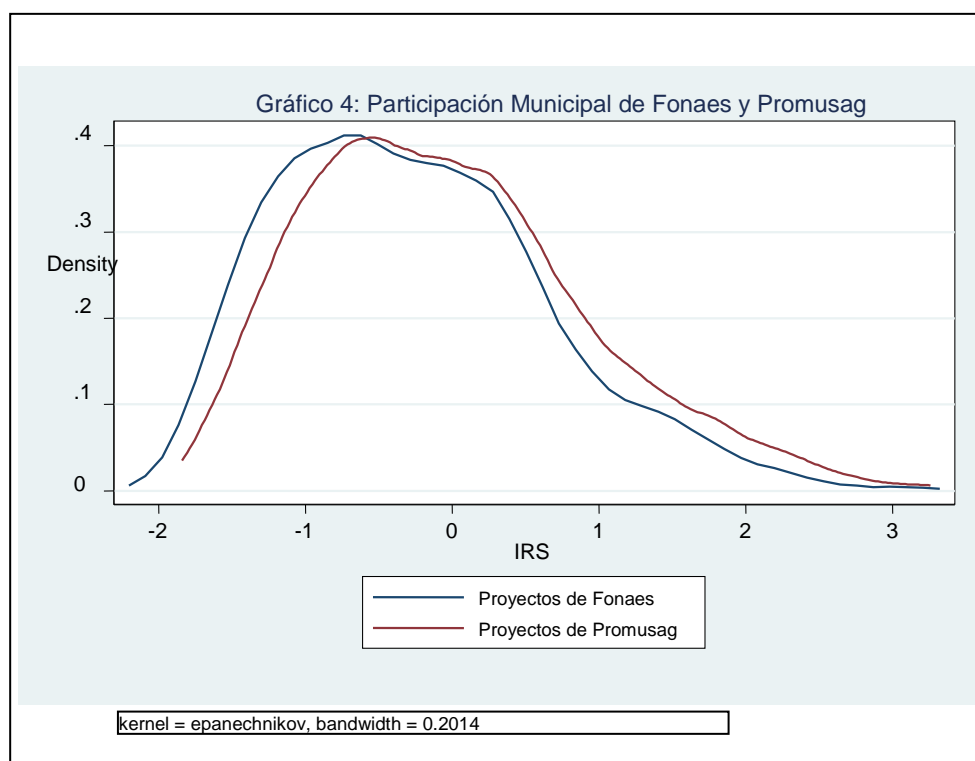
Tanto *Fappa*, *Promusag*, *Pfri* y *Procapi*, apoyan la creación de ocupaciones y la generación de ingresos en zonas fundamentalmente rurales. Sin embargo, el país es cada vez más urbano y ante ello se crearon otros programas que ofrecen apoyos a sectores rurales y urbanos. Uno de ellos es el Fondo Nacional de apoyo a las Empresas Sociales (*Fonaes*), organismo creado en 1991 que tiene por fin “contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos” –que emprenden individuos, grupos sociales ó empresas sociales y cuyos miembros pertenecen a los seis primeros deciles de la distribución del ingreso⁸²

Si bien los apoyos que da este programa podrían ser considerados como similares a lo realizado por *Fappa*, *Promusag*, *Procapi* y *Pfri*, hay importantes diferencias que recalcar. Primero, *Fonaes* opera tanto en zonas rurales como urbanas: así por ejemplo, para el año 2011 el 61% del total apoyado se destinó a proyectos en zonas urbanas. Segundo, apoya actividades que no están concentradas en los sectores agropecuario y forestal: para el año 2011, destinaba el 22% de sus apoyos a proyectos del sector industrial, 28% al sector comercio y 25% al sector servicios. Tercero entre los años 2009 al 2011, *Fonaes* ha ido

⁸¹ Los cuatro programas que opera la CDI se ubicaban en el 2009 en cuatrocientos setenta y nueve municipios. Dichos municipios tenían un ingreso per capita anual 24% menor al de los municipios donde no operaba la CDI pero tenía una población 64% superior. Por otro lado, si comparamos los proyectos apoyados en municipios con una población inferior a los 2,500 habitantes observaremos que los programas de la CDI tenían apoyos en 6.5% de los municipios y la suma de los apoyos de *Fappa* y *Promusag* se hallaban en el 18% de estos municipios.

⁸² Los grupos sociales son fundamentalmente organizaciones de productores mientras que las empresas sociales son unidades productivas asociativas que están dadas de alta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ver más en la página dos de las reglas de operaciones <http://www.inaes.gob.mx/doctos/RO/Reglas%20de%20operacion%20FONAES.pdf>.

destinando un cada vez menor apoyo monetario a los requerimientos de individuos (del 8 al 4% respectivamente) y de empresas sociales (del 56% al 30% respectivamente) para así poder dar cada vez más apoyo a la demanda de fondos por parte de grupos sociales (37% a 66%) que por lo general son asociaciones de productores⁸³. En la medida que la conformación de grupos sociales y la constitución de empresas sociales –que implica darse de alta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- requieren de una capacidad organizativa mínima, es posible suponer que los beneficiarios del *Fonaes* son relativamente más prósperos que los de *Fappa* o *Promusag*, como sugiere el gráfico 4. Ello se ve acentuado cuando se toma en consideración que algunos de los apoyos exigen un cofinanciamiento que puede llegar hasta un 60% del valor de lo solicitado.



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por los programas.

⁸³ Información proporcionada por funcionarios de Fonaes.

Finalmente una última diferencia con *Fappa* y *Promusag* pasa por el objetivo adicional que tiene *Fonaes* respecto al fortalecimiento de la banca social. Para tal fin, los beneficiarios de los apoyos pueden presentar una solicitud para abrir una cuenta en una caja solidaria, cooperativa ó caja popular para que ahí depositen el dinero que pudieran obtener fruto de las ventas⁸⁴. Con este esquema de capitalización se busca que los beneficiarios coloquen sus ahorros y colaboren en la creación de intermediarios locales, con lo que podría considerarse una actividad complementaria a lo realizado por *Bansefi* y *Pronafim*.

Sin embargo, al decidir qué proyectos serán apoyados, las autoridades de *Fonaes* se basan—al igual que los programas antes discutidos - en el número de ocupaciones que se plantean generar (por medio de un índice de rentabilidad social⁸⁵) y no con base en una rentabilidad esperada de mercado. Así, no es casual que el programa no tenga instrumentos para detectar capacidades técnicas y empresariales entre los demandantes de fondos ni haga un seguimiento de los beneficiarios. En este sentido, a pesar de ser el programa con el segundo mayor presupuesto, *Fonaes* no tiene instalados las reglas necesarias para lograr incentivar la constitución de empresas que pudieran ir generando un mercado interno y una demanda continua por mano de obra.

⁸⁴ En la siguiente liga http://www.fonaes.gob.mx/doctos/pdf/Padron_Cajas_Solidarias.pdf se puede encontrar la lista de entidades financieras que son actualmente consideradas parte de la banca social y su estatus legal.

⁸⁵ Ver la página 117 de sus reglas de operación.

Con la ley de Economía Social y Solidaria recientemente aprobada⁸⁶, *Fonaes* desaparecerá en el transcurso del año 2013, dando lugar a la creación del Instituto Nacional de Apoyo a Empresas Sociales⁸⁷. Esta reestructuración implica que solo podrán ser beneficiarios personas morales o cooperativas –figuras que en la actualidad absorben el 11% del presupuesto que *Fonaes* tiene para financiar la apertura o ampliación de un negocio. En este sentido, la creación del Instituto Nacional de Apoyo a Empresas Sociales debería llevar a un replanteamiento de las reglas de operación de otros programas con el fin de poder abastecer la demanda por apoyos de los grupos sociales hoy atendidos por *Fonaes*⁸⁸ -y al cual se destinó en el 2011 el 73% del total de apoyos que otorgó *Fonaes*. En lo particular dado que este programa buscaba apoyar la generación de ocupaciones y operaba en 30% de los municipios indígenas del país y 80% de los municipios con presencia indígena, es necesario replantear las reglas de operación del Programa de Fondos Regionales Indígenas (*Pfri*) y de Programas como el de Organización Productiva

⁸⁶ Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Abril de 2012, que tiene como fin establecer mecanismos para facilitar la organización y expansión de la actividad del sector económico, y delinear la responsabilidad del fomento e impulso por parte del Estado. En ella se establece la creación del Instituto Nacional de Economía Social como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía (SE), el cual contará con autonomía técnica, operativa y de gestión, y asumirá las funciones que realizaba *Fonaes*. La Ley completa está disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LESS.pdf>

⁸⁷ Con base en una entrevista dada por el Secretario de Economía, el periódico *El Economista* publicó el 28 de agosto del 2012 que: “La nueva Ley General de la Economía Social y Solidaria -que aprobó la LXI Legislatura- dificultará el apoyo gubernamental a grupos vulnerables como personas con discapacidad, madres en situación de violencia y adultos mayores para que éstos concreten proyectos productivos, ya que los condiciona a integrarse en personas morales y/o cooperativas, en lugar de quedarse como personas físicas para ser beneficiados. El coordinador general del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (*Fonaes*), Ángel Sierra Ramírez, destacó la necesidad de que, aunque la ley ya está aprobada, se modifique para que se permita de nuevo el acceso a los apoyos a personas físicas y a grupos sociales, que representaban más de 90% de los beneficiarios del *Fonaes*.”

En entrevista, recordó que fue precisamente porque se deja fuera a estos grupos, por lo que el presidente Felipe Calderón vetó en su momento dicha ley, aunque finalmente el Congreso la aprobó. “Como toda ley es perfectible, pero es uno de los impedimentos por lo cual el Presidente vetó la ley. Tienen que gastar en un notario público, que les den autorización del nombre, de la sociedad, constituirse, todas las formalidades de una sociedad que en ellos pues es ponerles más piedras en el camino. Si de por sí ya traen un problema serio, lo que queremos es que se tengan confianza en sí mismos, aumentar su autoestima, no ponerles trabas porque volvemos a lo mismo de siempre”, comentó.

