

# DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

13 de noviembre de 2009



DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

**Índice**

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	xi
<b>1 Introducción</b> .....	1
<b>2 Microcrédito y microfinanzas</b> .....	5
2.1 <i>Microcrédito y caracterización de los agentes involucrados</i> .....	5
2.2 <i>Microfinanzas</i> .....	7
<b>3 Teoría</b> .....	9
3.1 <i>La importancia del crédito y las particularidades del mercado crediticio</i> .....	9
3.2 <i>Fallas de mercado en los mercados crediticios</i> .....	12
3.2.1 <i>¿Por qué el capital no fluye de forma natural de los bancos a los microempresarios?</i> .	14
3.2.2 <i>Información imperfecta</i> .....	17
3.3 <i>Información imperfecta ex ante: selección adversa</i> .....	18
3.3.1 <i>Cómo la intervención gubernamental puede reducir la selección adversa</i> .....	21
3.3.2 <i>Cómo el microcrédito puede reducir la selección adversa</i> .....	22
3.4 <i>Información imperfecta ex post: riesgo moral</i> .....	25
3.4.1 <i>Cómo la intervención gubernamental puede reducir el riesgo moral</i> .....	26
3.4.2 <i>Cómo el microcrédito puede reducir el riesgo moral</i> .....	28
3.5 <i>Dificultades para hacer cumplir los contratos</i> .....	28
3.5.1 <i>Cómo la intervención gubernamental puede reducir las dificultades para hacer cumplir los contratos</i> .....	31
3.5.2 <i>Cómo el microcrédito puede reducir las dificultades para hacer cumplir los contratos</i> 33	
3.3 <i>Resumen</i> .....	33

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

<b>4 Gobierno e instituciones de microcrédito: intervención y funcionamiento más allá de las fallas de mercado</b> .....	36
4.1 <i>Gobierno: otras intervenciones gubernamentales</i> .....	37
4.1.1 <i>Promover la recopilación y publicación de historiales crediticios</i> .....	37
4.1.2 <i>Disminuir la segmentación del mercado y estimular la diversificación de carteras</i> .....	38
4.1.3 <i>Estimular el desarrollo de instituciones complementarias a las de microcrédito</i> .....	39
4.1.4 <i>Implementar programas de alfabetización y educación financiera</i> .....	40
4.1.5 <i>Replicar proyectos y programas exitosos y promover la innovación tecnológica en el sector</i> .....	41
4.1.6 <i>Desarrollar un marco jurídico apropiado</i> .....	42
4.2 <i>Gobierno: intervenciones que se deben evitar</i> .....	43
4.2.1 <i>El gobierno debe evitar manipular tasas de interés</i> .....	43
4.2.2 <i>El gobierno debe evitar prestar servicios de microcrédito directamente al público</i> .....	45
4.3 <i>Instituciones de microcrédito: funcionamiento en el mercado</i> .....	46
4.3.1 <i>Herramientas utilizadas por las instituciones que otorgan microcréditos</i> .....	47
4.3.2 <i>Reputación</i> .....	50
4.3.3 <i>Incentivos</i> .....	50
4.3.4 <i>Pagos inmediatos y frecuentes</i> .....	51
4.3.5 <i>Pagos calendarizados</i> .....	51
4.4 <i>Resumen</i> .....	52
<b>5 Revisión de la literatura empírica</b> .....	55
5.1 <i>Acceso a los servicios financieros en países en vías de desarrollo</i> .....	56

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

5.2 Retornos al capital y acceso al sector financiero .....	60
5.3 El impacto de las microfinanzas y la expansión del acceso a servicios financieros .....	69
5.3.1 Estudios empíricos tradicionales .....	72
5.3.2 Estudios empíricos con diseños de investigación de vanguardia .....	79
<b>6 Inclusión financiera en México .....</b>	<b>87</b>
6.1 Indicadores macroeconómicos .....	90
6.2 Indicadores de acceso .....	92
6.3 Indicadores de uso .....	98
6.4 Análisis de la inclusión microfinanciera en México .....	101
6.5 Barreras al acceso a los servicios financieros .....	111
6.5.1 Diferencias entre hogares con y sin cuentas en 2004 .....	114
6.5.2 Características de los hogares incorporados al sector financiero popular entre 2004 y 2007 .....	116
6.5.3 El papel del riesgo y la confianza en la decisión de incorporación al sector financiero popular .....	116
6.5.4 El efecto de las características de las instituciones financieras en la decisión de incorporación al sector financiero popular .....	117
6.5.5 Relación entre la posesión de un negocio o de ahorros informales con el uso de servicios financieros populares .....	118
6.5.6 Crédito .....	118
6.5.7 Las barreras al acceso a los servicios financieros en resumen .....	122

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

<b>7 Características del sector microfinanciero en México</b> .....	124
7.1 <i>Participantes del mercado</i> .....	124
7.2 <i>Evolución de los participantes del mercado</i> .....	125
7.3 <i>Efectos de una mayor competencia sobre la eficiencia, los costos y las tasas de interés</i> 131	
7.4 <i>Productos ofrecidos en el mercado</i> .....	133
7.5 <i>Composición de la cartera de las instituciones microfinancieras mexicanas</i> .....	135
7.6 <i>Desafíos del sector microfinanciero mexicano</i> .....	136
7.6.1 <i>Adopción generalizada de buenas prácticas y de un código de ética compartido</i> .....	137
7.6.2 <i>Mecanismos de transparencia que permitan contar con información del mercado                     confiable y de gestión de instituciones</i> .....	137
7.6.3 <i>Medición del desempeño social</i> .....	138
7.6.4 <i>Mayor diversidad en productos y servicios</i> .....	138
7.6.5 <i>Ampliación de la oferta de servicios de ahorro</i> .....	138
7.6.6 <i>Mayor penetración de los mercados, especialmente los rurales</i> .....	139
7.6.7 <i>Incorporación de tecnologías a los procesos que permitan bajar los costos de                     transacción</i> .....	139
7.6.8 <i>Identificar, formar, incentivar y retener a los recursos humanos para el sector y sus                     instituciones</i> .....	140
<b>8 Políticas públicas relacionadas con los microcréditos</b> .....	141
8.1 <i>Intervención estatal</i> .....	142
8.2 <i>Reforma liberalizadora</i> .....	145
8.3 <i>Periodo post-liberalización</i> .....	151

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

8.4 Conclusiones .....	154
<b>9 Árbol del problema y árbol de objetivos del microcrédito en México .....</b>	<b>156</b>
9.1 El árbol de efectos .....	157
9.2 El árbol de causas.....	159
9.3 El árbol del problema .....	160
9.4 El árbol de objetivos .....	162
<b>10 Marco legal, instituciones y programas del gobierno federal relacionadas con el microcrédito.....</b>	<b>164</b>
10.1 Marco legal.....	164
10.1.1 La LACP de 2001.....	165
10.1.2 Reformas a la LACP .....	171
10.1.3 Otras leyes relevantes .....	175
10.1.3.1 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito .....	175
10.1.3.2 Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo .....	177
10.1.3.3 Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (2002) .....	178
10.1.3.4 Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (2004) ..	179
10.2 Instituciones del gobierno federal relacionadas con el microcrédito .....	180
10.2.1 Financiera Rural.....	181
10.2.2 Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).....	184
10.2.3 Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) .....	185
10.3 Programas del gobierno federal relacionados con el microcrédito.....	187

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

<i>10.3.1 Programa de Financiamiento al Sector Turismo o Programa de Apoyo al Sector Turismo</i>	
<i>Turismo</i>	188
<i>10.3.2 Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</i>	190
<i>10.3.2.1 Programa de Apoyo para acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)</i>	191
<i>10.3.2.2 Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)</i>	193
<i>10.3.3 Programas de la Secretaría de Economía</i>	196
<i>10.3.3.1 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)</i>	197
<i>10.3.3.2 Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)</i>	201
<i>10.3.3.3 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)</i>	203
<i>10.3.3.4 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)</i>	209
<i>10.4 Conclusiones</i>	212
<b>11 Conclusiones generales</b>	214
<b>Bibliografía</b>	220
<b>Anexo: Catálogo de bases de datos</b>	231
<i>A.1 Encuesta panel a hogares sobre ahorro y crédito popular y microfinanzas rurales (BANSEFI/SAGARPA)</i>	231
<i>A.2 Encuesta de acceso a sistemas financieros en hogares rurales de Oaxaca</i>	232
<i>A.3 Encuesta nacional a hogares rurales de México</i>	233
<i>A.4 Encuesta sobre vulnerabilidad de las familias rurales</i>	233
<i>A.5 Encuesta Niño-Zarazúa</i>	234



DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

<i>A.6 Encuesta alternativa solidaria</i> .....	235
<i>A.7 Encuesta nacional sobre niveles de vida de los hogares</i> .....	235
<i>A.8 Encuesta de impacto social y empoderamiento a través de microcréditos</i> .....	236

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### Tablas

Tabla 6.1: Usos de recursos financieros en la economía mexicana.....	92
Tabla 6.2: Porcentaje de municipios mexicanos sin sucursal bancaria o cajero.....	97
Tabla 6.3: Indicadores de uso en México por tipo de municipio por cada 1,000 adultos.....	99
Tabla 6.4: Indicadores de uso por entidad federativa mexicana.....	101
Tabla 6.5: Microfinanzas en América Latina y el Caribe.....	104
Tabla 6.6: Instituciones microfinancieras mexicanas que reportan datos a MIX Market en 2005 y 2008.....	107
Tabla 6.7: Número de sucursales de instituciones de microfinanzas en México por estado.....	109
Tabla 6.8: Distribución de los plazos de los créditos otorgados.....	120
Tabla 6.9: Uso de los préstamos.....	121
Tabla 7.1: Principales instituciones microfinancieras en México.....	125
Tabla 7.2: Instituciones microfinancieras con mayor crecimiento en México.....	126
Tabla 7.3: Indicadores de rendimiento de las instituciones microfinancieras de América Latina y México.....	127
Tabla 7.4: Microfinancieras con mejores tasas de retorno sobre activos en América Latina.....	128
Tabla 7.5: Rentabilidad de las microfinancieras y la banca comercial en México.....	129
Tabla 7.6: Microfinancieras con mejores tasas de retorno sobre activos en México.....	130
Tabla 7.7: Cartera en riesgo de las instituciones microfinancieras por año en América Latina y México.....	136

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

**Figuras**

Figura RE.1: Árbol del problema del microcrédito en México .....	xxiii
Figura RE.2: Árbol de objetivos del microcrédito en México .....	xxiv
Figura 3.1: Rendimientos decrecientes del capital .....	14
Figura 6.1: Relación del PIB con el número de sucursales bancarias .....	88
Figura 6.2: PIB per cápita e indicador demográfico .....	89
Figura 6.3: Número de sucursales bancarias por cada 1,000 km <sup>2</sup> en México .....	95
Figura 6.4: Número de sucursales bancarias por cada 10,000 adultos en México .....	96
Figura 6.5: Número de microfinancieras mexicanas que reportan datos a MIX Market.....	106
Figura 6.6: Participación en el sistema financiero formal por hogares en México.....	112
Figura 8.1: Crédito agrícola en México proveniente del sector bancario .....	143
Figura 8.2: Crédito otorgado en México por BANRURAL y FIRA .....	144
Figura 8.3: Hectáreas financiadas por BANRURAL en México.....	147
Figura 8.4: Porcentaje de crédito agrícola en México por tipo de banca.....	148
Figura 8.5: Monto de financiamiento de BANRURAL por hectárea en México.....	149
Figura 9.1: Árbol de efectos de contar con bajo acceso a, y uso de, los servicios financieros por parte de hogares y microempresas en México .....	158
Figura 9.2: Árbol de causas que provocan contar con bajo acceso a, y uso de, los servicios financieros por parte de hogares y microempresas en México .....	159
Figura 9.3: Árbol del problema del microcrédito en México .....	161
Figura 9.4: Árbol de objetivos del microcrédito en México .....	162

## Resumen Ejecutivo

Los individuos que viven en condición de pobreza generalmente carecen de colateral, un empleo estable y un historial crediticio verificable por instituciones formales de crédito. Por lo tanto, este tipo de individuos, en general, no cumplen con los requerimientos mínimos para tener acceso a las fuentes de crédito tradicionales. Sin embargo, el surgimiento de instituciones que otorgan microcréditos ha permitido a una gran proporción de la población mundial, que vive por debajo de las líneas de pobreza oficiales, acceder a créditos.

El microcrédito se refiere al otorgamiento de pequeños préstamos a individuos muy pobres para financiar proyectos de autoempleo que les generen ingresos y les permitan tanto sostenerse a ellos mismos como sostener a sus familias (Microcredit Summit, 1997). Algunas de las características clave del microcrédito son:

1. Tamaño: los préstamos son “micro,” o de tamaño muy reducido.
2. Focalización de los usuarios: los microcréditos son otorgados a microempresarios y hogares de bajos ingresos; es decir, a los propietarios/operadores de las microempresas y sus trabajadores. Es importante señalar que en este contexto el término “microempresa” se define de manera amplia. Esto es, el término se utiliza para referirse a diversas actividades económicas independientes que van desde vender algún producto básico—y sin valor agregado—en las calles, como serían frutas y verduras, hasta ser propietario de un pequeño taller o una pequeña tienda y ser responsable de un número reducido de empleados, pasando por cualquier actividad intermedia. Los propietarios de estas microempresas, los microempresarios, por lo general poseen pocos documentos que les permitan demostrar sus ingresos e historial crediticio y, generalmente, no tienen acceso a las instituciones financieras

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

formales para solicitar créditos. Si no fuera por la existencia de instituciones que otorgan microcréditos, los microempresarios no tendrían, en general, acceso a préstamos.

3. Utilización de los fondos: los préstamos obtenidos son usados para generar ingresos, desarrollar las microempresas y, también, para realizar mejoras en la comunidad mediante inversiones en salud, educación, etc.
4. Términos y condiciones: la mayoría de los términos y condiciones para los préstamos de microcrédito son flexibles y fáciles de entender, y adaptadas a las condiciones locales de la comunidad.

La distinción entre microfinanzas y microcrédito es importante. Ambos términos se refieren a transacciones pequeñas, pero el microcrédito se refiere únicamente a la parte relacionada con los préstamos dentro del universo de servicios financieros que se ofrecen a los pobres. Las microfinanzas, por su parte, se refieren a una amplia gama de servicios financieros ofrecidos a los más pobres y a sus microempresas entre los que se incluyen: microcréditos, microahorros, las transferencias de remesas, los microseguros, etc.

El término *microcrédito* se acuñó inicialmente para hacer referencia a instituciones cuyo objetivo es otorgar préstamos a los más pobres. Por otra parte, las *microfinanzas* surgieron a raíz del reconocimiento de que los pobres pueden beneficiarse de tener acceso a servicios financieros que van más allá de simples créditos para sus microempresas.

Debido a sus efectos sobre la producción, la inversión, la selección de tecnología y la desigualdad, el tener acceso a crédito es esencial en las economías de hoy día. Además, dentro de cada economía, los beneficios de tener acceso al crédito no se limitan a un segmento particular de la población. Tanto las grandes corporaciones y los

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

segmentos más ricos de la población como microempresas y la población rural pobre se ven beneficiados al tener acceso a préstamos. Tener acceso a crédito permite financiar el capital de trabajo y hacer inversiones en capital fijo. Ante caídas del ingreso provocadas por choques negativos como enfermedades, desempleo, eventos sociales, fenómenos climáticos o simples fluctuaciones temporales, la posibilidad de obtener préstamos permite suavizar el consumo sin tener la necesidad de deshacerse de activos productivos o de valor personal. Asimismo, el disponer de crédito reduce la renuencia a adoptar tecnologías que aumentan, a la vez, el nivel medio y el nivel de riesgo de los ingresos (Ghosh, Mookherjee y Ray, 2000).

A pesar de los grandes beneficios que el tener acceso a los mercados crediticios representa, las características particulares de estos mercados impiden que una parte de la población tenga acceso a ellos, al menos formalmente. Los mercados crediticios se caracterizan por el hecho de que en un equilibrio competitivo puede haber racionamiento crediticio debido a fallas de mercado. Las fallas de mercado en los mercados crediticios se derivan por tres causas distintas. Por una parte están los problemas relacionados con información imperfecta, tanto *ex ante*—selección adversa—como *ex post*—riesgo moral. Asimismo, los mercados crediticios pueden fallar debido a dificultades para hacer cumplir los contratos.

Una solución para mitigar las distorsiones en los mercados crediticios que se derivan de las fallas de mercado es la intervención del gobierno. Ante problemas de selección adversa, la literatura sugiere dos posibilidades diametralmente opuestas. Stiglitz y Weiss (1981) abogan por una política pública que expanda el nivel de préstamos en la economía a través de subsidios. En cambio, De Meza y Webb (1987) recomiendan que el gobierno restrinja el nivel de préstamos en la economía mediante la imposición de impuestos a la inversión. Para decidir qué política

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

implementar en la vida real, es necesario entender los supuestos que dan sustento a cada propuesta. La sugerencia de Stiglitz y Weiss será la correcta si se supone que tanto los proyectos seguros como los riesgosos tienen el mismo beneficio esperado. La recomendación de De Meza y Webb será la indicada si se supone que los proyectos dan los mismos retornos ( $R^E$ , si los proyectos son exitosos, o  $R^F$  si los proyectos fracasan), los proyectos exitosos tienen un mayor retorno ( $R^E$ ) que los proyectos no exitosos ( $R^F$ ) y los mejores proyectos tienen una mayor probabilidad de ser exitosos que los demás proyectos.

Cuando se presentan problemas de riesgo moral, no hay ambigüedades. La literatura sugiere que el gobierno intervenga en la economía para mejorar la comunicación entre las instituciones de crédito de forma tal que éstas puedan saber si un cliente potencial tiene créditos pendientes en otras instituciones o no.

Finalmente, para mitigar los problemas que surgen ante dificultades para hacer cumplir los contratos la literatura sugiere que el gobierno aplique sanciones de manera efectiva a los prestatarios morosos. Esto puede lograrse de distintas maneras: haciendo más eficiente el procedimiento legal mediante el cual un banco puede apropiarse del colateral de un cliente; mejorando los sistemas de información de tal manera que resulte más complicado a un cliente moroso conseguir un nuevo préstamo en el futuro; y/o eliminando políticas de condonación de deuda. También, se ha argumentado que los gobiernos pueden mejorar la legislación referente a los derechos de propiedad. Además, se sugiere que el gobierno reduzca las tasas de cartera vencida existentes en sus propios programas crediticios.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Por otra parte, las distorsiones en los mercados crediticios derivadas de las fallas de mercado también pueden ser mitigadas por las propias instituciones de microcrédito sin la ayuda del gobierno si éstas otorgan préstamos grupales. Los préstamos grupales son una poderosa herramienta que permite reducir las fallas de mercado que surgen a consecuencia de selección adversa, riesgo moral y dificultades para hacer cumplir los contratos.

Ante este escenario, resulta conveniente que el gobierno intervenga en la economía por al menos dos razones. En primer lugar, no todas las instituciones de microcrédito otorgan créditos grupales. De acuerdo con Cull, Demirgüç-Kunt y Morduch (2009) dos tercios de los bancos comerciales que ofrecen servicios de microfinanzas otorgan créditos individuales, al igual que una cuarta parte de las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios de microcrédito. En segundo lugar, aún si todas las instituciones de microcrédito otorgaran únicamente créditos grupales, el mercado funcionaría más suavemente bajo la intervención gubernamental.

Además de intervenir en los mercados crediticios por las fallas de mercado que estos presentan, el gobierno también puede llevar a cabo otras acciones para mejorar su funcionamiento. Por una parte, es importante que se promueva la recopilación y publicación de historiales crediticios. Ya que la información es un bien público, es poco probable que un ente privado se interese en recopilar y publicar historiales crediticios de los clientes de instituciones de microcrédito. Por lo tanto, es recomendable que el gobierno cubra este hueco.

Asimismo, el gobierno debería de tratar de disminuir la segmentación del mercado y estimular la diversificación de carteras, particularmente en mercados rurales. El que un mercado se encuentre segmentado significa que la cartera de un prestamista se concentra en un grupo de personas que enfrentan los mismos choques negativos. Esto puede convertirse en un problema



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

grave cuando ocurre un choque negativo. Si la cartera de un prestamista está correctamente diversificada, el que toda la población de un determinado poblado sufra un choque negativo, será un problema mucho menos grave para el prestamista que si toda su cartera se encuentra concentrada en los habitantes de ese poblado en particular.

Relacionado a este último tema, el gobierno debe estimular el desarrollo de instituciones complementarias a las de microcrédito como las de microseguros. Si los hogares tienen la opción de asegurar sus ingresos ante choques negativos, el incumplimiento de pagos ante la ocurrencia de choques puede dejar de ser un problema del cual se deban preocupar las microfinancieras.

Asimismo, el gobierno puede implementar programas de alfabetización y educación financiera con el fin de asegurar que los individuos sean capaces de tomar decisiones informadas respecto a su vida financiera. Además, es recomendable que el gobierno provea información relevante y la orientación necesaria a las nuevas entidades de crédito que se vayan creando y que a través de subsidios incentive que se repliquen proyectos que han resultado exitosos en otros lugares del mundo. Finalmente, es importante que se desarrolle un marco jurídico apropiado.

Por otra parte, el gobierno no debe manipular las tasas de interés que se cobran en los mercados crediticios si lo que le interesa es que se cree un sistema crediticio sano. Tampoco es recomendable que el gobierno otorgue créditos de manera directa a los individuos. Por un lado, a lo largo de la historia se ha demostrado lo complicado que es reformar instituciones financieras públicas alrededor del mundo. Por el otro, las instituciones de microcrédito existentes pueden llegar a salir del mercado si el gobierno

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

empieza a competir con ellas.

Una vez que se ha expuesto la teoría detrás de los mercados crediticios y habiendo descrito cómo puede intervenir el gobierno en éstos y cuáles son las herramientas más comúnmente utilizadas por las instituciones de microcrédito para servir a su clientela, pasamos a hacer una revisión de la literatura empírica sobre el microcrédito.

La principal razón por la cual las instituciones de microfinanzas existen, son populares y han tenido éxito en distintas partes del mundo se debe a la poca participación de una parte importante de la población mundial en los sistemas financieros formales o tradicionales de cada país. Este problema es particularmente severo en los países en vías de desarrollo y es una realidad en México. En México, se estima que entre el 15% y el 25% de la población urbana y el 6% de la población rural cuenta con al menos una cuenta bancaria básica en México. De hecho, a junio de 2009, el 64% de los municipios del país no contaba con sucursales bancarias. De estos, los municipios más pequeños, son los más afectados.

Las instituciones de microfinanzas que otorgan microcréditos y quienes las promocionan, arguyen que éstas ofrecen una solución excepcional a los problemas derivados de la exclusión del sistema financiero de los segmentos más pobres de la población, pues no sólo se logra beneficiar a los más pobres brindándoles acceso a la obtención de servicios financieros, sino que también quienes otorgan éstos servicios, es decir, las microfinancieras, ganan. Sin embargo, es necesario abordar el tema con cautela puesto que un gran número de estrategias implementadas entre 1950 y 1980 en diversos países del mundo que buscaban reducir las tasas de pobreza mediante la provisión de créditos subsidiados fracasaron (Morduch, 1999).

En la mayoría de los países en vías de desarrollo, las empresas pequeñas e informales son

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

la fuente de empleo de al menos la mitad de su fuerza laboral. El rápido aumento del financiamiento canalizado para promover el desarrollo económico y social que se está canalizando a las organizaciones microfinancieras se basa en la creencia de que las empresas pequeñas e informales pueden obtener rendimientos altos de capital si se les da la oportunidad. De hecho, uno de los argumentos fundamentales del movimiento global de las microfinanzas es la creencia de que los hogares pobres y/o sus microempresas pueden ganar mayores rendimientos que hogares más ricos y/o sus firmas (Karlan y Morduch, 2009). Por lo tanto, una pregunta empírica importante es: ¿cuánto afecta la falta de capital a las ganancias empresariales? La literatura empírica reciente con frecuencia ha encontrado altos índices de retornos al capital en empresas de pequeña escala. En un estudio sobre México, McKenzie y Woodruff (2008), estiman retornos marginales del capital de entre un 20% a un 33% anual para un grupo de empresas localizadas en León, Guanajuato y de hasta 79% cuando consideran únicamente empresas que reportan estar restringidas financieramente hablando.

Estudiar el impacto de los microcréditos sobre los retornos al capital es importante. Sin embargo, los hogares pobres tienen una gran variedad de necesidades financieras que van más allá de las empresas: financiar el cuidado de la salud, pagar colegiaturas de escuelas y facilitar la compra de bienes de consumo. Además, no todos los hogares pobres son dueños de un pequeño negocio. Así, obtener créditos empresariales no siempre es una prioridad para los hogares pobres. Por lo que enfocarse sólo en préstamos empresariales es un tanto riesgoso pues se pueden enviar señales erróneas a quienes crean y aplican políticas públicas al no abrir sus horizontes a un rango mucho mayor de oportunidades que se pueden alcanzar mediante el microcrédito. Por lo tanto, es importante tener en mente que el generar retornos al capital en una empresa es sólo una parte de

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

lo que determina la demanda de los microcréditos.

Desgraciadamente, a pesar de la importancia del tema y de lo que arguyen las microfinancieras y quienes las impulsan, al día de hoy se sabe poco acerca del impacto de las microfinanzas sobre temas relevantes como la erradicación de la pobreza y del hambre; la educación de los niños; la salud de toda la familia, pero particularmente de las madres y de los niños menores de cinco años de edad; las tasas de mortalidad infantil; la promoción de la equidad de género y el empoderamiento social a la mujer. Estudios recientes demuestran que los microcréditos tienen un impacto positivo sobre el gasto del hogar y sobre la creación y expansión de las empresas. Sin embargo, los microcréditos parecen no tener efectos discernibles sobre la educación, la salud o sobre el empoderamiento social a la mujer. No obstante, los impactos a largo plazo sobre el consumo y la creación y expansión de las empresas del acceso a microcréditos podrían generar externalidades y traducirse en un gasto total más alto para los hogares. Sin embargo, esto es algo que tendrá que evaluarse en un futuro. De momento, los resultados disponibles simplemente indican que en el corto plazo (entre 15 y 18 meses después de iniciado el programa), los microcréditos no parecen ser la fórmula para impulsar mejoras en la educación, salud o empoderamiento de la mujer.

En años recientes, las instituciones de microfinanzas han expandido de forma importante su servicios a millones de hogares en América Latina y el Caribe. Sin embargo, esta expansión ha sido bastante heterogénea entre países. Mientras que desde hace tiempo en Bolivia, El Salvador y Perú la cobertura de las instituciones de microfinanzas es bastante grande, en las economías más grandes de la región como Argentina, Brasil y México, donde habita el mayor número de pobres del continente, éste no es el caso.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Habiendo dicho esto, merece la pena destacar que, con poco más de diez años de antigüedad, el sector de las microfinanzas en México es considerado como uno de los más jóvenes en América Latina. No obstante, gracias a la gran proporción de la población que se encuentra fuera del sector financiero constituido por la banca comercial y de desarrollo y que, en su mayoría, funge como demanda potencial de las instituciones de microfinanzas, se ha propiciado que el sector microfinanciero esté creciendo rápidamente tanto en número de instituciones como en número de clientes atendidos. De hecho, en 2007 aparecieron las primeras ofertas públicas de adquisición de microfinancieras en México y el surgimiento de nuevos participantes hizo noticia a lo largo del año.

Una consecuencia del aumento en la competencia es que las instituciones de microfinanzas mexicanas han logrado mejorar su eficiencia, reducir sus costos y han comenzado a cobrar tasas de interés un poco más bajas que en el pasado. Sin embargo, merece la pena remarcar que las tasas de interés cobradas en México por el sector microfinanciero continúan siendo casi dos veces más altas que las cobradas en el resto de América Latina. De acuerdo a ProDesarrollo (2008), estos altos precios observados en México se deben a (i) la necesidad de cubrir costos de operación más altos (salarios más altos, distancias de viaje mayores, costos más altos de servicios básicos, etc.); (ii) costos más altos asociados con el servicio a grupos de crédito más pequeños; (iii) insuficientes economías de escala en las instituciones más pequeñas; (iv) la intención de construir capital para un crecimiento acelerado; y (v) menor competencia y diversidad de productos que en otros mercados.