⁸⁸ En teoría podría esgrimirse que la transformación de *Fonaes* incentivará a que algunos grupos sociales se constituyan en empresas sociales. Sin embargo, las características de muchos de estos grupos y los requisitos legales que implica volverse una empresa social pudieran constituirse en serias barreras.

para las Mujeres indígenas (*Popmi*) –que más adelante describiremos- con el fin de poder absorber a los individuos y grupos sociales que eran atendidos por *Fonaes*.

Además de ello, el cambio de la población objetivo debería conducir a dos modificaciones adicionales. Primero, la nueva entidad pública debería considerar la viabilidad económica de los proyectos como factor fundamental para decidir cuál proyecto debe ser apoyado. Segundo, en aras de minimizar las distorsiones de la intervención y tomando en consideración la naturaleza de la nueva población objetivo, debería dejar de ofrecerse transferencias no-reembolsables y más bien empezar a ofrecer créditos. En cuyo caso, la pregunta que surge es para qué crear una nueva institución financiera del Estado cuando las ya existentes (*FIRA* y *Financiera Rural*) podrían cubrir este nicho.

La creación del Instituto Nacional de Apoyo a Empresas Sociales es quizás significativa en cuanto da muestra de la ausencia de una visión integral de la política social. Así, por un lado, se decide la desaparición de *Fonaes* sin haber decidido quien suplirá los fondos que ofrecía a individuos y grupos sociales; y por otro lado, no considera que la nueva entidad pública se abocara a una actividad y nicho que ya desarrolla un programa de la Secretaría de Desarrollo Social: el *Programa de Opciones Productivas*, programa que -como veremos después- persigue como objetivo de mediano plazo la constitución de cadenas productiva, fin que tiene también el *Fondo Pyme*.

El caso de los apoyos que entrega el Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (*Fonart*) es quizás único en el rubro de programas que apoyan ocupaciones en tanto que tiene una población objetivo centrado en una actividad productiva: los artesanos de bajos

ingresos⁸⁹. Si bien el programa busca promocionar al sector de las artesanías, los funcionarios entrevistados expresaron que no han logrado tener un acercamiento efectivo con la Secretaría de Turismo que les posibilite ahondar en ese objetivo.

El programa otorga apoyos para la capacitación, para la comercialización y para la adquisición de activos fijos y capital de trabajo y los proyectos se evalúan con base –y esta es una segunda singularidad respecto a los programas antes descritos- en la rentabilidad esperada⁹⁰. A pesar de buscar incrementar el ingreso de los artesanos, no hay –al igual que en los programas anteriores- prácticamente ningún seguimiento que se realice uno o dos años después de haber otorgado el apoyo y menos aún hay evaluaciones de impacto que midan el beneficio que deparó el programa. Una faceta interesante del programa fue que hasta el año 2008 entregaba financiamiento para la adquisición de activos fijos y es sólo después que empezó a entregar transferencias no reembolsables. Dicho cambio en las reglas pudo haber permitido evaluar si la oferta de transferencias no reembolsables altera –como se explicó en el capítulo IV- la naturaleza de los proyectos que se presentan de manera tal que pone en riesgo el objetivo final del programa. Lamentablemente ello no se hizo.

Finalmente dentro de este capítulo de programas que buscan apoyar la creación de ocupaciones, está el Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (Pcezm) que se creó en el 2009 y que dos años después fuera cerrado. Este programa tenía por

⁸⁹ De acuerdo a los funcionarios entrevistados, el objetivo de este programa debiera ser el desarrollo del sector artesanal. En ese sentido, las actuales reglas de operación del programa son una limitante pues restringen la población atendida con base a su nivel de ingresos.

⁹⁰ Ver las páginas dos y tres de las reglas de operación y la matriz de resultados en las siguientes dos páginas: http://www.fonart.gob.mx/web/pdf/DO/Reglas_de_Operacion_FONART_2013.pdf y http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1801/1/images/MIR_2012_FONART.pdf.

objetivo específico apoyar con recursos del erario a empresas que deseaban ampliar o remodelar naves industriales en zonas de alta o muy alta marginación y de esta manera coadyuvar a la generación de empleo. Por la envergadura de los proyectos a financiar, los beneficiados eran por lo general empresas medianas o grandes⁹¹. Dadas las reglas de operación del programa, una vez que se cercioraba que la nave industrial se colocaría en un municipio de alta o muy alta marginación el recurso se le otorgaba a un organismo intermedio (por lo general un ayuntamiento) para que éste a su vez se lo diera a la empresa cobrándole una tasa de interés por debajo del mercado y con un plazo máximo de diez años. Una vez pagado el préstamo, el capital se quedaba en el ayuntamiento con el compromiso (pero sin seguimiento alguno según se manifestó en la entrevista que se realizó) de que se utilizaría para la instalación y/o remodelamiento de otras naves industriales.

Tomando en consideración la descripción antes hecha, este programa llama la atención por diversos motivos. Primero, su población beneficiaria (medianas y grandes empresas) no se distinguían por ser pobres. Ciertamente podían ayudar a generar empleos, pero si ello fuera causal de entrar en la categoría de programas sociales, todos los emprendimientos y empresas deberían ser financiados por el Estado. Segundo, en el caso de las empresas medianas y grandes no creemos exista un buen justificante para subsidiar el financiamiento dado que tienen acceso a él a tasas de interés razonablemente bajas. Tercero, una vez recuperado el apoyo, el programa no tenía ningún mecanismo

⁹¹ En el año 2009 se financiaron 16 proyectos siendo uno de ellos ejercido por Procter & Gamble por la suma de 42.5 millones de pesos (equivalente al 25% del presupuesto del Programa) en la ciudad de Irapuato. En el 2010, la revista Expansión (No. 1043), reportó que esta empresa estaba ubicada entre las 60 empresas más grandes del país con ventas anuales superiores a los 29 mil millones de dólares. En el 2010, el Programa sólo apoyó dos proyectos por un monto de 31.4 millones de pesos.

para asegurar que el organismo intermedio hiciera buen uso de los recursos. Cuarto, no pudimos encontrar ningún documento que permitiera entender qué imperfecciones de mercado pudieran haberse detectado para que empresas medianas y grandes necesitaran el apoyo del gobierno federal. Quizás no es casual que el programa desapareció dos años después de crearse pero llama la atención la creación de un programa social cuyo objetivo pudo haberse logrado con el financiamiento de la banca privada y en caso hubiera sido necesario, con los programas de garantía que ofrece Nacional Financiera.

Tomando en consideración los programas sociales antes descritos podemos concluir que:

- i) La rentabilidad esperada de los proyectos no es un factor que se considere al decidir qué proyectos apoyar. Ello puede conducir a que no se exploren nuevos mercados ni tampoco se busquen nuevas formas de comercializar los bienes y servicios que se ofrecen. Por otro lado, los programas no tienen indicadores que permitan medir ex ante las capacidades técnicas ni empresariales de los potenciales beneficiarios. En este sentido, es probable (pues los programas no hacen seguimientos de sus beneficiarios) que en caso hubiera un incremento en el ingresos de los beneficiarios, éste sea de naturaleza transitoria.
- ii) Con la excepción de *Fonaes*, los programas antes descritos requieren que los solicitantes de fondos se organicen en grupos. Si bien tal faceta pudiera tener sus ventajas, una vez recibida la transferencia no hay nada escrito en las reglas de operación que obligue a que el grupo permanezca. Más aún, ninguno de los programas tiene en su matriz de indicadores una variable que mida el grado de organización de los beneficiarios.

Esta ausencia es importante de subsanar pues programas que buscan forjar empresas – como son el *Programa de Opciones Productivas* y el *Fondo Pyme*- requieren que los beneficiarios estén debidamente organizados en asociaciones. En ese sentido, es importante ir forjando la capacidad organizativa de los productores con el fin de permitirles dar el salto hacia programas más complejos que los vistos en esta sección.

iii) Aun cuando las mujeres y los indígenas representan poblaciones particularmente vulnerables, los programas sociales antes descritos no tienen indicadores que permita observar si las causas que dan lugar a tal vulnerabilidad está siendo atacada por los programas. Por otro lado, ante la dispersión de los indígenas a lo largo y ancho del país, hacen falta elementos para una mejor focalización de los programas dirigidos a los indígenas pobres, marginados y discriminados.

iv) Es importante resaltar la particularidad de *Fonart*, pues es único en su tipo en que es un programa focalizado en un giro productivo. Tomando en consideración que existe una alta probabilidad de que los beneficiarios de este programa sean mujeres, indígenas y pobres, no existen elementos contundentes que expliquen por qué estos individuos no podrían ser atendidos por alguno de los otros programas analizados hasta ahora.

v) La desaparición de *Fonaes* y en sustitución la creación del Instituto Nacional de Apoyo a Empresas Sociales es significativa pues muestra la ausencia de una visión integral de la política social. Así, por un lado, se decide la desaparición de *Fonaes* sin haber decidido quien suplirá los fondos que ofrecía a individuos y grupos sociales; y por otro lado, no considera que la nueva entidad pública se abocara a una actividad y nicho que ya desarrolla un programa de la Secretaría de Desarrollo Social: el *Programa de Opciones*

Productivas, programa que -como veremos después- persigue como objetivo de mediano plazo la constitución de cadenas productiva, fin que tiene también el *Fondo Pyme*, el programa de este tipo con el mayor presupuesto y complejidad.

vi) Dado que los siete programas sociales descritos en esta sección tienen por objetivo otorgar transferencias no reembolsables con el fin de elevar el ingreso de sus beneficiarios, solicitamos con la debida anticipación información agregada concerniente al ingreso promedio de los beneficiarios en los años 2007, 2009 y 2011. Sin embargo, solo uno de los programas envió la información. Esta ausencia de información es significativa pues es necesario recordar que todos los programas tienen por población objetivo a las personas de bajos ingresos y cinco de los siete programas tienen en su matriz de indicadores de resultados un componente relacionado con el cambio en los ingresos (ver Anexo 2). Además de los problemas que esta falta de información pudiera suscitar, resulta importante recalcar que ningún programa contaba con recursos para realizar visitas a proyectos que ya no recibían financiamiento. En este sentido, la falta de seguimiento constituye ciertamente un problema a resaltar pues deja al descubierto un importante vacío de información que se relaciona con la viabilidad de los proyectos que fueron financiados en el pasado reciente.

vi) Además de haber una ausencia en el seguimiento de proyectos que en el pasado reciente habían sido apoyados, es también necesario recalcar la laxitud que aparentemente hay respecto del uso que los organismos intermedios dan a los fondos recuperados.