Estos cambios en el sector microfinanciero mexicano se han dado coronando un largo proceso de adecuación de las políticas públicas a las necesidades del sector en México. En los

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

últimos 35 años, el gobierno federal ha implementado una serie de políticas públicas que ha transformado de manera importante al sistema financiero mexicano. Dentro de los cambios que ha sufrido el sistema financiero a raíz de las acciones del gobierno federal, dos son particularmente importantes para el sector de la población que se beneficia (o se puede beneficiar) de microcréditos. En primer lugar, se encuentra el cambio que ha sufrido el sistema financiero a raíz de las políticas de liberalización que se han implementado en las últimas décadas. La liberación que se ha alcanzado ha provocado, entre otras cosas, que se reduzca el papel del gobierno como prestador de servicios financieros a la población que se encuentra fuera del sistema financiero comercial. En segundo lugar, y como respuesta a su menor participación como prestador de servicios financieros, se encuentra la preocupación del gobierno federal por fomentar la existencia de instituciones sanas que brinden servicios de ahorro y crédito a aquellos individuos que se encuentran fuera del sistema financiero comercial y/o que se hayan visto afectados por la desaparición o reducción de los programas crediticios gubernamentales. El resultado de esta preocupación ha sido el diseño, la entrada en vigor en 2001 y las subsecuentes modificaciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Sin embargo, los esfuerzos llevados a cabo hasta la fecha no han logrado eliminar la presencia del gobierno federal en los mercados crediticios populares. El Estado continúa operando a través de Financiera Rural otorgando créditos de manera directa. Asimismo, se han creado otros programas federales cuyos objetivos son otorgar crédito a distintos segmentos de la población. Además, la creación de BANSEFI ha puesto al gobierno federal a competir de manera directa con las instituciones que operan en los distintos mercados financieros populares locales. Así, mientras el gobierno federal aparentemente ha intentado optar por jugar un papel como

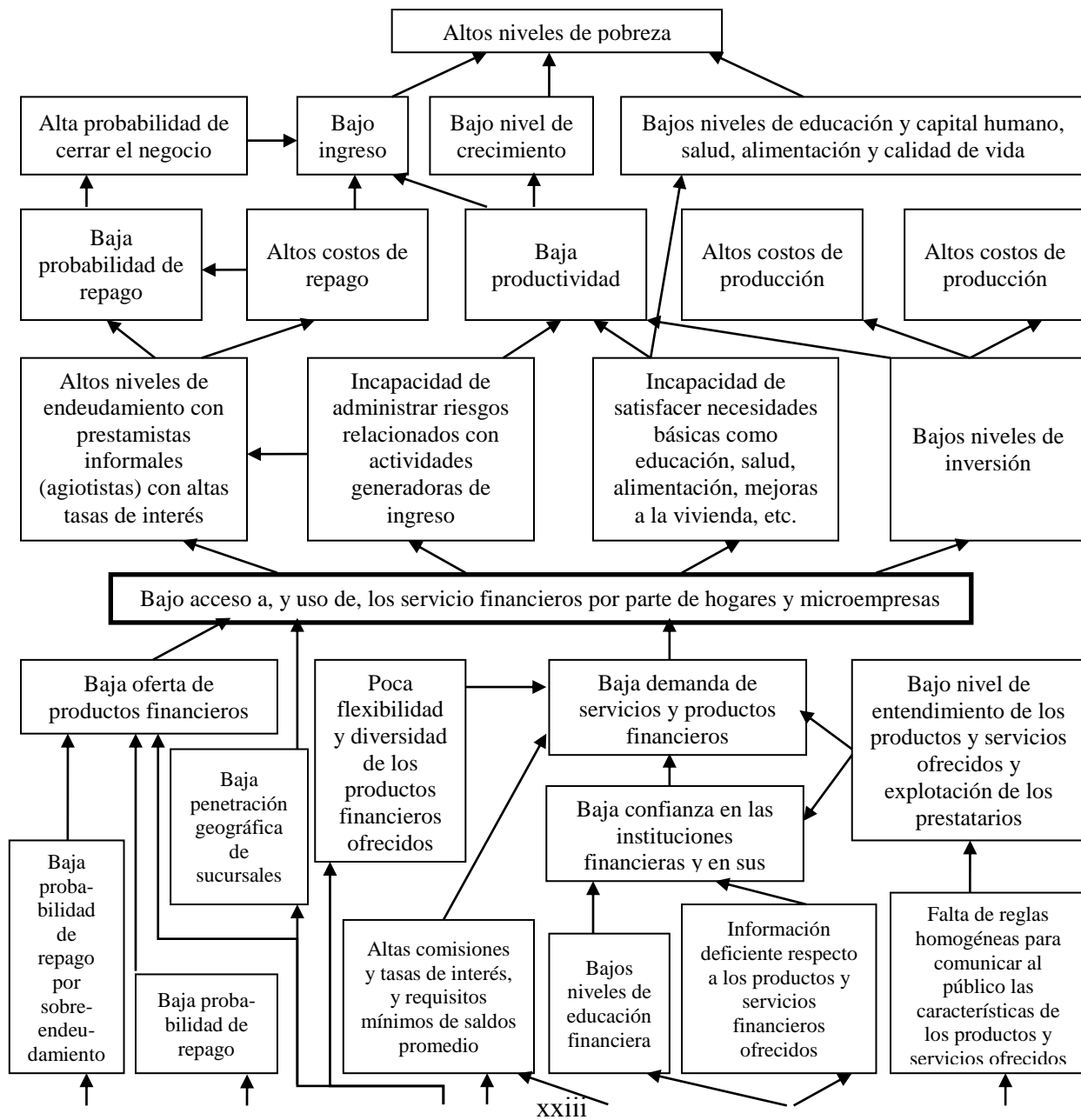
## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

regulador y proveedor de asistencia técnica, aún mantiene amplias facultades para proveer crédito a los individuos que se encuentran fuera del sistema financiero formal.

Así, tomando en consideración el funcionamiento de los mercados crediticios, cómo el gobierno puede intervenir para mejorar su funcionamiento, cuál es el nivel actual de inclusión financiera en México, cuáles son las características del sector microfinanciero en el país y cómo han evolucionado las políticas públicas relacionadas con el microcrédito, se presentan los siguientes árboles del problema y de objetivos del microcrédito en México.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

**FIGURA RE.1: ÁRBOL DEL PROBLEMA DEL MICROCRÉDITO EN MÉXICO**







## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

<p>Aceso de las instituciones financieras a la calificación e historial crediticio de los prestatarios</p>	<p>Marco legal que permite a las instituciones financieras apropiarse del colateral en caso de no repago</p>	<p>Menores costos de penetración geográfica en algunos estados, y zonas rurales y semiurbanas</p>	<p>Mayor competencia entre las instituciones financieras y mayor eficiencia</p>	<p>Mayores niveles de educación</p>	<p>Regulación completa de todas las instituciones, y requisitos homogéneos para reportar información</p>
--	--	---	---	-------------------------------------	--

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### 1 Introducción

El presente documento desarrolla un diagnóstico de las políticas públicas de microcrédito del gobierno federal de acuerdo a la solicitud enviada por el Coneval de acuerdo con Programa Anual de Evaluación 2009, numeral 25, sección VI que establece que el Coneval deberá iniciar los trabajos para la realización de la evaluación estratégica de la política pública de microcrédito del Gobierno Federal por medio de un diagnóstico general de la situación actual de dicho sector.

Durante los últimos 20 años, ha ido desarrollándose un conjunto de instituciones especializadas, fundamentalmente, en prestar servicios financieros a los hogares de bajos ingresos. Estas instituciones, unidas bajo la bandera de las microfinanzas, comparten el compromiso de servir a los clientes que han sido excluidos del sector bancario formal. El microcrédito es una parte de los servicios proporcionados por las instituciones de microfinanzas que, en general, ofrecen una amplia gama de servicios financieros a los más pobres y a sus microempresas. Respecto a los servicios de crédito, en la mayoría de los casos, los clientes de estas instituciones piden préstamos para financiar actividades de autoempleo, comenzando con montos bastante pequeños y pagaderos durante varios meses. Una característica compartida por muchas instituciones que otorgan microcréditos es que no requieren de colaterales para otorgar préstamos.<sup>1</sup> Esto permite que microempresarios, con muy pocos activos, puedan realizar inversiones que les ayuden a mejorar su situación económica (Morduch, 1999).

Las instituciones de microfinanzas, aparentemente ofrecen una solución excepcional a los problemas derivados de la exclusión de los segmentos más pobres de la población. No sólo se

---

<sup>1</sup> Colateral se refiere a un activo dado en garantía por un prestatario para proteger los intereses del prestamista en caso de que el prestatario incumpla con los pagos de su deuda.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

beneficia a los más pobres sino que también quienes otorgan los créditos ganan. Sin embargo, es necesario abordar el tema con cautela puesto que un gran número de estrategias implementadas entre 1950 y 1980 en diversos países del mundo que buscaban reducir las tasas de pobreza mediante la provisión de créditos subsidiados fracasaron (Morduch, 1999). En general, las instituciones de microfinanzas actuales difieren de los antiguos esfuerzos al reducir o incluso eliminar la injerencia del gobierno y al prestar especial atención a los incentivos que aseguran un buen desempeño. Sin embargo, que las microfinancieras no requieran de la ayuda del gobierno no implica que sean autosustentables y/o que realmente estén ayudando a que la gente salga de su condición de pobreza. Muchas de estas instituciones dependen de la inyección de fondos de donantes privados. Y puesto que a nivel mundial se ve con muy buenos ojos el potencial de estas instituciones, los fondos, en general, no faltan. Desgraciadamente, esto ha tenido la consecuencia de que exista muy poco interés por parte de las mismas microfinancieras en analizar su verdadera contribución al bienestar de la población. Sin embargo, recientemente han empezado a surgir estudios rigurosos como Banjeree, Duflo, Glennester y Kinnan (2009) y Karlan y Zinman (2008 y 2009), que tratan de identificar los verdaderos efectos de los microcréditos sobre el bienestar de la población.<sup>2</sup>

EL presente documento consta de 11 capítulos, incluyendo esta introducción. Los capítulos 2, 3 y 4 tienen un carácter teórico. En el segundo capítulo se delimitan los conceptos referentes a microfinanzas y microcrédito y se caracterizan a los agentes involucrados. El tercer capítulo, por su parte, describe la teoría detrás de los mercados crediticios, cómo es que el gobierno debe injerir en el mercado para solucionar las fallas de mercado que en él existen y

---

<sup>2</sup> En el capítulo 4 analizamos estos estudios detalladamente.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

cuáles son las herramientas que tienen las instituciones de microcrédito para hacer lo mismo. Por último, el cuarto capítulo se enfoca en presentar una visión del mercado que va más allá de las fallas de mercado. En particular, señala acciones de política pública que pueden ser implementadas para mejorar el funcionamiento de los mercados crediticios, así como aquellas acciones que no deben ser tomadas por las mismas razones. Además, resalta el arsenal de instrumentos con que cuentan las instituciones de microcrédito para operar de manera exitosa en el mercado crediticio aún cuando éste no funcione de manera suave.

Los capítulos 5, 6, 7 y 8 tienen, en contraste con los capítulos que acabamos de describir, un enfoque más empírico. En el quinto capítulo se describen las experiencias de implementación de programas de microcrédito, tanto públicos como privados, incluyendo los impactos identificados y su metodología de medición. El sexto capítulo describe la situación actual de la inclusión financiera en México considerándose, en primera instancia, datos relacionados con la banca comercial y de desarrollo y, posteriormente, del sector microfinanciero mexicano. Asimismo, en este capítulo se presentan las principales barreras que impiden que una parte significativa de la población mexicana tenga acceso al sector financiero del país. El séptimo capítulo, presenta las principales características del sector microfinanciero mexicano y cómo es que ha evolucionado en los últimos años. Desgraciadamente, por falta de información, este capítulo se enfoca únicamente en las características y la evolución de las instituciones microfinancieras del sector privado que reportan datos, de manera voluntaria, a MIX Market. Sin embargo, el octavo capítulo considera al sector público. En particular, describe la evolución del papel que el gobierno federal ha jugado en los últimos 35 años como prestador de servicios financieros a la población que se encuentra fuera del sistema financiero comercial poniendo

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

especial atención a lo que ha sucedido en los mercados financieros rurales que es para los que existe mayor documentación.

Por último, los capítulos 9, 10 y 11 cierran el documento. El noveno capítulo desarrolla un árbol del problema y un árbol de objetivos del microcrédito en México. El décimo capítulo, por su parte, describe de manera detallada las políticas relacionadas con el microcrédito que el gobierno federal está llevando a cabo actualmente. Finalmente, el último capítulo presenta conclusiones. De manera adicional, el documento contiene un anexo que presenta un catálogo de bases de datos que pueden ser utilizadas para analizar distintos aspectos del microcrédito en México.

## **2 Microcrédito y microfinanzas**

En este capítulo se delimitan los conceptos referentes a microfinanzas y microcrédito y se caracteriza a los agentes involucrados.

### *2.1 Microcrédito y caracterización de los agentes involucrados*

Los individuos que viven en condición de pobreza generalmente carecen de colateral, un empleo estable y un historial crediticio verificable por instituciones formales de crédito. Por lo tanto, este tipo de individuos, en general, no cumplen con los requerimientos mínimos para tener acceso a las fuentes de crédito tradicionales. Sin embargo, el surgimiento de instituciones que otorgan microcréditos ha permitido a una gran proporción de la población mundial que vive por debajo de las líneas de pobreza oficiales acceder a créditos.

El microcrédito se refiere al otorgamiento de pequeños préstamos a individuos con alto grado de pobreza para financiar proyectos de autoempleo que les generen ingresos y les permitan tanto sostenerse a ellos mismos como sostener a sus familias (Microcredit Summit, 1997). Algunas de las características clave del microcrédito son:

1. Tamaño: los préstamos son “micro,” o de tamaño muy reducido.
2. Focalización de los usuarios: los microcréditos son otorgados a microempresarios y hogares de bajos ingresos; es decir, a los propietarios/operadores de las microempresas y sus trabajadores. Es importante señalar que en este contexto el término “microempresa” se define de manera amplia. Esto es, el término se utiliza para referirse a diversas actividades económicas independientes que van desde vender algún producto básico—y sin valor agregado—en las calles, como serían frutas y verduras, hasta ser propietario de un pequeño

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

taller o una pequeña tienda y ser responsable de un número reducido de empleados, pasando por cualquier actividad intermedia. Los propietarios de estas microempresas, los microempresarios, por lo general poseen pocos documentos que les permitan demostrar sus ingresos e historial crediticio y, generalmente, no tienen acceso a las instituciones financieras formales para solicitar créditos. Si no fuera por la existencia de instituciones que otorgan microcréditos, los microempresarios no tendrían, en general, acceso a préstamos.

3. Utilización de los fondos: los préstamos obtenidos son usados para generar ingresos, desarrollar las microempresas y, también, para realizar mejoras en la comunidad mediante inversiones en salud, educación, etc.
4. Términos y condiciones: la mayoría de los términos y condiciones para los préstamos de microcrédito son flexibles y fáciles de entender, y adaptadas a las condiciones locales de la comunidad.

La anterior, es la definición generalmente aceptada de microcrédito y la que utilizaremos durante el resto del documento. No obstante, esta no es la única definición de microcrédito que existe en el mundo. Por ejemplo, algunos autores como Armendáriz y Morduch (2005) definen al microcrédito exclusivamente con respecto al tamaño o monto del préstamo. Usualmente, montos tales como \$300, \$500 o \$1,000 dólares se utilizan como umbrales por debajo de los cuales el préstamo se considera “micro,” y se asume que las personas que lo solicitan y a quienes se les otorga son pobres. Sin embargo, definir al microcrédito de esta manera tiene al menos dos problemas. En primer lugar, esta definición es poco práctica para hacer comparaciones entre países con diferentes niveles de desarrollo, ingresos y precios. Un segundo problema es que lo asombroso y relevante de los microcréditos no se limita a realizar operaciones por montos



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

pequeños, sino que se pueden realizar préstamos pequeños y que éstos son repagados. Esto es, las instituciones de microcrédito son capaces de administrar riesgos que las instituciones financieras tradicionales no están dispuestas o no son capaces de administrar. Otras definiciones que llegan a utilizarse en la literatura sufren igualmente de inconvenientes similares a los descritos anteriormente respecto a la definición utilizada por Armendáriz y Morduch (2005). Es por esto que preferimos utilizar la definición generalmente aceptada y cuyas características enumeramos en el párrafo anterior.

### *2.2 Microfinanzas*

La distinción entre microfinanzas y microcrédito es importante. Ambos términos se refieren a transacciones pequeñas, pero el microcrédito se refiere únicamente a la parte relacionada con los préstamos dentro del universo de servicios financieros que se ofrecen a los pobres. Las microfinanzas, por su parte, se refieren a una amplia gama de servicios financieros ofrecidos a los más pobres y a sus microempresas entre los que se incluyen no sólo los microcréditos, sino también los microahorros, las transferencias de remesas, los microseguros, etc.

Las microempresas son normalmente entidades informales y su operación y funcionamiento queda en manos de familiares. Por lo tanto, tanto las microempresas como quienes trabajan en ellas generalmente carecen de documentos tales como títulos de propiedad y comprobantes de ingresos que son exigidos por las instituciones formales de servicios financieros antes de establecer cualquier relación clientelar. Este tipo de documentos son particularmente importantes cuando el servicio solicitado a la institución formal de servicios financieros es un crédito. Así, el gran aporte de las instituciones de microfinanzas en los últimos

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

años ha sido el desarrollo de productos y tecnologías que permiten proporcionar servicios financieros a clientes pobres y sin documentos, de manera sustentable.<sup>3</sup>

El término *microcrédito* se acuñó inicialmente para hacer referencia a instituciones cuyo objetivo es otorgar préstamos a los más pobres. Por otra parte, las *microfinanzas* surgieron a raíz del reconocimiento de que los pobres pueden beneficiarse de tener acceso a servicios financieros que van más allá de simples créditos para sus microempresas.

---

<sup>3</sup> Mientras que en general todas las instituciones de microfinanzas buscan ser autosustentables, existen algunas que operan como organizaciones sin fines de lucro y otras tantas que operan como organizaciones con fines de lucro.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### **3 Teoría**

En este capítulo se lleva a cabo una revisión general de la literatura teórica sobre los mercados crediticios. El objetivo de la discusión es entender las particularidades de este tipo de mercados y por qué en un equilibrio competitivo puede haber racionamiento crediticio. Es decir, por qué en un mercado crediticio competitivo puede haber gente que desee y pueda pagar la tasa de interés a la cual se otorgan créditos y, sin embargo, no logre tener acceso al mercado.

En particular, en este capítulo se identifican las fallas de mercado existentes en los mercados crediticios. Esto facilita comprender las razones por las cuales se podría justificar la injerencia del gobierno en estos mercados. Por lo tanto, después de la exposición de cada una de las razones por las que ocurren fallas de mercado, se derivan las políticas públicas que teóricamente deberían ser implementadas para mitigar los problemas que éstas causan en el mercado crediticio. Finalmente, una vez que se explica cómo es que el gobierno puede intervenir en el mercado, se explican los mecanismos que las propias instituciones de microcrédito han desarrollado para mitigar los problemas causados por las fallas de mercado por su propia cuenta.

#### *3.1 La importancia del crédito y las particularidades del mercado crediticio*

Debido a sus efectos sobre la producción, la inversión, la selección de tecnología y la desigualdad, el tener acceso a crédito es esencial en las economías de hoy día. Además, dentro de cada economía, los beneficios de tener acceso al crédito no se limitan a un segmento particular de la población. Tanto las grandes corporaciones y los segmentos más ricos de la población como microempresas y la población rural pobre se ven beneficiados al tener acceso a préstamos. Tener acceso a crédito permite financiar el capital de trabajo y hacer inversiones en capital fijo.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Ante caídas del ingreso provocadas por choques negativos como enfermedades, desempleo, eventos sociales, fenómenos climáticos o simples fluctuaciones temporales, el poder obtener préstamos permite suavizar el consumo sin tener la necesidad de deshacerse de activos productivos o de valor personal. Asimismo, el disponer de crédito reduce la renuencia a adoptar tecnologías que aumentan, a la vez, el nivel medio y el nivel de riesgo de los ingresos (Ghosh, Mookherjee y Ray, 2000).

A pesar de los grandes beneficios que el tener acceso a los mercados crediticios representa, las características particulares de estos mercados impiden que una parte de la población tenga acceso a ellos, al menos formalmente. Los mercados crediticios se caracterizan por la falta de mercados, información asimétrica y problemas de incentivos. Esto causa, entre otras cosas, que uno de los principios básicos de la economía, la ley de oferta y demanda, no aplique. La ley de la oferta y la demanda indica que si la demanda es mayor que la oferta, los precios aumentarán y esto provocará que la demanda disminuya y/o la oferta aumente hasta que se alcance un nuevo equilibrio. Por lo tanto, si los precios hacen su trabajo, todos aquellos que desean y pueden comprar un bien o servicio al precio de mercado, lo podrán hacer. Si esto fuera cierto en los mercados crediticios, todos aquellos sujetos que quisieran y pudieran pagar una determinada tasa de interés podrían acceder al mercado y recibir un préstamo. Esto no sucede así.

Stiglitz y Weiss (1981) desarrollaron la teoría de selección adversa en torno a los mercados crediticios y demostraron que cuando el único instrumento de política con que cuentan los prestamistas es la tasa de interés, en un mercado competitivo con tasas de interés flexibles, en equilibrio, existirá un exceso de demanda por crédito. Es decir, una parte de la población que

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

desea y puede pagar la tasa de interés de mercado se quedará sin poder acceder a un préstamo. Posteriormente, Bester (1985) demostró que si los prestamistas cuentan con dos instrumentos de política—tasas de interés y requerimientos de colateral—es posible alcanzar un equilibrio competitivo en el que no exista exceso de demanda. El punto clave es que los individuos deben tener algún tipo de colateral para acceder a crédito (y este colateral debe ser aceptable como tal para el prestamista). Por lo tanto, aquel segmento de la población sin colateral, quedará excluido de los mercados crediticios. Otros autores han demostrado que problemas de riesgo moral y de cumplimiento de contratos tienen implicaciones de política similares: una parte de la población que quiere y puede pagar la tasa de interés de mercado se queda sin poder acceder al mercado crediticio (para un resumen de esta literatura ver Ghosh, Mookherjee y Ray, 2000).

Estos problemas no son exclusivos de los mercados formales de crédito; sin embargo sí implican que una porción no trivial de la población se quede sin acceso a las instituciones formales de otorgamiento de crédito. Particularmente, los segmentos más pobres de la población que no cuentan con los activos suficientes (o aceptables) para utilizarlos como colateral son quienes típicamente quedan fuera. Esto es, los problemas asociados a la falta de mercados formales de crédito afectan, en especial, a los segmentos más pobres de la población. A raíz de esto, una fracción significativa de las transacciones de crédito a nivel mundial se desarrolla en el sector informal a pesar de distintos esfuerzos por parte de los gobiernos para canalizar los créditos a sus propios bancos y/o de regular las acciones de los bancos comerciales.<sup>4</sup>

Durante los últimos 20 años, sin embargo, ha ido desarrollándose un conjunto de instituciones especializadas, fundamentalmente, en prestar servicios financieros a los hogares de

---

<sup>4</sup> Ver Hoff y Stiglitz (1993) para más detalles y la Sección 5 del presente documento para el caso particular de México.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

bajos ingresos. Estas instituciones, unidas bajo la bandera de las microfinanzas, comparten el compromiso de servir a los clientes que han sido excluidos del sector bancario formal. El microcrédito es una parte de los servicios proporcionados por las instituciones de microfinanzas que, en general, ofrecen una amplia gama de servicios financieros a los más pobres y a sus microempresas. Respecto a los servicios de crédito, en la mayoría de los casos, los clientes de estas instituciones piden préstamos para financiar actividades de autoempleo, comenzando con montos bastante pequeños y pagaderos durante varios meses. Una característica compartida por muchas instituciones que otorgan microcréditos es que no requieren de colaterales para otorgar préstamos. Esto permite que microempresarios, con muy pocos activos, puedan realizar inversiones que les ayuden a mejorar su situación económica (Morduch, 1999). A continuación se analizan las fallas de mercado que existen en los mercados crediticios, cómo es que los gobiernos pueden intervenir en los mercados para mitigarlas y cómo es que las instituciones que otorgan microcréditos logran superarlas.

### *3.2 Fallas de mercado en los mercados crediticios*

¿Por qué los mercados crediticios no funcionan de manera tal que todos los individuos que deseen obtener un crédito lo puedan hacer pagando la tasa de interés apropiada? ¿Qué papel puede jugar el gobierno para mejorar el funcionamiento de los mercados crediticios? ¿Qué papel juegan las instituciones que otorgan microcréditos? Estas son preguntas importantes que se tratan de responder en esta sección.

Una falla de mercado en los mercados crediticios se produce cuando, mediante su libre funcionamiento, los mercados competitivos no logran arrojar una asignación eficiente de crédito

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

(Besley, 1994). El mercado de crédito, como el mercado de cualquier otro bien, está caracterizado por sus respectivas curvas de oferta y demanda. Para que el mercado funcione de manera adecuada, algunas personas tienen que estar dispuestas a prestar dinero para que otras puedan pedirlo prestado. El precio del crédito, que no es sino la tasa de interés a la que se conceden los préstamos, se determina a través de la interacción de las curvas de oferta y demanda.

Cuánto están dispuestos a pagar y cuánto son capaces de pagar los individuos por un crédito dado depende del tipo de inversiones que estos tengan planeado realizar. Habrá individuos cuyos proyectos tienen tasas de retorno bajas y estarán dispuestos a, y serán capaces de, pagar una tasa de interés baja. Por otro lado, habrá individuos cuyos proyectos tienen tasas de retorno altas y, en consecuencia, estarán dispuestos a, y serán capaces de, pagar tasas de interés más altas. Teóricamente, a ambos tipos de individuos se les debería de conceder un préstamo.

Un mercado crediticio que funcione de esta manera será eficiente, entendiendo eficiencia en el sentido de Pareto.<sup>5</sup> De acuerdo con el primer teorema fundamental del bienestar económico, los mercados competitivos sin externalidades producen “automáticamente” un resultado eficiente en el sentido de Pareto. El modelo estándar de competencia perfecta para el caso de los mercados crediticios tiene, sin embargo, algunas deficiencias tanto en la teoría como en la práctica que impiden que su libre funcionamiento produzca asignaciones eficientes en el sentido de Pareto.

---

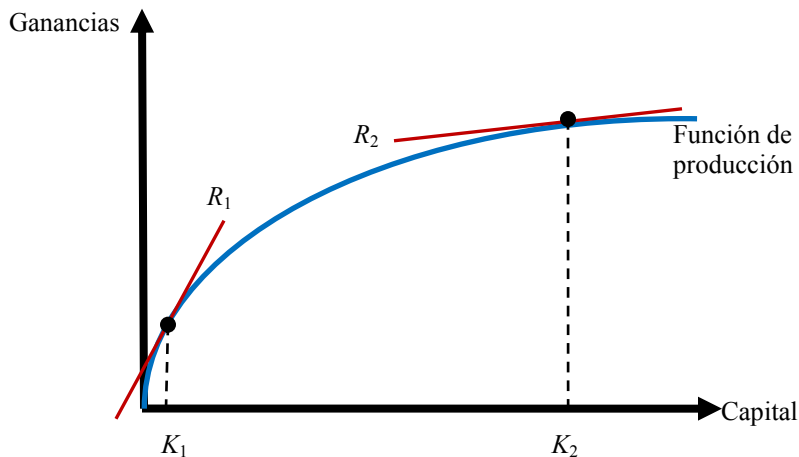
<sup>5</sup> Un mercado crediticio es eficiente en el sentido de Pareto cuando resulta imposible reasignar los préstamos de tal manera que se pueda mejorar el resultado de algún individuo sin empeorar el resultado de algún otro.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

3.2.1 ¿Por qué el capital no fluye de forma natural de los bancos a los microempresarios?

Si no hay fallas de mercado en los mercados crediticios, el crédito se distribuirá de manera eficiente. Esto implica que los individuos cuyas inversiones arrojan mayores rendimientos deben tener la misma capacidad de obtener un préstamo que aquellos individuos cuyas inversiones arrojan rendimientos menores, y viceversa. Sin embargo, de acuerdo con el principio de rendimientos decrecientes del capital, el crédito debería asignarse a microempresarios pobres, cuyos proyectos generalmente tienen tasas de retorno altas, y no a individuos ricos, cuyas tasas de retorno suelen ser menores (ver Figura 3.1).

**FIGURA 3.1: RENDIMIENTOS DECRECIENTES DEL CAPITAL**



El principio de rendimientos decrecientes del capital se deriva de la hipótesis de que la función de producción que enfrentan las empresas, por más pequeñas o grandes que éstas sean, es cóncava (curva azul en la Figura 3.1). La concavidad proviene de la observación de que cuando un empresario invierte más capital en la producción, se espera que se produzca más, pero cada unidad adicional de capital generará cada vez incrementos en las ganancias más y más pequeños. La concavidad implica, pues, que las inversiones de las microempresas de los pobres, las cuales operan con relativamente poco capital, deberían generar mayores rendimientos que las



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

inversiones de empresas que operan con una gran cantidad de capital. Esto se observa claramente en la Figura 3.1. A un nivel de inversión bajo, como  $K_1$ , se obtienen retornos altos representados por la pendiente de la línea roja  $R_1$ . Por otro lado, a niveles de inversión altos, como  $K_2$ , se obtienen retornos bajos representados por la pendiente de la línea roja  $R_2$ .