Tomando estas conclusiones preliminares en consideración se sugieren las siguientes medidas:

a) Bajo el supuesto de que los programas busquen elevar el ingreso permanente de la población objetivo, resulta indispensable asegurar que los proyectos a financiar sean rentables. Ello implica un mayor trabajo por parte de los operadores de los programas para detectar capacidades técnicas y empresariales entre los posibles beneficiarios así como para detectar el potencial de negocio que pudiera tener el producto o servicio generado a partir de las ocupaciones financiadas por las transferencias. Asimismo, resulta primordial darle un tratamiento especial a la parte de la comercialización pues ello es lo que finalmente puede garantizar que se materialice la rentabilidad de un proyecto. Como manifestó una beneficiaria, “lo difícil no es producir si no encontrar mercado...” (ver anexo de entrevistas).

b) En la medida que seguir la anterior recomendación puede entrañar un cambio en los beneficiarios y/o proyectos, se requiere analizar el costo-beneficio de continuar otorgando transferencias no reembolsables vis-a-vis la posibilidad de reformar y potenciar el Programa de Empleo Temporal⁹². A modo de ejemplo cabe recordar que la población indígena es un núcleo poblacional que debiera recibir una especial atención ante la alta preponderancia de pobreza y marginación. Así, a pesar de sólo representar el 10% de la población nacional, representan el 60% de la población que vive en municipios de alta y muy alta marginación. Asociado a ello tenemos además que un 27% de dicha población

⁹² El Programa de Empleo Temporal Urbano es un programa operado por diferentes Secretarías de estado (Sedesol, Semarnat, ST) y está orientado a apoyar de forma temporal en su ingreso monetario a la población afectada durante los periodos de baja demanda laboral o emergencias originadas por fenómenos naturales o causas económicas, a través de su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario. Para más información consultar http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Empleo_Temporal_PET.

vive en localidades ubicadas a más de tres kilómetros de distancia de algún camino, lo cual ciertamente dificulta el acceso a mercados⁹³. En este sentido, es quizás necesaria una estrategia territorial en la que paralelo al financiamiento de ocupaciones rentables se invierta en infraestructura que haga posible la vinculación de estos beneficiarios –una vez mejorado los indicadores que permitan una adecuada focalización- a mercados de bienes y servicios.

c) En caso se tenga por objetivo adicional forjar organizaciones de productores ó empoderar a las mujeres, es necesario que los programas cuenten con métricas en su matriz de indicadores que permita medir que tan exitoso han sido los programas.

d) La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas debería focalizar sus programas en aquellos municipios indígenas en las que no opere ni *Fappa* ni *Promusag*. Asimismo, resulta necesario construir indicadores más precisos con el fin de lograr una mejor focalización. Tomando en consideración los factores que dieron origen a los programas que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas coordina, sería muy útil la construcción de métricas que fueran operacionalmente factibles de utilizar para: describir quien es indígena (evitando utilizar una medida de auto descripción), saber quiénes son marginados de otros programas y conocer el umbral mínimo de fondos que todo beneficiario debe poder recibir.

e) Aun cuando la actividad turística es fuente importante para la generación de empleos y de divisas, el programa de *Fonart* es un ejemplo de las debilidades de tener una política social fragmentada. No tiene una alianza estratégica con la Secretaría de Turismo y carece

⁹³ Ver Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México en http://hdr.undp.org/es/informes/nacional/americalatinacaribe/mexico/Mexico_NHDR_2010.pdf

de elementos contundentes que expliquen por qué se requiere de un programa especial. A este respecto, se debe considerar la posibilidad de desaparecer el *Fonart* e integrar sus fondos a algunos de los programas que también otorgan transferencias no-reembolsables para la adquisición de activos productivos. Dependiendo de las características de los proyectos y de los productores, éstos apoyos podrían ser otorgados por los programas *Fappa-Promusag* o por el programa *POP*- el cual será analizado a continuación.

f) La transformación de *Fonaes* en el Instituto Nacional de Apoyo a Empresas Sociales así como la constitución efímera del Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas son ejemplos de la falta de una visión integral de la política social y que impide un uso óptimo de los recursos fiscales. Como mencionáramos en páginas anteriores, es importante que la creación, transformación o cierre de programas, cuente con un aval técnico que sea ajena a la Secretaria de Estado que propone dichas modificaciones. Caso contrario se corre el riesgo de asignar recursos públicos de manera poco eficiente.

VI.2.2. Programas Empresariales a escala pequeña:

Uno de los problemas que caracteriza al entorno donde viven la inmensa mayoría de pobres rurales, es la falta de integración de los mercados locales y la baja productividad imperante, lo cual genera un escenario poco propicio para la generación de un mercado laboral pro-empleo. En este contexto, la posibilidad de que el apoyo a proyectos productivos -como los antes descritos- tenga impactos benéficos permanentes es muy

difícil. A diferencia de ellos, los programas de Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (*Jerft*) y el Programa de Opciones Productivas (*Pop*) sobresalen –en su diseño- por su mayor potencial para generar ingresos a mediano plazo.

El primero (*Jerft*) tiene por objetivo que jóvenes entre 18 y 39 años establezcan su agro empresa en el núcleo agrario al que pertenecen y que la misma sea rentable y sustentable⁹⁴. Para ello, el programa ofrece dos tipos de apoyos. Primero, tiene una modalidad de proyecto-escuela en la que los jóvenes interesados pasan (en su mismo núcleo agrario) una estancia de 4 meses en la que de manera grupal desarrollan un proyecto -en el 2009, el más desarrollado fue el de invernaderos y agricultura protegida- avalado por Financiera Rural y en la que aprenden habilidades técnico-productivas-administrativas⁹⁵. Para tal fin, el Programa financia la infraestructura, el apoyo de un técnico que les da capacitación técnica-administrativa y otorga becas de sostenimiento con el fin de que instalen un prototipo de la empresa que desarrollaran. Posteriormente en una segunda fase, aquellos interesados en continuar (que en promedio son menos del treinta por ciento de los que participaron en la primera fase según funcionarios entrevistados) pueden solicitar apoyos para la puesta en marcha de un proyecto propio que tiene por principal restricción que debe estar encausado en el mismo giro desarrollado en el proyecto escuela. Para ello, el Programa otorga apoyos para la renta de derechos parcelarios⁹⁶, para la adquisición de activos productivos y para la asistencia

⁹⁴ Ver página cuatro de las reglas de operación en http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2013/jeryft/RO_jeryft2013.pdf

⁹⁵ La escolaridad promedio de los participantes es de 10 años, lo cual es casi el doble de la escolaridad promedio en la población rural en general.

⁹⁶ Cuando inició el programa en el 2004, uno de los objetivos era promover la compra de derechos parcelarios y así combatir los costos sobre la productividad que acarrea el envejecimiento de los dueños de las parcelas. Sin embargo,

técnica-administrativa, y además otorga garantías líquidas para conseguir financiamiento de Financiera Rural para la compra de activos fijos y capital de trabajo. Buscando asegurar que se financien proyectos con viabilidad económica, el Programa de *JERFT* le pide a Financiera Rural que de su opinión sobre la viabilidad financiera del proyecto.

Comparado con los programas analizados en la sección anterior, el programa de *JERFT* es mucho más complejo en su diseño y operación. Además, el proceso de autoselección de los beneficiarios -en virtud del mayor tiempo que los beneficiarios deben dedicarle al programa y a la relativa complejidad de los proyectos- y la participación de Financiera Rural conducen a que la rentabilidad esperada de los proyectos y su potencial de crecimiento sea mayor.

En el período 2007-2009, se impulsaron 599 proyectos agro empresariales a cargo de 2,441 personas y para el 2011 continuaban en operación el ochenta por ciento de éstos⁹⁷. Estas cifras por sí solas son buenas si se considera que la tasa de mortalidad de las microempresas a dos años de su establecimiento es de aproximadamente ochenta por ciento (Pavón, 2010). Más aún, según la FAO (2011) el ochenta y tres por ciento de estos emprendedores estaban poniendo en marcha proyecto que eran completamente nuevos para ellos. De poder validar estas cifras en un período más largo, estas cifras estarían reflejando a un programa que genera valor agregado.

Un poco más elaborado que el *Jerft* es el Programa de Opciones Productivas (*Pop*) que opera la Secretaría de Desarrollo Social. Este programa también busca generar

ante la escasa oferta de tierras para venderse y la baja demanda para comprar, el financiamiento otorgado para ello ha ido en franco declive.