Los microempresarios pobres, por lo tanto, deberían estar dispuestos a, y ser capaces de, pagar a los bancos tasas de interés más altas que empresas más ricas. Es decir, el capital debería fluir naturalmente de los bancos a los microempresarios pobres y no a las grandes corporaciones. Sin embargo, en la vida real, no vemos que esto ocurra. Si bien es cierto que el riesgo asociado con la inversión de capital en una microempresa es más alto que el riesgo asociado con la inversión en una gran corporación, los altos rendimientos que pueden ofrecer los microempresarios, compensan este riesgo adicional. Es por esto que, desde un punto de vista de economía básica, la necesidad de que deba intervenir el gobierno en los mercados crediticios y/o de que existan instituciones de microfinanzas para que los microempresarios pobres tengan acceso a créditos es algo sorprendente.

La respuesta al enigma depende, en gran medida, de las fallas de mercado que se derivan de problemas relacionados con *información imperfecta* que surgen a lo largo de las distintas etapas del proceso de otorgamiento, uso y repago del crédito, debido a la falta de información. Sin embargo, *dificultades para hacer cumplir los contratos* también causan fallas de mercado en los mercados crediticios. Es decir, los mercados crediticios no logran arrojar una asignación eficiente de crédito debido a problemas de información

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

imperfecta *ex ante*—falta de información sobre la calidad del prestatario—y *ex post*—altos costos de monitoreo—que generan selección adversa y riesgo moral, respectivamente, y debido a dificultades para hacer cumplir los contratos.

La voluntad de un prestamista de prestar dinero a un prestatario dado puede depender de que el prestamista tenga suficiente información sobre la calidad del prestatario *ex ante* y de que pueda estar seguro de que el prestatario utilizará los fondos prestados adecuadamente. La ausencia de buena información puede explicar por qué los prestamistas eligen no otorgar préstamos a ciertas personas.

Asimismo, los mercados crediticios no logran arrojar una asignación eficiente de crédito ya que existen altos costos de monitoreo; es decir, información imperfecta *ex post*. La eficiencia en la asignación del crédito tiene que ser examinada a la luz de esta realidad práctica. Supongamos, por ejemplo, que un banco está considerando otorgar un crédito para un proyecto de alguien que, después de recibir el préstamo, puede elegir si trabaja con empeño para que su proyecto tenga éxito o no. Si el proyecto tiene éxito, entonces el individuo repaga el préstamo. Pero, si el proyecto fracasa, el individuo incumple su obligación. Conforme aumenta el tamaño de los préstamos, el nivel de empeño del individuo es probable que decaiga pues una mayor proporción de los retornos que genere su inversión tendrá que ir al banco. Si el banco no puede supervisar las acciones del individuo al que le presta dinero por los altos costos que esto representa, entonces entre mayor sea el monto de un préstamo, menor será la probabilidad de que éste sea repagado. Por lo tanto, un banco que está interesado en maximizar sus beneficios tenderá a ofrecer préstamos más pequeños que los que ofrecería si monitorear las acciones de los individuos no fuera tan costoso. Este comportamiento bancario puede producir una reducción en

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

la eficiencia pues puede tener como consecuencia un menor nivel de inversión en la economía que el que existiría si la obtención de información relevante no tuviera costos.

Finalmente, hay otros problemas adicionales, distintos a la información imperfecta, que provocan que los mercados crediticios no logren arrojar una asignación eficiente de crédito: dificultades para hacer cumplir los contratos. El individuo que ha recibido un crédito puede tener dificultades para pagarlo—por ejemplo, si sufre algún choque negativo provocado por el mal tiempo o por una enfermedad o por un incendio—o puede preferir no pagarlo—si las sanciones aplicables en caso de incumplimiento no son lo suficientemente fuertes o no se tiene la capacidad para hacerlas cumplir—. Para evitar este último escenario, los mercados crediticios requieren un marco legal que sea capaz de hacer cumplir los contratos. Sin embargo, si los costos de hacer cumplir los contratos son demasiado altos, los bancos pueden simplemente optar por no prestar fondos, situación que bien puede afectar a individuos pobres en países en desarrollo.

### *3.2.2 Información imperfecta*

Los mercados crediticios se enfrentan a problemas importantes que surgen por información imperfecta. Los problemas informacionales surgen en tres distintas etapas. En una primera instancia—información imperfecta *ex ante*—, se tiene que los bancos no tienen la capacidad de observar todas las características relevantes de los solicitantes de crédito. En un segundo término, una vez que ya se han concedido los préstamos—información imperfecta *ex post*—, los bancos desconocen cómo serán utilizados los recursos y si los prestatarios pondrán empeño para aumentar la probabilidad de éxito de sus inversiones. Finalmente, una vez que las inversiones

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

han generado ganancias, los bancos pueden no ser capaces de comprobar la magnitud de los rendimientos y, por lo tanto, los prestatarios pueden afirmar que han tenido mala suerte y solicitar que se les postergue el pago del préstamo cuando en realidad sus inversiones ha sido muy rentables y cuentan con los recursos necesarios para repagar los préstamos inmediatamente.

En las siguientes subsecciones se examinan los dos principales problemas de información imperfecta que han sido mencionados arriba. Estos problemas informacionales causan que existan fallas de mercado en los mercados crediticios y esto, a su vez, provoca ineficiencias en estos mercados. Después de discutir cada uno de los problemas de información, se explica cómo es que el gobierno puede intervenir para mitigar sus efectos y cómo el microcrédito puede ayudar a corregirlos.

### *3.3 Información imperfecta ex ante: selección adversa*

A la información imperfecta *ex ante* se le conoce también como selección adversa. Los problemas de selección adversa se producen antes de que se otorgue un préstamo al no poder observar el banco algunas características relevantes de los solicitantes de crédito. Por ejemplo, el banco no puede estar seguro sobre qué tan probable es que un solicitante prefiera llevar a cabo proyectos sumamente riesgosos. El problema de selección adversa en los mercados crediticios fue analizado inicialmente por Jaffee y Russell (1976) y Stiglitz y Weiss (1981). En sus modelos los bancos carecen de la información relevante para ser capaces de diferenciar a los solicitantes de crédito seguros de los riesgosos. Es decir, los bancos no son capaces de distinguir a aquellos solicitantes que prefieren llevar a cabo proyectos con un bajo nivel de riesgo de aquellos que prefieren llevar a cabo proyectos sumamente riesgosos. Esta falta de información hace que los

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

bancos seleccionen adversamente a quiénes ofrecer créditos.

El razonamiento es el siguiente. Al ser incapaces de discriminar a los solicitantes riesgosos de los seguros, los bancos se ven forzados a cobrar altas tasas de interés, las cuales incluyen una prima de riesgo, en aras de tener beneficios económicos iguales a cero. Sin embargo, el aumentar las tasas de interés trae por consecuencia que los solicitantes que prefieren llevar a cabo proyectos seguros salgan del mercado. Esto provoca que surja una imperfección de mercado pues únicamente los individuos que prefieren proyectos riesgosos obtendrán créditos cuando consideraciones de eficiencia sugerirían que los individuos que prefieren proyectos seguros también reciban créditos. Desgraciadamente, los bancos no pueden cobrar una tasa de interés que satisfaga a ambos tipos de individuos. Esto sucede ya que si los bancos cobraran una tasa de interés lo suficientemente baja como para atraer a los individuos de bajo riesgo, los bancos incurrirían en pérdidas pues todos los individuos riesgosos también aplicarían para recibir un préstamo a esta tasa de interés. Una implicación comúnmente discutida es que los bancos pueden decidir reducir el número de créditos que otorgan; es decir, pueden racionar el crédito. Si esto sucede, se estaría provocando que se invierta muy poco en la economía.

En particular, en el modelo de Stiglitz y Weiss (1981) todos los proyectos tienen, en promedio, la misma tasa de retorno y difieren únicamente respecto a sus varianzas. Además, se asume que todos los individuos que solicitan créditos son neutrales al riesgo. El problema de selección adversa surge puesto que los individuos difieren respecto al tipo de proyecto que pueden o desean llevar a cabo—seguro o riesgoso—y los bancos no pueden distinguir el tipo de proyectos que los individuos pueden o desean llevar a cabo. Si la tasa de interés se aumenta para compensar las pérdidas derivadas del

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

incumplimiento de pago, los individuos con los proyectos menos riesgosos serán los primeros en dejar de solicitar créditos. Esto se debe a que estos individuos tienen más probabilidades de pagar sus préstamos y, por lo tanto, son los que menos incentivos tienen para solicitar préstamos a tasas de interés altas. Por el contrario, los individuos que tienen menos posibilidades de pagar son quienes resultan menos afectados por las altas tasas de interés: si los proyectos son exitosos, las ganancias serán lo suficientemente altas para repagar el préstamo; si los proyectos fracasan, no importa qué tan alta o baja sea la tasa de interés, el préstamo no lo repagarán. Por lo tanto, los beneficios de los bancos pueden empezar a disminuir si éstos aumentan las tasas de interés más allá de un cierto nivel. Los bancos pueden maximizar sus beneficios racionando el acceso al mantener las tasas de interés relativamente bajas en lugar de aumentarlas.

Este fenómeno se produce debido a que la tasa de interés puede cumplir únicamente con una de las siguientes dos funciones, pero no con ambas a la vez. Por un lado, la tasa de interés puede ser utilizada para equilibrar la oferta y la demanda de préstamos. Por el otro, la tasa de interés puede determinar la calidad promedio del grupo de solicitantes de crédito y, por lo tanto, la calidad promedio de la cartera de crédito del banco. Ya que los bancos prefieren utilizar la tasa de interés para influenciar el tipo de cartera de crédito que tendrán, fijan el nivel de la tasa de interés y racionan el acceso a los fondos.

Un mercado de crédito con problemas de selección adversa, típicamente, no es eficiente. En un mercado competitivo con selección adversa, todos los solicitantes de crédito pagarán la misma tasa de interés. Por lo tanto, la probabilidad media de repago sobre todo el grupo de solicitantes, multiplicado por la tasa de interés que deben pagar, debe ser igual al costo de oportunidad de los fondos para los bancos. Cada solicitante, por lo tanto, se preocupa por la tasa

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

promedio de repago del resto de los solicitantes ya que esto determina la tasa de interés que se le cobrará. No obstante, una persona que está decidiendo si aplicar o no para solicitar un préstamo puede ignorar el hecho de que su acción afecta el bienestar de los demás solicitantes y esto conduce invariablemente a ineficiencias.

Ante escenarios de selección adversa los bancos tienen incentivos para encontrar formas mediante las cuales puedan separar a los solicitantes de crédito en grupos de acuerdo a su probabilidad de repago. Bestor (1985) demuestra que si los bancos exigen un colateral por parte de los solicitantes, pueden separar adecuadamente a los distintos tipos de individuos de acuerdo a su probabilidad de repago. Sin embargo, dada la escasez de colateral y las dificultades que enfrentan los bancos para apropiarse de los colaterales en caso de incumplimiento de pago, separar de manera efectiva a los distintos tipos de solicitantes puede ser muy complicado e incluso puede resultar imposible. Por lo tanto, en la discusión que sigue se asume que los bancos no son capaces de distinguir entre aquellos solicitantes que con una alta probabilidad repagarán su crédito de aquellos que no lo harán.

### *3.3.1 Cómo la intervención gubernamental puede reducir la selección adversa*

Stiglitz y Weiss (1981) concluyen sin ambigüedades que el nivel de préstamos en una economía con problemas de selección adversa será demasiado bajo desde un punto de vista social. A razón de este resultado, los autores abogan por la intervención del gobierno en la economía con el fin de mitigar los estragos causados por la falla de mercado. En particular demuestran que una política pública que expanda el nivel de préstamos en la economía a través de subsidios,

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

aumentará el bienestar de la sociedad al amortiguar la externalidad negativa que los malos solicitantes de créditos imponen a los buenos y al alentar a algunos de los mejores solicitantes a no salirse del mercado y aplicar por un préstamo.

De Meza y Webb (1987) desarrollan un modelo similar y también obtienen que el nivel de inversión en la economía es ineficiente. Sin embargo, ellos recomiendan que el gobierno intervenga de manera opuesta en el mercado. Es decir, De Meza y Webb sugieren que se restrinja el nivel de préstamos en la economía mediante la imposición de impuestos a la inversión.

La diferencia entre los dos modelos radica en los supuestos que se hacen respecto a los retornos promedio de los proyectos de inversión de los solicitantes de crédito. Stiglitz y Weiss suponen que tanto los proyectos seguros como los riesgosos tienen el mismo beneficio esperado, mientras que De Meza y Webb suponen que todos los proyectos dan los mismos retornos ( $R^E$  si resultan exitosos o  $R^F$  si fracasan), los proyectos exitosos tienen un mayor retorno o beneficio ( $R^E$ ) que los proyectos no exitosos ( $R^F$ ) y los mejores proyectos tienen una mayor probabilidad de ser exitosos que los demás proyectos. Desafortunadamente, medir la probabilidad de éxito de distintos proyectos es complicado en la vida real. Por lo tanto, resulta difícil establecer cuál de las dos recomendaciones de política pública debería implementarse.

### *3.3.2 Cómo el microcrédito puede reducir la selección adversa*

El problema de selección adversa puede mitigarse por medio del microcrédito a través de préstamos grupales. Estos se refieren a los préstamos extendidos a individuos carentes de colateral que se reúnen y forman un grupo con el propósito de solicitar, como grupo, un crédito. La característica especial de los préstamos grupales es que los créditos se otorgan de manera



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

individual a los miembros del grupo, pero todo el grupo enfrenta las consecuencias correspondientes en caso de que algún miembro enfrente dificultades para cubrir sus obligaciones.

El Banco Grameen de Bangladesh y otros pioneros del microcrédito aprendieron cómo utilizar los préstamos grupales como herramienta para poder extender préstamos a los pobres. Ahora un gran número de instituciones ha desarrollado modelos similares, difiriendo en cuanto a sus filosofías y grupos focales. Sin embargo, aún cuando los modelos se han adaptado a los distintos contextos en los cuales las instituciones de microcrédito laboran alrededor del mundo, las características básicas de los préstamos grupales no han cambiado.