⁹⁷ Ver Evaluación del Programa en

http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2010/SRA/compl_2010_sra_JERFT.pdf.

ingresos y desarrollar capacidades por medio del otorgamiento de apoyos para la ejecución de proyectos productivos⁹⁸. Sin embargo, su distinción pasa por financiar proyectos con un enfoque territorial; proyectos que beneficien a un conjunto grande de productores y que posibiliten la creación de cadenas productivas. A modo de ejemplo, los apoyos sirvieron para la compra de un beneficio seco en donde se tuesta café y para lo cual se requirió la unión de cooperativas para la constitución de la empresa que administrara el beneficio seco. Asimismo, el apoyo también sirvió para la constitución de una empresa local que aglutinó a productores de miel de agave para lograr un volumen y calidad que les permitiera acceder a mercados internacionales. El interés de tener un enfoque territorial entraña una población objetivo con una mayor –relativa a los programas que apoyaban la creación de ocupaciones- capacidad de organización y de producción, características que debieran implicar un mayor nivel de riqueza.

Para tal fin, el programa promueve la creación de agencias de desarrollo local (ADLs) que ayudan a la conformación de grupos sociales u organizaciones de productores con reconocimiento legal con el fin de que puedan armar proyectos rentables y solicitar apoyos a los distintos programas que tiene el Gobierno Federal. Con el fin de evitar que los grupos se constituyan para obtener rentas, las ADLs intentan asegurar que los grupos sean estables (i.e. que no se disuelvan al poco tiempo de adquirir los activos financiados con las transferencias) para lo cual se establecen desde un inicio las reglas que aseguren la participación de todos sus miembros en el desarrollo del proyecto. Esto marca una diferencia con muchos programas ocupacionales en donde también se busca la

⁹⁸ Ver páginas dos y tres de las regla de operación, disponibles en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1432/2/images/ROP_2012.pdf

conformación de grupos pero donde -quizá por el tipo de producto que se genera- no hay una preocupación por asegurar la estabilidad del grupo una vez recibido el apoyo monetario. Si bien no hay garantía de que los grupos perduren, en las entrevistas desarrolladas se pudo observar una dinámica que sugiere un cierto nivel de organización por parte de los productores y una preocupación por parte de la ADL de asegurar que los productores puedan sobrevivir las primeras fases del proyecto productivo en las que por lo general no hay ganancias ó la poca que hay debe reinvertirse.

Tomando en consideración que el programa busca apoyar proyectos que beneficien a un número importante de productores y que generen externalidades positivas que pudieran servir como mecanismo para formar cadenas productivas, no debe sorprender que prácticamente la totalidad de los proyectos apoyados por el programa sean propuestos por grupos sociales. Si bien el programa también apoya proyectos que surjan de las organizaciones de productores legalmente establecidos (como son las asociaciones civiles y sociedades anónimas por ejemplo), el presupuesto otorgado a los grupos sociales es entre siete y once veces mayor debido en parte al poco interés que tienen los grupos sociales de constituirse legalmente.

Los anteriores dos programas buscan generar o fortalecer empresas a partir de un apoyo no reembolsable dirigido a proyectos de variada índole. En este sentido un programa ligeramente distinto debido a que está totalmente focalizado en un sector productivo (como era también el caso de *Fonart*) es el Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (*Prodeplan*). Este programa surgió como respuesta al uso cada vez mayor de tierras con fines agrícolas y que ha implicado la destrucción de zonas boscosas,

carcomiendo con ello los beneficios ambientales que tales zonas generan. Para ayudar a reforestar, el programa otorga transferencias no reembolsables para apoyar el establecimiento, mantenimiento y manejo de plantaciones forestales que tienen por característica ser una inversión que madura al cabo de diez años.

Para ello, el *Prodeplan* otorga apoyos los tres primeros años en función de la tasa de sobrevivencia de los árboles inicialmente plantados⁹⁹. Así, aun cuando los proyectos maduran en aproximadamente 20 años, el apoyo monetario es –en el mejor de los casos– para sólo los tres primeros años. Tomando en consideración el desbalance existente entre el apoyo monetario y el tiempo de maduración de los proyectos forestales así como que las economías de escala en la explotación de la madera se alcanza recién en superficies superiores a las 50 hectáreas, es poco probable que el mantenimiento y manejo de plantaciones forestales sea una actividad que personas pobres emprendan¹⁰⁰.

Ciertamente este mecanismo financiero no es el más adecuado y seguramente es factor explicativo de la caída continua que ha registrado el número de hectáreas apoyadas¹⁰¹. Más aún, no queda claro por qué la autoridad escogió apoyar el desarrollo de las plantaciones forestales por medio de una transferencia no-reembolsable y no a través de un financiamiento de largo plazo de la banca de desarrollo. Además, dado el horizonte temporal en que maduran los proyectos forestales, dicho contrato financiero

⁹⁹ Ver <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/temas-forestales/plantaciones>

¹⁰⁰ Según datos proporcionados por funcionarios del programa, a modo de ejemplo, en el 2009, el sesenta por ciento del apoyo otorgado por el programa fue a empresas –que tenían terrenos con una superficie promedio de doscientos sesenta y cinco hectáreas– y particulares –que tenían una extensión promedio de cincuenta y cuatro hectáreas. El cuarenta por ciento restantes fue a ejidos y comunidades.

¹⁰¹ Como resultado de una caída continua, en el 2011 se apoyó una extensión equivalente al 30% de lo que se financió en el 2007.

debiera incentivar las actividades agrosilvopastoril como una forma de producir ecosistemas que generen ingresos de corto, mediano y largo plazo para los beneficiarios.

Los programas hasta ahora tratados tienden a centrarse en las zonas rurales del país. Sin embargo, en zonas urbanas y semi rurales existen un conglomerado de unidades productivas de diversos tamaños que surgen como estrategia de sobrevivencia ante le escasez de buenos empleos ó como resultado de la tenacidad de los emprendedores. Según el Censo Económico Nacional 2009 (INEGI, 2010), las micro y pequeñas empresas constituyen más del 99% de las empresas existentes en el país y si bien sólo contribuyen con el 17% del producto interno bruto, daban empleo al 57% de la PEA ocupada en el país.

Dada la baja productividad pero alta absorción de mano de obra, programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas se han implementado en México desde hace muchas décadas. Según Dussel (2004) en el 2003 “Las doce secretarías e instituciones del gobierno federal ofrecieron 131 programas, de los cuales la mayoría se orientan al financiamiento, información, consultoría y asistencia técnica, así como a la capacitación genérica y especializada” (p.64). Sin embargo, estos programas observaban conflictos y superposición de los instrumentos de política y de programas entre las diversas secretarías e instancias federal, estatal y local. Buscando remediarlo, en el 2002 se expide la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y dos años después inicia operaciones el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (*Fondo Pyme*)¹⁰². Este programa buscaba contribuir al desarrollo nacional a través del otorgamiento de apoyos a proyectos -técnicamente viables y

¹⁰² Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247.pdf>

rentables- que fomentaran –directa e indirectamente- la creación, consolidación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas legalmente establecidas.

Para tal fin, el programa apoya los esfuerzos que tienen por objetivo intermedio: mejorar los procesos que fortalezcan y eleven la competitividad de las micro-pequeñas-y medianas empresas, elevar el acceso al financiamiento de estos estratos empresariales, incentivar la innovación y, generar y fortalecer las cadenas productivas. En este sentido, el Programa *Fondo Pyme* provee apoyos para la gestión e innovación, para el desarrollo tecnológico, para la capacitación, para la comercialización y para el financiamiento¹⁰³. Como puede observarse, a diferencia de otros programas federales, el *Fondopyme* se especializa en apoyar la oferta de servicios para la mejora de los procesos productivos. La complejidad de sus apoyos se expresa¹⁰⁴ de manera nítida en la variedad de actividades que son apoyadas y en los montos máximos que otorgan dependiendo del tipo de beneficiario final (nuevos emprendedores e incubadoras de empresas; pequeñas y medianas empresas; empresas gacelas y franquicias; empresas tractoras).

Una faceta que el *Fondo Pyme* comparte con el *Programa de Opciones Productivas* es el uso intensivo de organismos intermedios como agentes que funcionan como

¹⁰³ El Presupuesto de egresos de la Federación para el 2012 establece que “Los programas de garantías, de reducción de costo de financiamiento, de capital de riesgo y cualquier otro esquema que promueva el acceso al financiamiento que las dependencias y entidades apoyen con recursos presupuestarios, deberán ser implementados exclusivamente por conducto de: la banca de desarrollo, de Financiera Rural o de fideicomisos públicos de fomento del gobierno Federal”. En virtud de ello, se dispuso que el 40% de los recursos aprobados para el programa del Fondo Pyme se destinará a través del Fideicomiso México Emprende a programas de garantía operados por la banca de desarrollo. En este sentido, el FondoPYME orienta recursos para atender los requerimientos de comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico de su población objetivo. Por otro lado, el Fideicomiso México Emprende, está orientado exclusivamente a la constitución y/o fortalecimiento de programas que permitan facilitar el acceso al financiamiento a las empresas, por medio de la constitución o fortalecimiento de fondos de garantía, creación y fortalecimiento de fondos de capital, clubes de inversionistas y/o emprendedores, y para el acceso a financiamiento a MIPYMES siniestradas.

¹⁰⁴ Ver http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/2012/pdfs/RO_FPYME_2012_DOE_23122011.pdf

intermediarios entre el programa y los beneficiarios. Estos organismos son instituciones con personalidad jurídica -asociación civil, sociedad civil, sociedad anónima de capital variable, cámara nacional o delegación de una cámara, ayuntamiento o municipio, organismo público descentralizado, sindicato patronal, fideicomiso, secretaría del gobierno estatal, o la banca de desarrollo- y son los encargados de solicitar financiamiento para proyectos que ejecuten micro-pequeñas-medianas-empresas y asumen la responsabilidad de que los proyectos se ejecuten apropiadamente¹⁰⁵. Para tal fin, estas organizaciones intermedias rinden informes trimestrales en el cual se indican los avances del ejercicio de los recursos, las metas alcanzadas y el número de beneficiarios del proyecto.