La forma en que el Banco Grameen implementa los préstamos grupales es la siguiente. Los grupos se forman de manera voluntaria y mientras que los préstamos se otorgan a los individuos, todo el grupo es responsable del repago de cada préstamo. Los grupos consisten de cinco individuos. Los préstamos se otorgan en una primera instancia a dos individuos, después a otros dos y por último al quinto miembro. De acuerdo con las reglas del banco, si en algún momento un miembro no cumple con sus obligaciones de repago, a todo el grupo se le impide acceder a préstamos subsecuentes. De esta manera, el contrato aprovecha la información local y los “activos sociales” de los habitantes de las localidades en las que opera. Estos mecanismos se amparan en relaciones informales de aseguramiento y amenazas—tales como la pérdida del estatus social—las cuales facilitan el otorgamiento de préstamos a hogares que carecen de colateral (Besley y Coate, 1995). El microcrédito a través de préstamos grupales combina las ventajas de escala de la banca tradicional, con los mecanismos utilizados en modelos grupales de finanzas informales como las tandas (Besley, Coate y Loury, 1993).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Una institución que otorga microcréditos puede resolver potencialmente el problema de selección adversa mediante el otorgamiento de créditos grupales. Mientras que la institución no tiene idea respecto a las características de los solicitantes de crédito, como ya se ha descrito antes, los solicitantes que forman un grupo sí las conocen. El que los grupos se formen de manera voluntaria es, por lo tanto, un punto clave para que se pueda solucionar el problema de selección adversa de forma efectiva. De hecho, un solicitante potencial puede utilizar la información que tenga respecto a otros potenciales solicitantes para seleccionar a los mejores “socios.” Dado que si un miembro del grupo incumple con sus obligaciones todos sufren las consecuencias, claramente lo mejor para cualquier solicitante potencial será estar asociado con individuos que son seguros (o cuyos proyectos son seguros). Es decir, los mejores socios que un individuo puede tener son aquellos que tienen una probabilidad muy baja de incumplir sus compromisos. Por lo tanto, los individuos que se reconocen como seguros se agruparán juntos y aquellos que son riesgosos no tendrán otro remedio que juntarse entre ellos también. Esto trae como consecuencia que los préstamos grupales generen un mecanismo espontáneo de selección puesto que individuos con riesgos similares se autoseleccionarán para pertenecer a un mismo grupo.

Ghatak (1999) demuestra que los préstamos grupales permiten asignar distintas tasas de interés a distintos tipos de solicitantes, cosa que no es posible realizar con contratos individuales. Asimismo, puesto que los proyectos de inversión llevados a cabo por los solicitantes riesgosos tienden a fracasar más seguido que aquellos llevados a cabo por los solicitantes seguros, los miembros de grupos de solicitantes riesgosos deben repagar continuamente los préstamos de sus socios pues de otra manera perderían el acceso a préstamos en el futuro. Por otra parte, los

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

solicitantes seguros no tienen que seguir subsidiando a los riesgosos.

En resumen, los préstamos grupales permiten solucionar los problemas asociados al problema de selección adversa aún en los casos en que los bancos no son capaces de distinguir entre solicitantes seguros y riesgosos y a todos los solicitantes se les ofrezca el mismo contrato. Toda la acción ocurre a través de de la responsabilidad solidaria en combinación con el mecanismo de selección de compañeros de grupo. Como consecuencia de los préstamos grupales se tiene que los bancos están mucho mejor asegurados contra el incumplimiento de pago de sus clientes y esto permite que las tasas de interés que se cobran tanto a los solicitantes seguros como a los riesgosos se reduzcan y que, a pesar de esto, los bancos obtengan beneficios positivos. Además, la reducción de las tasas de interés alienta a los solicitantes seguros, quienes en otras condiciones optarían por salirse del mercado, a volver a entrar y solicitar préstamos. Es por estos efectos que los préstamos grupales solucionan los problemas ocasionados por los problemas de selección adversa de solicitantes riesgosos y mitigan los efectos de la falla de mercado.

### *3.4 Información imperfecta ex post: riesgo moral*

A la información imperfecta *ex post* se le conoce también como riesgo moral. Cuando el empeño que un individuo pone y/o las acciones que toma afectan la probabilidad de que se obtengan mejores retornos en un proyecto dado, pueden surgir problemas de riesgo moral. Éste ocurre una vez que se ha recibido un préstamo—pero antes de que se obtengan los retornos del proyecto—cuando el banco no puede observar el empeño que el prestatario está poniendo o las acciones que está tomando para que el proyecto resulte exitoso. El gran riesgo para el banco es que el prestatario opte por reducir su nivel de empeño y/o decida no tomar las acciones más apropiadas

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

para aumentar la probabilidad de éxito de su proyecto o, peor aún, que decida cambiar completamente de proyecto e implemente uno del cual el banco no está informado. Cualquiera de estos escenarios es problemático para el banco puesto que si el proyecto fracasa y, por ende, el préstamo no se repaga, el banco asume todo el costo del fracaso. Puesto que los clientes de los bancos están consientes de esta situación, por lo general optan por tomar un nivel de riesgo mayor que el que originalmente le habían declarado al banco que iban a tomar. Este comportamiento provoca que la probabilidad de que los prestatarios incumplan sus obligaciones financieras aumente.

Stiglitz y Weiss (1981) introducen el riesgo moral en su modelo en el que todos los proyectos tienen la misma tasa de retorno promedio, pero difieren en cuanto a su nivel de riesgo. Lo que encuentran es que un aumento en la tasa de interés afecta el comportamiento de los clientes de forma negativa, reduciendo su incentivo a tomar acciones conducentes a repagar sus préstamos. En particular, conforme aumenta la tasa de interés, los proyectos riesgosos se vuelven más atractivos puesto que los prestatarios prefieren tener retornos más altos en caso de éxito aunque esto implique que la probabilidad de que esto ocurra, y por ende repaguen sus préstamos, disminuya. Por lo tanto, una vez más se observa que imponer tasas de interés altas puede tener un efecto contraproducente para los bancos por la forma en que éstas cambian los incentivos de los clientes. Una posible respuesta por parte de los bancos para reducir los problemas asociados con el riesgo moral es, nuevamente, racionar el crédito.

### *3.4.1 Cómo la intervención gubernamental puede reducir el riesgo moral*

En el caso de riesgo moral, no es claro que el resultado que se alcanza sea ineficiente. Aquellos

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

individuos que optan por tomar un mayor nivel de riesgo que el originalmente declarado, afectan únicamente su propio retorno. Por lo tanto, las restricciones que se impongan sobre el monto que un individuo puede recibir de préstamo no necesariamente constituyen una falla de mercado. El cambio en los incentivos de los individuos no crea ineficiencias si los bancos son capaces de trasladar a cada cliente, y a nadie más, el costo asociado al cambio de su actitud respecto a la toma de riesgo. Esta conclusión es válida, sin embargo, únicamente bajo el supuesto de que los individuos solicitan y acceden a préstamos a través de un solo banco.

Como ilustran Bell, Srinivasan y Udry (1997), este no siempre es el caso. Algunos individuos obtienen préstamos de distintas fuentes para financiar un proyecto. En muchos casos, incluso, mezclan fondos recibidos de los mercados crediticios formales e informales. No obstante, el esfuerzo que se ejerce en un proyecto puede no ser separable del esfuerzo que se ejerce en otro proyecto, por lo que los términos de un contrato determinado pueden afectar directamente los pagos que otras instituciones crediticias esperan recibir. Por ejemplo, supongamos un escenario sin incertidumbre donde lo único que determina el éxito o fracaso de un proyecto es el tiempo que un individuo invierte en él. Bajo este escenario, supongamos que un individuo tiene un crédito en una institución crediticia  $x$ , que está utilizando este crédito para financiar un proyecto  $A$  y que pretende repagar el crédito con los retornos que obtenga del proyecto  $A$ . Antes de que se complete el proyecto  $A$ , el individuo decide emprender un nuevo proyecto  $B$  y, para financiarlo, el individuo acude a la institución crediticia  $y$ . Si el contrato con la institución  $y$  es tal que el individuo encuentra óptimo dedicar todo su tiempo al proyecto  $B$ , entonces el proyecto  $A$  irremediablemente fracasará y, como consecuencia, dejará de repagar el crédito que había contraído con la institución crediticia  $x$ . Para evitar que este tipo de situaciones

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

sucedan, es necesario que el gobierno intervenga en la economía.

Por lo tanto, si bien es cierto que los efectos sobre los incentivos que acarrea el riesgo moral pueden no justificar por sí mismos la intervención del gobierno en los mercados crediticios, cuando el riesgo moral se combina con deudas provenientes de distintas fuentes, los resultados pueden ser ineficientes. Por esta razón, es deseable que intervenga el gobierno mejorando la comunicación entre las instituciones de crédito de forma tal que éstas puedan saber si un cliente potencial tiene créditos pendientes en otras instituciones.

### *3.4.2 Cómo el microcrédito puede reducir el riesgo moral*

El problema de riesgo moral puede ser mitigado por microcréditos a través de préstamos grupales. Stiglitz (1990) y Besley and Coate (1995) demuestran que los préstamos grupales inducen a los miembros del grupo a monitorearse unos a otros y a penalizar a aquellos miembros que opten por llevar a cabo proyectos demasiado riesgosos una vez que han recibido un préstamo.

Los contratos de responsabilidad solidaria se basan en la capacidad que el grupo tiene para vigilar y sancionar a los miembros que tratan de eludir sus responsabilidades. Así, los contratos de préstamos grupales de nuevo ofrecen una manera de aumentar las tasas esperadas de repago de los bancos y disminuir las tasas de interés que éstos cobran.

### *3.5 Dificultades para hacer cumplir los contratos*

Como lo hemos mencionado arriba, existe otro problema, distinto a la información imperfecta, que causa que los mercados crediticios fallen: la dificultad para hacer cumplir los contratos. Una

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

vez que se ha otorgado un crédito, el prestatario ha llevado a cabo su proyecto y este ha tenido un retorno positivo pueden surgir dificultades para que el prestatario cumpla con la parte final de su contrato, que no es otra cosa que el pago de su deuda al banco. La versión básica de las dificultades para hacer cumplir un contrato en un mercado crediticio se refiere al caso en el que el prestatario puede, pero no quiere, pagar su deuda. El que existan dificultades para hacer cumplir contratos crediticios, es algo característico de los mercados crediticios en países en vías de desarrollo. Este tipo de dificultades ocurren por cualquiera de las siguientes dos causas.

Por una parte, pueden surgir dificultades para que los prestatarios paguen sus deudas cuando los bancos no puedan observar perfectamente las ganancias netas de los proyectos llevados a cabo por sus clientes. Bajo estas circunstancias, los clientes pueden mentir y reportar que sus proyectos fracasaron y generaron pérdidas y que, por lo tanto, son incapaces de repagar su crédito.

Por otra parte, incluso cuando los bancos son capaces de observar perfectamente las ganancias netas de los proyectos que llevan a cabo sus clientes, existirán dificultades para que los prestatarios paguen sus deudas si los bancos no pueden hacer valer los contratos firmados por ambas partes. Esta incapacidad puede ser el resultado de un marco legal deficiente o de altos costos operativos y/o políticos.

Un banco intentará hacer valer un contrato siempre y cuando los beneficios de hacerlo sean más altos que los costos. En muchos lugares del mundo resulta complicado para los bancos el lograr apropiarse del colateral dejado en garantía por los clientes. Por otra parte, como lo menciona Khan (1979), existen ciertos sectores en la economía cuya importancia en términos políticos los vuelve inmunes a ciertos castigos. Por ejemplo, muchas veces agricultores ricos

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

optan por no pagar sus créditos ya que saben que no serán penalizados pues los costos políticos para el gobierno de llevar a cabo dicha política son demasiado altos. Del otro lado del espectro, agricultores pobres pueden igualmente optar por no pagar su deuda ya que se han acostumbrado a que, frecuentemente, los gobiernos implementen programas “extraordinarios” de condonación de deudas.

En el caso extremo en el que los contratos crediticios no se puedan hacer valer legalmente, los bancos no estarán dispuestos a realizar préstamos a menos que puedan amenazar, de manera creíble, a sus clientes negándoles préstamos futuros si incumplen su contrato crediticio. No obstante, este tipo de amenazas pierden poder si los prestatarios pueden migrar y/o cambiar de identidad de un modo relativamente fácil.

Las dificultades para hacer cumplir los contratos se ven exacerbadas cuando los derechos de propiedad de un país no están bien desarrollados. Tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo, muchos contratos crédito están respaldados por un colateral. Sin embargo, en los países en vías desarrollo la capacidad que tienen los bancos para tomar posesión de dicho colateral puede ser limitada. La tierra es generalmente un candidato ideal para servir como garantía. No obstante, en muchos países los derechos de propiedad sobre la tierra están mal definidos y esto limita su utilidad como colateral. Además, en algunos lugares, los derechos de la tierra a menudo son únicamente usufructuales y, por lo tanto, tienen posibilidades limitadas de ser transferidos a otros como, por ejemplo, a un banco que desea apropiarse de la tierra dada la falta de pago de su cliente. Por último, el tratar de apropiarse de otro tipo de activos a través de los tribunales es similarmente complicado. En muchos países en vías de desarrollo este tipo de procedimientos no se encuentran bien establecidos ni son rutinarios.



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Besley y Coate (1995) señalan que las dificultades de hacer cumplir los contratos crediticios explican parcialmente el uso generalizado de acuerdos financieros informales en los países en vías de desarrollo. Este tipo de acuerdos financieros se basan en colaterales sociales, los cuales se crean a partir de los vínculos sociales que existen entre los individuos. Estos acuerdos informales pueden resultar exitosos en hacer cumplir sus obligaciones a los prestatarios si las sanciones sociales que se les imponen son lo suficientemente altas. Por ejemplo, Udry (1990) señala que la amenaza de ser excluido de los eventos sociales de la localidad puede persuadir a los individuos a pagar sus préstamos

### *3.5.1 Cómo la intervención gubernamental puede reducir las dificultades para hacer cumplir los contratos*

Los gobiernos pueden ayudar a mitigar las dificultades para hacer cumplir los contratos si aplican de manera efectiva sanciones a los prestatarios morosos. Por ejemplo, los gobiernos pueden hacer más eficiente el procedimiento legal mediante el cual un banco puede apropiarse del colateral de un cliente en caso de que este último incumpla con sus obligaciones de repago. Un gobierno también, puede mejorar los sistemas de información de tal manera que resulte más complicado a un cliente moroso conseguir un nuevo préstamo en el futuro. Finalmente, el gobierno puede eliminar sus políticas de condonación de deuda y cambiar de esta manera las creencias de los prestatarios de que su incumplimiento será gratificado en el futuro con una nueva condonación.