Como puede observarse, una faceta que distingue al programa de otros es el de operar con organizaciones tanto a nivel de organismos intermedios como de los beneficiarios finales. Además de requerirse un cierto marco organizacional y un capital social (que ayude a las empresas a asociarse a un organismo intermedio), las empresas y los organismos intermedios deben ser capaces de sobrellevar los costos de transacción que es necesario incurrir para acceder a los recursos del Programa. En este sentido, no sería de extrañar que el programa destine sus recursos a las micro-pequeñas-y-medianas empresas formales más consolidadas o con mayor potencial para serlo y que cuenten con una capacidad institucional que les permite asociarse y vincularse con un organismo intermedio. Ello ciertamente limita la posibilidad de que productores más pequeños

¹⁰⁵ Según los datos proporcionados por los funcionarios del Fondo Pyme, durante el período 2007-2011, el cuarenta y ocho por ciento de los organismos intermedios fueron asociaciones civiles y luego venían las Camaras empresariales con un peso del veinte por ciento. Para dicho período, estos dos tipos de organismos recibieron el treinta y cinco y el quince por ciento del presupuesto respectivamente.

puedan acceder a este programa. Aunado a lo anterior, el requisito de la formalidad constituye una pieza que ciertamente limita la entrada de productores rurales.

Los programas analizados en esta subsección contienen elementos que los vuelven más complejos pero que pueden tener una mayor probabilidad –respecto de los programas de fomento ocupacional- de lograr un impacto duradero sobre los ingresos de los sectores poblacionales de bajos ingresos. La construcción de organizaciones como pre requisito para constituirse en beneficiarios, la búsqueda de rentabilidad en los proyectos a apoyar y la creación de habilidades técnico-administrativas-productivas son tres facetas que distinguen a los programas de Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (*Jerft*), el programa de Opciones Productivas (*Pop*) y el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (*Fondo Pyme*). Más aún, la presencia de un proceso de autoselección en el *Jerft*, la presencia de agencias de desarrollo local en el segundo y el fortalecimiento de asociaciones productivas en el tercero son particularidades que hacen resaltar la frontera existente entre éstos y los programas analizados en la subsección anterior. Sin embargo, hay medidas que debieran considerarse para elevar su efectividad:

a. Aun cuando los proyectos que apoya el *Jerft* y el *Pop* permiten una mayor escala de producción y una cierta rentabilidad, los productores beneficiados por esos programas parecen –según pudimos inferir de las visitas de campo- enfrentar un importante riesgo de mercado en virtud de la naturaleza de sus compradores: ó bien enfrentan un monopsonio ó bien venden su producción en mercados locales. Si bien esto es normal en un típico ciclo de inicio de una empresa, es necesario que la política pública continúe apoyando a los productores exitosos dándoles recursos organizacionales que les permita

asociarse con otros dedicados al mismo ramo. De tal suerte que ello les permita explorar nuevos mercados y poder acceder a los servicios de capacitación que ofrece el *Fondo Pyme*.

b. Las agencias de desarrollo local (ADL) son pieza clave en la identificación de buenos proyectos y de individuos idóneos para las actividades productivas. Sin embargo de las conversaciones mantenidas con funcionarios locales del *Programa de Opciones Productivas* y con un representante de una ADL, diera la impresión que no son muchas las agencias de desarrollo que son eficientes y eficaces. Ante ello, se sugiere lograr una alianza entre el programa de opciones productivas y el *Fondo Pyme* de modo tal que se puede capacitar a más ADLs y se pueda ofrecer a las exitosas cursos continuos de mayor capacitación.

c. Con relación al *Fondo Pyme*, las normas del Programa no especifican con claridad los criterios de selección que utilizan los organismos intermedios para postular los proyectos. Asimismo, si bien el anexo B de las reglas de operación del programa describe de manera precisa los distintos montos de apoyo por componente y por beneficiario, resulta poco claro comprender cómo determinan los organismos intermedios quienes deben ser apoyados y bajo qué modalidad. Ello resulta importante de transparentar pues los montos de apoyo pueden ser considerables.

d. Por lo expuesto en el texto debería ser claro que el *Programa de Plantaciones Forestales* tiene un diseño financiero inadecuado. Se sugiere desaparecer el Programa y abrir una línea de fondeo de largo plazo en *Financiera Rural*.

VI.2.3 Programas que tienen por objetivo generar capital social y empoderamiento

Aun los programas sociales que estamos examinando buscan promover la generación de ingresos, existen dos programas dentro del inventario considerado que no tienen tal objetivo. El primero es el Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (*Popmi*), el cual tiene por fin “contribuir a que las mujeres indígenas beneficiarias del Programa incrementen su participación en la toma de decisiones, mediante la instalación de proyectos productivos” y consistente con ello tiene entre sus de indicadores de resultados al porcentaje de beneficiarias del Programa que participan en la toma de decisiones”¹⁰⁶. Así, el Popmi utiliza el apoyo a proyectos productivos como un medio para alcanzar su verdadero fin: el empoderamiento de las mujeres indígenas. Por otro lado, el Programa tres por uno para Migrantes (*3x1*) tiene por fin “contribuir a multiplicar esfuerzos de migrantes mexicanos, fortaleciendo vínculos con sus comunidades de origen y en coordinación con los tres órdenes de gobierno impulsa iniciativas de infraestructura, servicios y actividad económica” y consistente con ello tiene entre sus indicadores de resultados el número de clubes de migrantes participantes¹⁰⁷.

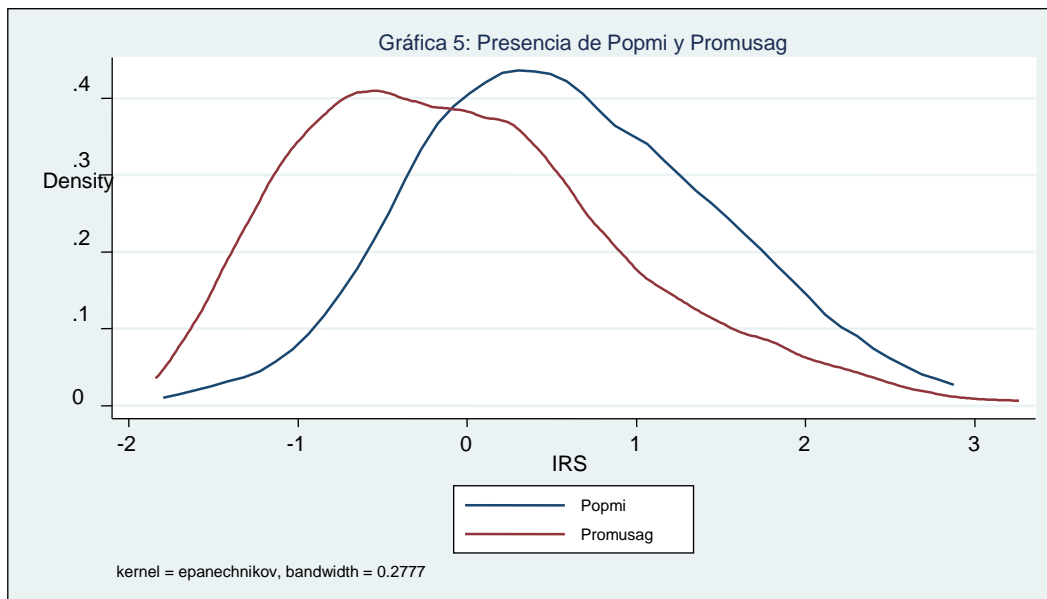
El Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (*Popmi*) impulsa la participación de las mujeres indígenas en torno a un proyecto productivo y tiene por objeto facilitar – a través de capacitación y asistencia técnica- el desarrollo de sus capacidades y habilidades. Así, similar al programa de *Promusag* y a los apoyos que

¹⁰⁶ Ver http://www.cdi.gob.mx/popmi/cuadriptico_POPMI_final_230109.pdf.

¹⁰⁷ Ver página dos de las reglas de operación disponibles en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_3x1_migrantes.pdf.

otorga Fommur, se busca la organización de las mujeres en torno a un proyecto¹⁰⁸. Sin embargo, el *Popmi* es un programa más sencillo pues si bien tiene en sus reglas de operación la generación de ingresos, los funcionarios de este programa explicaron que el financiamiento de los proyectos –que puede llegar hasta 150,000 pesos y hasta por tres ocasiones- es un medio para lograr el verdadero objetivo: empoderar a las mujeres indígenas. A este respecto, es importante señalar que aun cuando el empoderamiento es el objetivo que se persigue, no pudimos encontrar en los documentos públicos una métrica que sirva para medir de dicha variable. Finalmente, es importante destacar que aun cuando las reglas del *Popmi* parecerían apuntar a una población más vulnerable, este programa se encuentra –tanto en términos absolutos como relativos a *Promusag*- en municipios de bajo índice de rezago social (ver gráfica 5).

¹⁰⁸ En el 78% de los municipios donde tenía presencia el *Popmi* también estaba el *Promusag*.



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por los programas.

Como decíamos anteriormente, el programa tres por uno para migrantes tiene por objetivo intermedio que los clubes de migrantes inviertan en sus localidades de origen de modo tal de evitar que la lejanía deteriore los vínculos existentes entre los migrantes y sus poblados de origen. Así, este programa federal busca que el capital social existente entre migrantes y los pobladores de sus lugares de origen no vaya depreciándose con del paso de tiempo y la distancia. Para tal fin, desde su creación en el 2002, el programa tiene por principal objetivo apoyar con transferencias no reembolsables la inversión que realizan los clubes de migrantes en proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios. Al igual que todos los demás programas de transferencias no-reembolsables analizados, el programa 3x1 (por cada peso que ponían los clubes de migrantes, los tres órdenes de gobierno ponían partes similares) también operaba por

demanda, y en el caso particular de este programa, son las organizaciones de migrantes las que deciden qué tipo de proyectos desean financiar y dónde hacerlo.