Asimismo, se ha argumentado que los gobiernos pueden mejorar de la legislación referente a los derechos de propiedad. En particular, De Soto (2000) apoya otorgar a los pobres

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

títulos de sus tierras para que les sea más fácil utilizarlas como colateral. No obstante, no es claro que este tipo de políticas realmente se traduzcan en un acceso más sencillo de los pobres a un crédito. Esto se debe a que los bancos pueden tener dificultades para apropiarse de las tierras de los más pobres por razones sociales. Posiblemente esta sea la razón por la que mientras que el vínculo entre mejoras a los derechos de propiedad y mejoras en el funcionamiento de los mercados de crédito es intuitivamente claro, trabajos empíricos aún no lo han podido establecer firmemente.

Además, el gobierno debería tratar de reducir las tasas de cartera vencida existentes en sus propios programas crediticios. De hecho, como señala Besley (1994), los gobiernos han fracasado a menudo en hacer cumplir el pago de los préstamos que hacen a través de distintos programas en su búsqueda de alcanzar otros objetivos como, por ejemplo, objetivos distribucionales. Por esta razón, es que es recomendable que se privaticen los programas gubernamentales de crédito. Por ejemplo, los gobiernos a menudo se niegan a cortar al sector agrícola sus líneas de crédito porque los préstamos se concentran entre los agricultores más grandes e influyentes políticamente. Esto trae como consecuencia que los prestatarios tomen préstamos con la esperanza (bastante bien fundada) de no ser obligados a pagarlos en el futuro y, en consecuencia llegan a considerar a los programas de crédito como un medio fácil para conseguir fondos y no tener problemas al no pagarlos. Es decir, la falta de sanciones debilita los incentivos que tienen los prestatarios para invertir en proyectos de calidad y refuerza sus incentivos de búsqueda de rentas.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### 3.5.2 *Cómo el microcrédito puede reducir las dificultades para hacer cumplir los contratos*

Las dificultades para hacer cumplir los contratos también pueden ser mitigadas por microcréditos a través de préstamos grupales. Como lo hemos mencionado, los contratos de responsabilidad solidaria se basan en la capacidad que el grupo tiene para vigilar y sancionar a los miembros que tratan de eludir sus responsabilidades. Por lo tanto, los contratos de préstamos grupales ofrecen una manera de aumentar las tasas esperadas de repago de los bancos.

### 3.3 *Resumen*

Este capítulo se resaltó la importancia de los mercados crediticios en la economía y se explicaron las particularidades de este tipo de mercados poniendo especial énfasis en señalar que en un equilibrio competitivo puede haber racionamiento crediticio debido a fallas de mercado. Las fallas de mercado en los mercados crediticios se derivan por tres causas distintas. Por una parte están los problemas relacionados con información imperfecta, tanto *ex ante*—selección adversa—como *ex post*—riesgo moral. Asimismo, los mercados crediticios pueden fallar debido a dificultades para hacer cumplir los contratos.

Para mitigar las distorsiones en los mercados crediticios que se derivan de las fallas de mercado es necesario que el gobierno intervenga en la economía. Ante problemas de selección adversa, la literatura sugiere dos posibilidades diametralmente opuestas. Stiglitz y Weiss (1981) abogan por una política pública que expanda el nivel de préstamos en la economía a través de subsidios. En cambio, De Meza y Webb (1987) recomiendan que el gobierno restrinja el nivel de préstamos en la economía mediante la imposición de impuestos a la inversión. Para decidir qué política implementar en la vida

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

real, es necesario entender los supuestos que dan sustento a cada propuesta. La sugerencia de Stiglitz y Weiss será la correcta si se supone que tanto los proyectos seguros como los riesgosos tienen el mismo beneficio esperado. La recomendación de De Meza y Webb será la indicada si se supone que los proyectos dan los mismos retornos ( $R^E$ , si los proyectos son exitosos, o  $R^F$  si los proyectos fracasan), los proyectos exitosos tienen un mayor retorno ( $R^E$ ) que los proyectos no exitosos ( $R^F$ ) y los mejores proyectos tienen una mayor probabilidad de ser exitosos que los demás proyectos.

Cuando se presentan problemas de riesgo moral, no hay ambigüedades. La literatura sugiere que el gobierno intervenga en la economía para mejorar la comunicación entre las instituciones de crédito de forma tal que éstas puedan saber si un cliente potencial tiene créditos pendientes en otras instituciones o no.

Finalmente, para mitigar los problemas que surgen ante dificultades para hacer cumplir los contratos la literatura sugiere que el gobierno aplique sanciones de manera efectiva a los prestatarios morosos. Esto puede lograrse de distintas maneras: haciendo más eficiente el procedimiento legal mediante el cual un banco puede apropiarse del colateral de un cliente; mejorando los sistemas de información de tal manera que resulte más complicado a un cliente moroso conseguir un nuevo préstamo en el futuro; y/o eliminando políticas de condonación de deuda. También, se ha argumentado que los gobiernos pueden mejorar de la legislación referente a los derechos de propiedad. Además, se sugiere que el gobierno reduzca las tasas de cartera vencida existentes en sus propios programas crediticios.

Por otra parte, se identificó que las distorsiones en los mercados crediticios derivadas de las fallas de mercado también pueden ser mitigadas por las propias instituciones de microcrédito

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

sin la ayuda del gobierno si éstas otorgan préstamos grupales. Los préstamos grupales son una poderosa herramienta que permite reducir las fallas de mercado que surgen a consecuencia de selección adversa, riesgo moral y dificultades para hacer cumplir los contratos.

Ante este escenario, resulta conveniente que el gobierno intervenga en la economía por al menos dos razones. En primer lugar, como se verá en el siguiente capítulo, no todas las instituciones de microcrédito otorgan créditos grupales; muchas de ellas optan por otorgar créditos individuales tal como lo hace la banca comercial. En segundo lugar, aún si todas las instituciones de microcrédito otorgaran únicamente créditos grupales, el mercado funcionaría de una manera más eficiente bajo la intervención gubernamental.

#### **4 Gobierno e instituciones de microcrédito: intervención y funcionamiento más allá de las fallas de mercado**

En el capítulo anterior nos enfocamos en describir las particularidades del mercado crediticio poniendo especial énfasis en sus fallas de mercado y cómo la intervención del gobierno y los préstamos grupales pueden ayudar a mitigar sus efectos negativos. Sin embargo, para que el mercado crediticio y, particularmente, el mercado de los microcréditos funcionen de manera fluida no es claro que el papel del gobierno en el mercado se deba limitar a mitigar los efectos de las fallas de mercado. Asimismo, si bien los créditos grupales son una herramienta poderosa que las instituciones de microcrédito pueden utilizar para reducir los efectos de las fallas de mercado, no todas las instituciones que otorgan microcréditos optan por utilizarlas.

Este capítulo se enfoca en presentar una visión del mercado que va más allá de las fallas de mercado. En particular, señala acciones de política pública que pueden ser implementadas para mejorar el funcionamiento de los mercados crediticios, así como aquellas acciones que no deben ser tomadas por las mismas razones. Además, resalta el arsenal de instrumentos con que cuentan las instituciones de microcrédito para operar de manera exitosa en el mercado crediticio aún cuando este no funcione de manera suave.

En la primera mitad del capítulo discutimos otras intervenciones gubernamentales que creemos pueden ayudar a que el mercado crediticio en general, y el de microcréditos en particular, funcionen de mejor manera y resaltamos dos acciones que el gobierno debe evitar llevar a cabo. En la segunda mitad del capítulo presentamos el resto de las herramientas que utilizan las instituciones de microcrédito para ofrecer sus servicios de manera exitosa en el mercado.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### *4.1 Gobierno: otras intervenciones gubernamentales*

Como lo hemos mencionado, en el capítulo precedente hemos discutido intervenciones gubernamentales que se justifican por la existencia de fallas de mercado en los mercados crediticios. Al intervenir el gobierno en esos casos, se espera que se logren mitigar los efectos adversos causados por problemas de información imperfecta y por dificultades para hacer cumplir los contratos de crédito. Ahora, describimos otras seis intervenciones gubernamentales adicionales que no necesariamente se justifican por la existencia de fallas de mercado ni están diseñadas para solucionarlas. Más bien, las siguientes acciones del gobierno en la economía se proponen para mejorar el funcionamiento del mercado de las microfinanzas en general y del microcrédito en particular. Finalmente, hacemos la recomendación de que el gobierno no intervenga otorgando microcréditos directamente a la población ni manipulando las tasas de interés que prevalecen en los mercados.

#### *4.1.1 Promover la recopilación y publicación de historiales crediticios*

La generación de información suele verse como un bien público: el costo marginal de informar a un individuo adicional es cero y no siempre es fácil impedir que la información esté al alcance de quienes están interesados en obtenerla. En los mercados crediticios, el obtener información sobre la calidad de cada cliente y cliente potencial es algo muypreciado. Es más, el tener este tipo de información, o el saber que se genera y se utiliza este tipo de información puede mitigar los problemas de repago de los créditos otorgados en la economía. Sin embargo, por las características de bien público de la información, generalmente existe poco interés en recopilar

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

datos sobre el historial crediticio de cada individuo en la economía, particularmente de aquellos que son clientes de instituciones de microcrédito. Por lo tanto, puede resultar conveniente que el gobierno intervenga para mejorar el proceso de recopilación y difusión de historiales crediticios y para asegurar que los prestatarios morosos serán castigados.

### *4.1.2 Disminuir la segmentación del mercado y estimular la diversificación de carteras*

Las políticas públicas deben evitar la segmentación del mercado crediticio y estimular la diversificación de las carteras de las entidades crediticias, especialmente en las zonas rurales. El por qué puede existir segmentación y poca diversificación en las carteras de las entidades que otorgan créditos es bastante intuitivo. Dentro de una localidad pequeña o entre los integrantes de un determinado grupo social existe relativamente buena información sobre la calidad de cada prestatario potencial que vive en esa localidad o que pertenece a ese grupo social. Adicionalmente, el monitorear el comportamiento de estos clientes potenciales es relativamente barato. Ya que fuera de estos círculos este tipo de información no existe, los prestatarios suelen preferir otorgar créditos a individuos “conocidos.” De hecho, Udry (1990) encuentra que los individuos tienden a prestar dinero a personas que conocen, a fin de reducir al máximo los costos relacionados con la obtención de información sobre la calidad crediticia de cada cliente potencial; evidencia similar se ha encontrado para Tailandia (Siamwalla et al., 1990).

Por estas particularidades, es que los mercados de crédito en las zonas rurales tienden a estar segmentados. El gran problema que esta segmentación representa es que la cartera de un prestamista rural generalmente se concentra en un grupo de personas que enfrentan los mismos choques negativos: todos los clientes están concentrados en una misma área geográfica o todos



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

los clientes son agricultores del mismo producto, etc. Por lo tanto, resulta importante que se promueva la diversificación de las carteras de los prestamistas; es decir, que los mercados no se segmenten. Si la cartera de un prestamista está correctamente diversificada, el que toda la población de un determinado poblado sufra los estragos de una sequía, será un problema mucho menos grave para el prestamista que si toda su cartera se encuentra concentrada en los habitantes de ese poblado en particular.

Sin embargo, determinar el alcance óptimo de una entidad crediticia no es del todo sencillo. La ventaja que una entidad crediticia especializada en atender a la población de un cierto poblado tiene sobre los bancos comerciales es que cuenta con mejor información sobre sus clientes y clientes potenciales. El costo de esta ventaja es el operar en un mercado segmentado y con una baja o nula diversificación de cartera. Entonces, si se quiere que las entidades crediticias especializadas incrementen su alcance para lograr una mejor diversificación, tácitamente se les estará pidiendo que empiecen a dar préstamos a individuos que no conocen y esto, a su vez, representa riesgos.

### *4.1.3 Estimular el desarrollo de instituciones complementarias a las de microcrédito*

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

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.

### *4.1.4 Implementar programas de alfabetización y educación financiera*

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

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

la oferta de este tipo de productos.

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

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

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

Por lo tanto, los gobiernos deben proveer la información relevante y la orientación necesaria a las nuevas entidades de crédito que se vayan creando. A través de subsidios el gobierno puede incentivar que se repliquen proyectos que han resultado exitosos en otros lugares del mundo o la creación de instituciones que han funcionado bien en contextos similares en otros

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

países. Del mismo modo los gobiernos podrían subsidiar la innovación y propagación de tecnologías nuevas y eficaces para que puedan estar disponibles rápidamente en todo el país.

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

### *4.1.6 Desarrollar un marco jurídico apropiado*

La existencia de un marco jurídico apropiado es fundamental para el correcto funcionamiento de los mercados financieros en general. Lo mismo aplica para los mercados microfinancieros. De hecho, de acuerdo con el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP, por sus siglas en inglés), regulaciones prematuras o restrictivas pueden sofocar la innovación en el sector microfinanciero y entorpecer su desarrollo y funcionamiento. Es por esto que, los gobiernos deben preocuparse 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.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### *4.2 Gobierno: intervenciones que se deben evitar*

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

#### *4.2.1 El gobierno debe evitar manipular tasas de interés*

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

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

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

Habiendo dicho todo esto, es necesario aceptar que, en general, las tasas de interés que cobran las instituciones que otorgan microcréditos son altas, pero hay razones simples y lógicas que explican este fenómeno. Los costos administrativos son altos en la industria de los microcréditos. Esto se debe a que los préstamos que se otorgan son pequeños y a que las instituciones de microcréditos, como veremos a continuación, utilizan metodologías intensivas en mano de obra para poder alcanzar a sus clientes y para poder satisfacer sus necesidades crediticias. Es por esto que necesariamente el préstamo promedio de una institución de microcrédito tiene un costo mayor que el préstamo promedio de una institución bancaria tradicional. Por lo tanto, resulta claro que los préstamos de las instituciones de microfinanzas deben venderse a un precio más alto que los préstamos de la banca tradicional. Esto es, las instituciones de microfinanzas deben cobrar mayores tasas de interés que las que cobran los bancos comerciales, si es que quieren cubrir sus gastos de operación, lo que es algo difícil de creer.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

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

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

### *4.2.2 El gobierno debe evitar prestar servicios de microcrédito directamente al público*

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Esto debe tomarse aún más en cuenta si el sector público pretende ingresar al mercado de los microcréditos subsidiando las tasas de interés a las que preste de tal modo que éstas queden por debajo de las tasas de mercado que cobran las instituciones de microcrédito. Este comportamiento es similar al de imponer techos a las tasas de interés que las instituciones de microcrédito no públicas pueden cobrar. Si el gobierno entra al mercado ofreciendo microcréditos a tasas subsidiadas y las instituciones de microcrédito no públicas desean competir, éstas no tendrán más remedio que bajar sus propias tasas de interés. Esto se debe a que si no bajan sus tasas al mismo nivel a las que presta el gobierno sus clientes la abandonarán pues encontrarán más conveniente pedirle prestado al gobierno. Es decir, si las instituciones de microcrédito no públicas no bajan sus tasas de interés al mismo nivel que las tasas subsidiadas del gobierno, perderán toda demanda y tendrán que desaparecer. Sin embargo, si bajan sus tasas de interés empezarán a operar con pérdidas y esto provocará, tarde o temprano, que también desaparezcan del mercado.<sup>6</sup>

### *4.3 Instituciones de microcrédito: funcionamiento en el mercado*

En las secciones anteriores analizamos el papel que el gobierno puede y no debe desempeñar en el mercado crediticio en general, y de microcrédito en particular, más allá del rol que puede jugar ante la presencia de fallas de mercado. A continuación hacemos algo similar

---

<sup>6</sup> 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 las personas que en un principio se quería ayudar y que seguramente seguirán requiriendo de este tipo de servicios financieros de al menos dos formas. Por un lado, porque dejarán de tener acceso a créditos a través de la institución pública. Por el otro, porque no existirán las instituciones privadas lo suficientemente desarrolladas ya que la competencia desleal de la institución pública habrá impedido su desarrollo.