En términos generales, entre el 2002 y 2008, se financiaron anualmente 1,300 proyectos en promedio y de éstos, el 95% se dirigió –en orden de importancia- a proyectos de urbanización y pavimentación; agua potable, alcantarillado y electrificación; construcción de centros comunitarios; caminos y carreteras; y, salud, educación y deporte. Como puede observarse por medio de estos proyectos los clubes buscaban elevar el bienestar de los pobladores de las localidades de origen. Pero no todos implicaban un efecto directo sobre el ingreso. Ante ello, el programa constituyó el fondo productivo patrimonial en el 2008 el cuál -bajo una modalidad de 1x1- apoyaba la puesta en marcha de proyectos productivos individuales, familiares o bifamiliares, con apoyos del gobierno federal que oscilaban entre 300 mil y medio millón de pesos. Debido en parte a la constitución del 1x1, el número de proyectos productivos apoyados entre los años 2008 al 2010 se cuadruplicó respecto a lo que sucedía en años anteriores.

A pesar de las crecientes sumas de dinero que el sector público transfiere a estos proyectos¹⁰⁹ es necesario resaltar la ausencia de indicadores que midan cuál fue el impacto sobre el capital social –variable que se busca potenciar. Su ausencia conduce a que sea difícil alcanzar una focalización compatible con el objetivo que persigue el programa. Por otro lado, la creación del fondo productivo patrimonial como mecanismo para financiar actividades generadoras de ingresos se traslapa en cierta manera con otros programas antes analizados y pone sobre la mesa la necesidad de investigar qué tipo de

¹⁰⁹ Entre el año 2008 y 2010, los tres órdenes de gobierno apoyaron con un monto anual promedio de 1,271 millones de pesos.

programa tiene un mayor impacto sobre el ingreso de los beneficiarios: los proyectos que escogen y apoyan los clubes de migrantes ó aquellos que escogen y financian los programas federales.

En términos generales, estos dos programas adolecen de una falla común: la ausencia de un indicador que mida si se está logrando el objetivo deseado: elevar el empoderamiento de las mujeres indígenas ó elevar el capital social. Tal omisión no sólo conduce a que sea difícil medir el éxito del programa sino que además genera que los programas puedan tener problemas de focalización. En este sentido, en caso se desee mantener estos objetivos, se recomienda construir indicadores que midan de manera apropiada el objetivo que se persigue.

VII. Recomendaciones Generales

El análisis hecho en el capítulo anterior sugiere que hay espacios en cada programa para lograr una mejora en su diseño, en su marco organizacional, en la focalización y en sus interacciones con otros programas de manera tal de lograr una mayor eficiencia en el gasto público. Al respecto concluimos que al interior de estos cuatro tipos de programas había:

a. Problemas de diseño que pueden conducir –entre otros aspectos- a que el impacto de los programas de transferencias no-reembolsables sea de carácter transitorio y a que instituciones financieras del Estado y programas que ofrecen microcrédito compitan entre sí, inhiban la posibilidad de alcanzar sus metas individuales y mermen la posibilidad de alcanzar un sistema financiero completo e incluyente.

b. Ausencia de indicadores que permita medir si los programas están incidiendo en los problemas que buscan resolver (i.e., la marginación de los indígenas de otros programas sociales) y si logran medir adecuadamente su objetivo (i.e., el capital social y el empoderamiento). Al respecto un punto importante a señalar es la aparente (pues se solicitó y prácticamente ningún programa lo entregó) ausencia de información referente al ingreso de los beneficiarios, variable que prácticamente todos los programas que ofrecen transferencias no-reembolsables buscan elevar de valor.

c. Falta de presupuesto para dar un seguimiento a proyectos apoyados en el pasado.

d. Una aparente fragmentación de los programas que impide a los diseñadores tener una visión global de los múltiples programas existentes de modo tal que: no se pueden explotar las posibles sinergias; se crean y transforman programas sin considerar los posibles traslapes y duplicación de esfuerzos. Dicha fragmentación alimenta a su vez la ausencia de una visión territorial.

La combinación de estos problemas nos conduce a plantear que no existe una estrategia por parte del Gobierno Federal. Primero porque no parece existir una acción coordinada donde se discuta cómo distribuir el presupuesto asignado entre los distintos programas que ofrecen transferencias no-reembolsables para la compra de activos productivos. Asimismo, la presencia de FIRA, Financiera Rural, Paasfir- Pidefimer, Fommur y Finafim tanto en los mercados de primer y de segundo piso es también indicador de la ausencia de una estrategia clara. Segundo, no solo existe un aparente traslape en cuanto a lo que ofrecen los programas sino que además los indicadores de focalización son muchas veces poco útiles. Así, se trata en el mejor de los casos de un esfuerzo poco coordinado y con problemas de focalización. Tercero, porque hay evidencia anecdótica que sugiere la presencia de una política fragmentada no sólo a nivel de las Secretarías de Estado sino incluso en algunos casos al interior de las mismas¹¹⁰. Cuarto porque hay programas e instituciones que no sólo duplican esfuerzos sino que incluso tienen objetivos encontrados entre sí.

¹¹⁰ Ver a modo de ejemplo el documento que produjo Sagarpa (2009) o las entrevistas a los funcionarios de los distintos programas.

En aras de contribuir a la creación de una política pública entendida como la constitución de una estrategia compuesta de un número de programas que se complementan entre sí, a continuación hacemos cuatro reflexiones que consideramos vitales para tal fin.

1. ¿Qué tipo de apoyo otorgar y a quién?

En términos generales todos los programas que ofrecen financiamiento y los programas que dan apoyos no-reembolsables para la adquisición de activos productivos y/o servicios de capacitación están pensados para ayudar a combatir la pobreza y la desigualdad de oportunidades por medio de la creación de ocupaciones y/o de emprendimientos. Tres son los apoyos más comunes: un crédito, una transferencia no-reembolsable ó la contratación temporal en una obra pública. Las tres posibilidades entrañan –como se expuso en la revisión de la literatura- pros y contras y sin embargo no pudimos encontrar documentos públicos en el que se analice qué características debe tener una familia o individuo que permita decidir que tipo de apoyo es el más idóneo.

Dicha ausencia acarrea, por ejemplo, que no existan elementos para decidir si a una familia pobre (caracterizada por la urgencia de contar con ingresos, por un bajo capital humano y por la falta de tiempo para organizarse con otros) se le debería ofrecer una transferencia no reembolsable para financiar un proyecto de alcance limitado y con un incierto mercado ó si sería mejor ofrecerle que se incorpore a una actividad financiada -por ejemplo- por el Programa de Empleo Temporal. Tal limitante es consistente con la carencia de un análisis de rentabilidad que permita realizar un análisis costo-beneficio

social y privado para decidir qué tipo de ayuda es la más conveniente ante el objetivo que persigue la política social.

Asimismo, tampoco existen criterios claros para determinar qué características mínimas debe tener un emprendedor y su emprendimiento para negarle la posibilidad de acceder a un apoyo no reembolsable¹¹¹ e incentivarlo a que solicite un financiamiento a una microfinanciera¹¹². La necesidad de atender estas interrogantes es crucial pues de ellas se derivan las características de la población objetivo en términos de sus características socio-económicas y de las características del emprendimiento. Ello ayudaría a elevar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos así como los impactos que puedan tener sobre la conformación de un sistema financiero incluyente y sustentable.

2. La Producción no basta; es también importante la Comercialización.

Muchos de los programas que otorgan transferencias no-reembolsables parecen tener en la mira la búsqueda de crear ocupaciones y proyectos que permitan un mayor nivel productivo. Sin embargo, si algo caracteriza a muchos sectores poblacionales pobres es estar ubicados en comunidades con mercados débiles y dispersos. En este sentido, es indispensable que las ocupaciones y los proyectos que se busca apoyar contemplen desde un inicio la necesidad de investigar si existe un mercado para los bienes y servicios que se producirán pues sólo así puede darse una generación de ingresos y ganancias que

¹¹¹ Ciertamente todos los programas buscan caracterizar a su población objetivo. Sin embargo, el punto que deseamos enfatizar es que no pudimos encontrar explicaciones contundentes para entender la arquitectura de la política social.

¹¹² Un ejemplo notable de tal falta de precisión lo constituyó el hoy desaparecido Programa de Creación de Empleos en Zonas Marginadas (PCEZM) que en el 2009 apoyo con una cantidad considerable de fondos a una empresa como Procter and Gamble para que pusiera una nave industrial.

posibilite una senda para mejorar. En este sentido, es necesario que todo proyecto que se considere apoyar pueda responder a las preguntas de cómo y adonde se comercializará el bien o servicio producido y que rentabilidad aproximada se espera tener. Seguramente habría muchos proyectos u ocupaciones que no hubieran sido financiadas si se considerara su rentabilidad esperada. En este contexto es quizás más útil la contratación temporal para la construcción y mantenimiento de infraestructura pública, elemento fundamental para abrir nuevos mercados y para aglomerar los ya existentes.

Al respecto, es importante anotar lo señalado por Rimisp (2012), “los programas de fomento productivo para pequeños productores y emprendedores de los territorios rurales deben proveer información sobre espacios de comercialización y estructuras de intermediación, y establecer incentivos a la asociatividad empresarial acordes con la historia y el contexto sociocultural local”. Así, no basta con apoyar la compra de activos o la puesta en marcha de negocios; no basta con examinar la viabilidad técnica del proyecto, es necesario evaluar si hay un mercado para su venta, lo cual implica tener una visión territorial del problema a atender.

Además de lo anterior es importante señalar lo problemático que puede resultar que los diseñadores y los operadores de los programas busquen –como lo pudimos constatar- evitar que un beneficiario reciba más de un apoyo. La experiencia del trabajo de campo muestra lo obvio: muchos proyectos productivos requieren para su realización de múltiples insumos y dadas las reglas de operación de los programas no todos pueden ser provistos por un solo apoyo. En este sentido, es importante reflexionar en torno a

costos y beneficios de la duplicidad de los apoyos y ello pone otra vez sobre el tapete la importancia de contar con una estrategia, punto que será retomado posteriormente.

3. ¿Solo operar por demanda?:

En la actualidad casi todos los programas públicos analizados operan por demanda. Esto es, los programas van a los municipios, buscan a los potenciales beneficiarios y ofrecen sus apoyos. Por que una mujer indígena es beneficiaria de *Promusag*, *Popmi*, *Fonart*, *Fonaes* o cliente de una microfinanciera que recibió apoyos de *Fommur* o *Finafim* es para efectos prácticos un tema de suerte.

Consecuencia de ello es que no exista un estimado confiable de la población potencial y población objetivo de los programas, que sea difícil trazar una estrategia de corto, mediano y largo plazo, que no haya elementos técnicos para discutir la estructura idónea del presupuesto público que se destina a todos los programas considerados y finalmente que no sea posible focalizar los recursos de manera eficaz.

A este respecto, es necesario repensar el enfoque de esta política pública: debe tenerse un enfoque territorial para decidir qué tipo de inversión pública se requiere y qué bienes y servicios son los más adecuados a apoyar en las distintas regiones del país. Una visión integral del territorio implica eliminar una política pública fragmentada en distintos programas sociales en el cuál muchos hacen un poco de lo mismo y donde una de las principales preocupaciones de los funcionarios parecería ser cómo minimizar que un individuo sea beneficiario de más de un programa. Prestarle especial atención a la posible duplicidad no sólo implica desviar la atención de temas más cruciales sino que además supone que un proyecto productivo solo tiene necesidad de un activo.

La construcción de programas sociales con una visión de oferta (sin que ello implique descuidar la demanda) es fundamental para decidir cuántos recursos se destinarán a una cierta región¹¹³, decidir cuáles de los programas analizados tienen particularidades que obliga a que permanezcan y hasta qué punto es necesario complementar estos programas con otros dedicados a la inversión en infraestructura.

4. Acerca de la Arquitectura de la Política Pública:

La política de microcrédito y de apoyo para la adquisición de activos productivos está fragmentada. Hay muchos programas operando en zonas similares, ofreciendo apoyos muy semejantes, pero desconectados entre sí. Esta fragmentación y falta de coordinación, se manifiesta en la ausencia de una política territorial que de pie a entender qué programas deben implementarse, cómo deben coordinarse entre sí para la consecución de determinadas metas, y cómo se enmarcan dentro del conjunto de las políticas sociales afines al territorio y tipo de población al que desea llegar.

Dado que los programas evaluados surgen y son operados de distintas Secretarías, es necesario que en el combate a la fragmentación se cree un ente por encima de las Secretarías que de orden y sentido a los programas sociales e instituciones financieras aquí discutidos con el fin de generar sinergias y ayudar a que los beneficiarios puedan escalar a otros programas conforme se van graduando. Por otro lado, la fragmentación conduce a que no haya elementos que permitan un análisis pormenorizado para decidir si es necesario crear un nuevo programa, transformar uno ya existente ó en caso de cancelar

¹¹³ En la actualidad, la distribución de recursos entre Estados se hace con base al histórico y seguramente con base en las negociaciones políticas.

un programa, decidir si algún otro programa absorberá los objetivos y beneficiarios que tenía contemplado. Siguiendo el ejemplo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), debería quizás contemplarse la posibilidad de que cualquier nuevo programa social que desee crearse o que desee transformarse de manera importante cuente con la aprobación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Si bien ello le resta flexibilidad a las Secretarías de Estado y al Honorable Congreso de la Unión, permitiría elevar la eficiencia en la asignación del gasto social y haría más posible que los programas sociales tuvieran un mayor impacto sobre el bienestar.

VIII. BIBLIOGRAFIA

- Adams, D. (1971), "Agricultural Credit in Latin America: A Critical Review of External Funding Policy," *American Journal of Agricultural Economics*, 53, 2: 163–172.
- Adams, D., D. H. Graham y J. D. von Pischke (eds.) (1984), *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Boulder, CO: Westview Press.
- Adams, D., González-Vega, C. y J. Von Pischke – edits. (1990): Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión. The Ohio State University - 2da. Edición. Columbus.
- Adams, D. y Fitchett (1992), *Informal finance in low-income countries*. Westview Press Business and Economics. United Kingdom
- Aghion, P. y P. Bolton (1997), "A Theory of Trickle-Down Growth and Development," *Review of Economic Studies*, 64, 2, pp. 151-172.
- Alexander-Tedeschi, G. y D. Karlan (2006): "Microfinance Impact: Bias from Dropouts." Unpublished manuscript, Department of Economics, Yale University.
- Alternativas en Economía Consultores (2008) "Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías 2007".
- Angrist, J. D. y J.-S. Pischke (2010), "The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design is Taking the Con out of Econometrics," *Journal of Economic Perspectives*, 24, 2, pp. 3-30.
- Armendáriz, B. y J. Morduch (2010), *The Economics of Microfinance*, Second Edition. MIT Press, Cambridge, MA.
- Banerjee, A. V. (2004), "Contracting Constraints, Credit Markets and Economic Development," en M. Dewatripont, L. P. Hansen y S. Turnovsky (eds.), *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications*, Eight World Congress, 3, Cambridge University Press, pp. 1-46.
- Banerjee, A. V. y E. Duflo (2004), "Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints Using a Directed Lending Program," BREAD Working Paper 005.
- Banerjee, A. V., E. Duflo, R. Glennester y C. Kinnan (2010), "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation," mimeo.

- Banerjee, A. V. y A. F. Newman (1993), "Occupational Choice and the Process of Development," *Journal of Political Economy*, 101, 2, pp. 274-298.
- Bansefi (2011) "Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (PAFOSACPYC)".
- Bennet, D. (2009), "Small Change: Billions of Dollars and a Nobel Prize Later, It Looks Like 'Microlending' Doesn't Actually Do Much to Fight Poverty," *The Boston Globe*, septiembre 20.
- Banerjee, A. y E. Dufflo (2010): "Giving credit where it is due". *Journal of Economic Perspective*, Vol. 24(3), pp. 61-80.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt y R. Levine (2007): "Finance Inequality and the Poor". *Journal of Economic Growth*, vol. 12(1): 27-49.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt y Martinez, M. (2005): "Reaching Out: Access to and use of banking services across countries". *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3754.
- Benavides, G. y A. Huidobro (2009): "Son efectivas las garantías de crédito? El caso de los bancos del gobierno mexicano". *Bienestar y Política Social*, Vol.5(1).
- Besley, T. (1994): "How do market failures justify interventions in rural markets". *The World Bank Research Observer* No. 9 (1).
- BID, Buchenau, J. Y Del Ángel, G (2007) "Políticas y Gasto Público Federal para el Sector Rural".
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2012), "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2011-2012 para el Programa Fondos Regionales Indígenas PFRI".
- Cedrssa (2011), "Análisis del Quinto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa" Secretaría de la Reforma Agraria.
- CEFP (2011), "Recursos Propuestos para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación".

- CEAMEG (2010), "Reporte Anual de Seguimiento 2009 Acciones Reportadas por los programas orientados a las mujeres rurales e indígenas: POPMI, FOMMUR y PROMUSAG".
- Cole, S. y G. K. Shastry, "Is High School the Right Time to Teach Savings Behavior? The Effect of Financial Education and Mathematics Courses on Savings," mimeo.
- Collins, D., J. Morduch, S. Rutherford y O. Ruthven (2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, Princeton University Press.
- Coneval (2009), "Diagnóstico de las Políticas Públicas de Microcrédito del Gobierno Federal". Mimeo.
- Coneval (2011), "Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Financiamiento de Actividades Productivas 2010-2011" en www.coneval.gob.mx
- Coneval (2012), "Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Apoyo a Productores 2010-2011" en www.coneval.gob.mx.
- Coneval (2012), "Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Fomento Empresarial 2010-2011" en www.coneval.gob.mx.
- Coneval (2012), "Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos a Microempresarios 2010-2011" en www.coneval.gob.mx.
- Coneval (2011), "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)" en www.coneval.gob.mx.
- Coneval (2011), "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño: ProÁrbol- Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)" en www.coneval.gob.mx.
- Coneval (2011), "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 para el programa de Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)" en www.coneval.gob.mx.
- Coneval (2011), "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 para el programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio" en www.coneval.gob.mx.
- Coneval (2011) "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 para el Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)" en www.coneval.gob.mx.

- Coneval (2013) "Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcréditos del Gobierno Federal 2009-2012" en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Evaluaci%C3%B3n_Microcr%C3%A9ditos_2009-2012.pdf
- Cotler, P. (2009), "La Oferta de Financiamiento para las Micro y Pequeñas Empresas en México". Documento de Trabajo, Departamento de Economía Universidad Iberoamericana, 2009.
- (2001) "Retos y dilemas que enfrenta la Banca de Desarrollo en México. El caso de Nacional Financiera". Documento de Trabajo, Universidad Iberoamericana, Octubre.
- (2000) "El Comportamiento de la Banca de Desarrollo en México y su Compatibilidad con la Política Económica". Federalismo y Desarrollo, Setiembre.
- Cotler, P. y G. Aguilar (2013a) "The Microfinance Industry in Peru and in México: why have they Followed Different Paths?" a publicarse en el libro Promoting Microfinance: Challenge and Innovations in Developing Countries and Countries in Transition. Editorial Palgrave, 2013.
- Cotler, P. y D. Almázan (2013b) "The Lending Interest Rates in the Microfinance Sector: searching for its determinants". JCC: The Business and Economics Research Journal, Vol 6, No.1.
- Cotler, P. y E. Rodriguez-Oreggia (2010): "Microfinanzas y la Tenencia de Activos no Financieros en México". *Investigación Económica*, Vol. LXIX(274), Octubre-Diciembre.
- Cotler, P. y C. Woodruff (2008): "The Impact of Short-term Credit on Microenterprises: Evidence from the *Fincomun-Bimbo* Program in Mexico", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 56(4): 829-850.
- CP (2010) "Evaluación Complementaria de Resultados del Programa de Opciones Productivas".
- Crépon, B., F. Devoto, E. Duflo y W. Parienté (2011), "Impact of Microcredit in Rural Areas of Morocco: Evidence from a Randomized Evaluation," mimeo.
- De Mel, S., D. McKenzie y C. Woodruff (2008), "Returns to Capital: Results from a Randomized Experiment," *Quarterly Journal of Economics*, 123, 4, pp. 1329-1372.

- De Mel, S., D. McKenzie y C. Woodruff (2009), "Are Women More Credit Constrained? Experimental Evidence on Gender and Microenterprise Returns," *American Economic Journal: Applied Economics*, 1, 3, pp. 1-32.
- Dinámicas Territoriales Rurales, Berdegú, J y Schejtman, A. (2007) "La desigualdad y la Pobreza como Desafíos para el desarrollo Territorial Rural".
- Drexler, A., G. Fischer, y A. Schoar (2011), "Keeping it Simple: Financial Literacy and Rules of Thumb," mimeo.
- Duflo, E. (2003), "Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa," *World Bank Economic Review*, 17, 1, pp. 1-25.
- Dussel, E. (2004): "Pequeña y mediana empresa en México: condiciones, relevancia en la economía y retos de política". Revista UNAM, No.1. México DF.
- Fafchamps, M., D. McKenzie, S. Quinn y C Woodruff (2011), "When is Capital Enough to Get Female Microenterprises Growing? Evidence from a Randomized Experiment in Ghana," mimeo.
- FAO (2010), "Análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México: Volumen 1".
- FAO (2011), "Evaluación del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)" Secretaría de la Reforma Agraria.
- FAO (2011), "Informe de la Evaluación Complementaria 2010: Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)".
- FAO (2011), "Informe Final de la Evaluación de Diseño de los Programas de Apoyo Financiero y Tecnológico FIRA 2010".
- Field, E., R. Pande, J. Papp y Natalia Rigol (2010), "Term Structure of Debt and Entrepreneurial Behavior: Experimental Evidence from Microfinance," mimeo.
- FINRURAL (2003), "Evaluación de impactos de programas para la mujer," Pro Mujer Bolivia, Final Report.
- Giné, X., J. Goldberg y D. Yang (2011), "Credit Market Consequences of Improved Personal Identification: Field Experimental Evidence from Malawi," NBER Working Paper No. 17449.

- Gokhale, K. (2009), "A global surge in tiny loans spurs credit bubble in a slum," *Wall Street Journal*, agosto.
- Gray, B. M. Gash, S. Reeves y B. Crookston (2011), "Microfinance: A Sustainable Platform for Non-Financial Services," en T. L. Wouters (ed.), *Progress in Economics Research*, Volume 20, Nova Science Publishers, Inc., pp. 163-182.
- Gertler, P., S. Martínez y M. Rubio-Codina. (2012), "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards," *American Economic Journal: Applied Economics*, 4, 1, pp. 164-192.
- Hashemi, S. (2001) "Establecimiento de vínculos entre las microfinanzas y los programas de protección social para la inclusión de los más pobres". Enfoques, No. 21, Washington, D.C.: CGAP.
- Hashemi, S. y R. Rosenberg (2006), "Incorporación de la población más pobre en las Microfinanzas: vinculación de la protección social con los servicios financieros," Enfoques No. 34, Washington, D.C.: CGAP.
- Helms, B. (2010), "Microfinancing Changes Lives Around the World—Measurably," *Seattle Times*, abril 7.
- Hermes, N. y R. Lensink (2010): "Microfinance: Its Impact, Outreach and Sustainability" *World Development*, Vol. 39(6): 875-881.
- ILD, Instituto Libertad y Democracia (2007): "Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe. Reporte de la investigación en México"
http://www.ild.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=263&language=en
- Johnson, S. y B. Rogaly (1997): "Microfinance and poverty reduction". Development Guidelines, an Oxfam Publication. Oxfam and Action Aid. United Kingdom.
- Kanz, M. (2012), "What Does Debt Relief Do For Development? Evidence from a Large-Scale Policy Experiment," mimeo.
- Karlan, D. y J. Morduch (2010), "Access to Finance," en D. Rodrik y M. Rosenzweig (eds.), *Handbook of Development Economics*, 5, Amsterdam, Elsevier Science.
- Karlan, D. y M. Valdivia (2011), "Teaching Entrepreneurship: Impact of Business Training on Microfinance Clients and Institutions," *Review of Economics and Statistics*, 93, 2, pp. 510-527.

- Karlan, D. y J. Zinman (2009), "Expanding microenterprise credit access: Using randomized supply decisions to estimate the impacts in Manila," Economic Growth Center, Yale University, Center Discussion Paper No. 976.
- Karlan, D. y J. Zinman (2011), "Microcredit in Theory and Practice: Using Randomized Credit Scoring for Impact Evaluation," *Science*, 332, 6035, pp. 1278-1284.
- Levine, R. (2005), "Finance and Growth: Theory and Evidence" Handbook of Economic Growth. P. Aghion y S. Durlauf (eds.) North-holland Elsevier Publishers.
- Lundberg, S., R. Pollak, y T. Wales (1997), "Do Husbands and Wives Pool their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit," *Journal of Human Resources* 32, 3, 463-480.
- Magner, M. (2007), "Microfinanzas: Una plataforma para el cambio social," Serie de publicaciones de la Fundacion Grameen, marzo.
- McKenzie, D. y C. Woodruff (2008), "Experimental Evidence on Returns to Capital and Access to Finance in Mexico," *World Bank Economic Review*, 22, 3, pp. 457-482.
- Mersland, y Strom (2009): "Microfinance mission drift?". *World Development*, Vol. 38 (1), pp. 28-36.
- Morduch, J. (1998): "Does Microfinance Really help the Poor? New evidence from Flagship Programs in Bangladesh". Unpublished manuscript, Department of Economics Harvard University.
- Morduch, J. S. Ravi y J. Bauchet (2011), "Evaluating in Context: Why an Innovative Anti-poverty program had no net impact," mimeo.
- MkNelly, B. y C. Dunford (1998), "Impact of Credit with Education on Mothers and Their Young Children's Nutrition: Lower Pra Rural Bank Credit with Education Program in Ghana," Research Paper No. 4, CA: Freedom from Hunger.
- Parker, S. W., L. Rubalcava G. Teruel (2008), "Evaluating Conditional Schooling and Health Programs," en T. P. Schultz y J. A. Strauss (eds.), *Handbook of Development Economics*, 4, Amsterdam, Elsevier Science.
- Pavón, L. (2010), "Financiamiento a las Microempresas y las Pymes en México (2000-2009)". CEPAL, Serie Financiamiento para el Desarrollo No. 226. Santiago de Chile.
- Peltzman, S. (1975), "The Effects of Automobile Safety Regulation," *Journal of Political Economy*, 83, 4, pp. 677-726.

- Pitt, M. y S. Khandker (1998): "The Impact of Group-Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?" *Journal of Political Economy*. Vol. 106(5): 958-996.
- ProDesarrollo (2008), "Benchmarking de las microfinanzas en México: Un informe del sector," ProDesarrollo, Finanzas y Microempresas, A.C., México, D.F., México.
- Rehma, K. (2005), "Thinking beyond microfinance: BRAC reaches out to the ultra poor"
- Rimisp (2012) "Vinculación de Territorios Rurales a Mercados Dinámicos. Crecimiento con Mayor Inclusión". Serie Políticas para el Desarrollo Territorial, Santiago de Chile.
- Rutherford, S. (2000), *The Poor and Their Money*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmelkes, (2013), "Educación, Pobreza y Desigualdad" en P. Cotler(coord.) Pobreza y Desigualdad: un enfoque multidisciplinario. Universidad Iberoamericana.
- Sagarpa(2010), "Análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México, Volumen 1. Proyecto de Evaluación y Analisis. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Sedesol (2010), "Diagnóstico: Alternativas de la Población Rural en Pobreza para Generar Ingresos Sostenibles".
- Sedesol (2012), "Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Opciones Productivas".
- Seibel, H. (2000): "Bancos de desarrollo agrícola, ¿cerrarlos o reformarlos?" Revista Finanzas y Desarrollo, Vol. 37(2), Fondo Monetario Internacional.
- Shaw, I.F. (2003): *La evaluación cualitativa. Introducción a los métodos cualitativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Subsecretaría de Política Sectorial (2011) "Criterios para la focalización, marginación y vulnerabilidad para los programas FAPPA y PROMUSAG".
- Thomas, D. (1990), "Intra-Household Resource Allocation," *Journal of Human Resources*, 25, 4, pp. 635-664.
- Trigo Loubière, J., P. Lee Devaney y E. Rhyne (2004), "Supervising and Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization. Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico."

- Universidad Autónoma Agraria (2006) "Evaluación Externa 2005: Componente de Apoyo para la Constitución de Intermediarios Financieros Rurales".
- UNAM (2008) "Informe Externa del Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural" SAGARPA.
- UNCTAD, Palafox P., German (2009) "Program 3x1 for migrants" Contribution of Migrants to development: Trade, Investment and Development Linkages.
- Velasco, C. y S. Chiba (2006), "Expanding Impact: Innovations in Cost-Effectively Integrating Microfinance with Education in Health," Pro Mujer, La Paz, Bolivia.
- Von Pischke, J. D., D. Adams y G. Donald (eds.) (1978), *Rural Financial Markets in Developing Countries: Their Use and Abuse*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.