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

para el caso de las instituciones de microcrédito. Si bien los créditos grupales son una herramienta poderosa que las instituciones de microcrédito pueden utilizar para reducir los efectos de las fallas de mercado, no todas las instituciones que otorgan microcréditos optan por utilizarlos. Es por esto que consideramos relevante presentar el arsenal de instrumentos con que cuentan las instituciones de microcrédito para operar de manera exitosa en el mercado crediticio aún cuando este no funcione suavemente.

### *4.3.1 Herramientas utilizadas por las instituciones que otorgan microcréditos*

El propósito fundamental de Muhammad Yunus, el padre de las microfinanzas y creador del Banco Grameen de Bangladesh, era mostrar que los pobres son sujetos de crédito *si se utiliza el mecanismo adecuado para prestarles dinero*. El desarrollo de los préstamos grupales es tal vez el mecanismo más frecuentemente discutido y señalado como “la solución” a los problemas de información asimétrica y de cumplimiento de contratos que impiden que la población que generalmente queda fuera de los mercados financieros comerciales tenga acceso a un crédito. De hecho esto es lo que hemos hecho nosotros en el presente documento. Sin embargo, el utilizar préstamos colectivos es sólo una parte de un conjunto más amplio de mecanismos empleados por las instituciones que otorgan microcréditos para mejorar las tasas de repago de los créditos que extienden.

Un artículo interesante que permite demostrar que las instituciones que extienden microcréditos alrededor del mundo utilizan mecanismos distintos a los préstamos grupales es el de Cull, Demirgüç-Kunt y Morduch (2009). En este estudio los autores utilizan datos del sitio

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

*Microfinance Information Exchange (MIX)*<sup>7</sup> para analizar el alcance de los modelos de préstamos utilizados por 346 instituciones de microfinanzas que ellos consideran las líderes mundiales en la materia. Estas instituciones contaban con 18 millones de clientes activos entre 2002 y 2004. Los autores encuentran que dos tercios de los bancos comerciales que ofrecen servicios de microfinanzas otorgan créditos individuales. En cambio, tres cuartas partes de las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios de microfinanzas utilizan préstamos grupales en el espíritu original del Banco Grameen.<sup>8</sup>

Por lo tanto, vale la pena remarcar que además de los préstamos grupales, existen otros mecanismos clave que pueden ayudar a que una institución que otorgue microcréditos obtenga altas tasas de repago por parte de prestatarios de bajos ingresos, sin la necesidad de solicitar colateral o aval y sin utilizar préstamos grupales. De hecho, dado el extenso universo de mecanismos utilizados por las instituciones que otorgan microcréditos para lograr altas tasas de repago, no es claro que el otorgar préstamos grupales sea “el mecanismo clave” para obtener buenos resultados en términos de tasas de repago. Otros mecanismos como el hacer del conocimiento público quiénes pagan y quiénes no, la impartición de cursos de educación financiera por parte de las instituciones que otorgan microcréditos y/o el participar junto con vecinos y amigos pueden ser también factores determinantes en la obtención de altas tasas de repago como lo muestran Giné y Karlan (2009).

---

<sup>7</sup>La dirección del sitio es: [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org).

<sup>8</sup> El que los bancos comerciales utilicen préstamos individuales y no grupales no es casualidad. Diversas instituciones que otorgan microcréditos han demostrado que existen algunas ventajas al emplear contratos individuales en lugar de contratos grupales. Sin embargo, en este tipo de instituciones, a diferencia de aquellas en las que se otorgan préstamos grupales, se requiere que los prestatarios cuenten con un colateral aceptable para el banco o que cuenten con un aval que los respalde. Dados estos requisitos, no es sorprendente que los clientes de este tipo de instituciones gocen de una mejor posición económica que los clientes de las instituciones en las que se otorgan créditos de manera grupal. Por otra parte, incluso los bancos comerciales que extienden microcréditos utilizan novedosos medios para reunir información sobre los clientes potenciales y para crear los incentivos adecuados para lograr altas tasas de repago, que no necesariamente se emplean en la banca tradicional.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Estos autores llevan a cabo dos experimentos aleatorios para evaluar el efecto global de los distintos mecanismos utilizados por las instituciones que otorgan microcréditos para lograr altas tasas de repago y para estudiar la aportación a las tasas de repago de mecanismos específicos. Uno de sus experimentos consiste en eliminar el componente de responsabilidad colectiva—que se considera un componente clave—de préstamos grupales ya existentes. Es decir, grupos de individuos que se habían formado y habían obtenido un préstamo bajo las condiciones de que si alguno de los miembros del grupo incumplía sus obligaciones de repago, *todo* el grupo sufriría las consecuencias, de repente se liberaron dos cargas. Por un lado, quien había recibido el crédito dejó de tener la presión de que si fallaba en sus pagos iba a meter en problemas al resto del grupo. Por el otro lado, el resto del grupo se dejó de preocupar de que si quien había recibido el crédito fallaba, se tendría que salir a su rescate para no ser negados nuevos préstamos en el futuro. El otro experimento consiste en asignar aleatoriamente a localidades enteras a que sus habitantes reciban préstamos grupales—con el componente de responsabilidad colectiva incluido—o préstamos individuales. En ambos experimentos, los grupos debían asistir, como es costumbre con los microcréditos, a reuniones semanales en las que se imparten cursos de educación financiera.

Los hallazgos de Giné y Karlan son los siguientes. El eliminar el componente de responsabilidad colectiva no causa disminuciones en las tasas de repago de los grupos ya existentes. Sin embargo, sí se observa un aumento en el tamaño promedio de los grupos que solicitan créditos tres años después de iniciado el experimento. En cuanto al otro experimento, los autores tampoco encuentran que existan diferencias en las tasas de repago entre la localidades en las que los habitantes acceden a préstamos de manera grupal únicamente y aquellas

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

localidades en las que los habitantes reciben préstamos de manera individual. No obstante, en estas localidades se observa una menor formación de grupos dos años después de haberse implementado el experimento.

A continuación revisamos los mecanismos comúnmente encontrados en la literatura que son empleados por las instituciones que otorgan microcréditos para mejorar sus tasas de repago siguiendo a Armendáriz de Aghion y Morduch, (2000 y 2010).

### *4.3.2 Reputación*

Con el fin de evitar que un cliente al que se le acaba de otorgar un préstamo tome el dinero y desaparezca, el banco puede amenazarlo prometiendo no extenderle un nuevo préstamo en el futuro si no repaga el actual. Adicionalmente, las instituciones de microcrédito pueden hacer aún más efectivas sus políticas para mejorar las tasas de repago si imponen el requisito de contar con colateral, aval y/o mediante la imposición de las sanciones sociales como en el caso de los préstamos grupales. Ejemplos de tales sanciones incluyen la pérdida de la reputación, la exclusión de la vida social dentro de la localidad, etc.

### *4.3.3 Incentivos*

Asimismo, las instituciones de microcrédito pueden utilizar incentivos para inducir el pago puntual de los créditos. Por ejemplo, pueden ofrecer descuentos en las tasas de interés que cobran si los clientes mantienen un registro de pagos perfecto por un período de seis meses. También, las instituciones de microcrédito pueden proporcionar un acceso preferencial a nuevos préstamos o aprobaciones rápidas a clientes con un historial de pagos perfecto. Finalmente, otro incentivo

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

importante es el acceso a un flujo de préstamos que aumentan de tamaño con el tiempo.

### *4.3.4 Pagos inmediatos y frecuentes*

Otra característica inusual de la mayoría de los contratos de microcrédito es el requisito de que los clientes empiecen a repagar su préstamo casi inmediatamente después de haberlo recibido y que continúen haciéndolo periódicamente, usualmente de manera semanal, a partir de entonces.<sup>9</sup>

El solicitar pagos semanales significa que la institución de microcrédito está otorgando el préstamo tomando en cuenta no sólo el riesgo asociado al proyecto que el prestatario desea financiar, sino también su flujo de ingresos.

### *4.3.5 Pagos calendarizados*

El establecimiento de un calendario definido en el cual los clientes deben realizar sus pagos regulares también puede ayudar a las instituciones de microcrédito a detectar a prestatarios indisciplinados. Adicionalmente, les proporciona a los prestamistas un flujo constante de información sobre el comportamiento de cada cliente. Esta información puede proporcionar a los administradores de los préstamos una alerta temprana acerca de posibles problemas emergentes y esto, a su vez, les puede permitir desarrollar una estrategia adecuada para hacer frente a la situación y diseñar un protocolo que les permita evitar este tipo de problemas en el futuro.

---

<sup>9</sup> En un préstamo tradicional ofrecido por la banca comercial, el prestatario recibe el dinero, lo invierte y luego, al final del plazo establecido, paga en su totalidad el crédito con todo y sus intereses. En ciertos casos, también es posible que se acuerde realizar un número limitado de pagos intermedios.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### *4.4 Resumen*

En el capítulo anterior habíamos resaltado el papel que el gobierno puede jugar dentro del mercado crediticio para minimizar las fallas de mercado que en éste se presentan. Asimismo, habíamos identificado que las instituciones de microcrédito podían otorgar créditos grupales con el mismo objetivo. El presente capítulo completó la lista de acciones que el gobierno puede realizar para que los mercados crediticios funcionen de mejor manera y se describieron las herramientas que utilizan las instituciones de microcrédito para servir a sus clientes, las cuales, como podía esperarse, van más allá de los créditos grupales.

En cuanto a las acciones que el gobierno puede llevar a cabo para mejorar el funcionamiento de los mercados crediticios en este capítulo se identificaron seis. Empezamos señalando que es importante que se promueva la recopilación y publicación de historiales crediticios. Debido a que la información es un bien público, es poco probable que un ente privado se interese en recopilar y publicar historiales crediticios de los clientes de instituciones de microcrédito. Por lo tanto, es recomendable que el gobierno cubra este hueco.

También señalamos que el gobierno debería de tratar de disminuir la segmentación del mercado y estimular la diversificación de carteras, particularmente en mercados rurales. El que un mercado se encuentre segmentado significa que la cartera de un prestamista se concentra en un grupo de personas que enfrentan los mismos choques negativos. Esto puede convertirse en un problema grave cuando ocurre un choque negativo. Si la cartera de un prestamista está correctamente diversificada, el que toda la población de una determinada localidad sufra un choque negativo, será un problema mucho menos grave para el prestamista que si toda su cartera se encuentra concentrada en los habitantes de ese poblado en particular.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Relacionado a este último tema, se sugirió que el gobierno debe estimular el desarrollo de instituciones complementarias a las de microcrédito como las de microseguros. Si los hogares tienen la opción de asegurar sus cosechas (y por lo tanto, su ingreso) ante choques negativos, el incumplimiento de pagos ante la ocurrencia de estos choques puede dejar de ser un problema del cual se deban preocupar las entidades crediticias.

Asimismo, se expuso que el gobierno puede implementar programas de alfabetización y educación financiera con el fin de asegurar que los individuos sean capaces de tomar decisiones informadas respecto a su vida financiera. Además, se recomendó que el gobierno provea información relevante y la orientación necesaria a las nuevas entidades de crédito que se vayan creando y que a través de subsidios incentive que se repliquen proyectos que han resultado exitosos en otros lugares del mundo. Finalmente, se resaltó la importancia de desarrollar un marco jurídico apropiado.

Por otra parte, argumentamos que el gobierno no debe manipular las tasas de interés que se cobran en los mercados crediticios si lo que le interesa es que se cree un sistema crediticio sano. También recomendamos que el gobierno no otorgue créditos de manera directa a los individuos. Lo anterior, debido a que a lo largo de la historia se ha demostrado lo complicado que es reformar instituciones financieras públicas alrededor del mundo y a que las instituciones de microcrédito existentes pueden llegar a salir del mercado si el gobierno empieza a competir con ellas.

Por último, señalamos que los créditos grupales no es la única herramienta con que cuentan las instituciones de microcrédito. De hecho, de acuerdo con Cull, Demirgüç-

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Kunt y Morduch (2009) dos tercios de los bancos comerciales que ofrecen servicios de microfinanzas otorgan créditos individuales, al igual que una cuarta parte de las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios de microcrédito. Finalmente, revisamos cuatro mecanismos que comúnmente son empleados por las instituciones que otorgan microcréditos para mejorar sus tasas de repago: amenazar con cortar la línea de crédito en caso de no repago; incentivar a la clientela a realizar pagos a tiempo mediante descuentos a las tasas de interés; requerir que los clientes empiecen a repagar su préstamo casi inmediatamente y que continúen haciéndolo de forma periódica; y el establecimiento de un calendario definido en el cual los clientes deben realizar sus pagos.

Una vez habiendo expuesto la teoría detrás de los mercados crediticios y habiendo descrito cómo puede intervenir el gobierno en éstos y cuáles son las herramientas más comúnmente utilizadas por las instituciones de microcrédito para servir a su clientela, pasamos a hacer una revisión de la literatura empírica sobre el microcrédito.



## **5 Revisión de la literatura empírica**

Las instituciones de microfinanzas que otorgan microcréditos y quienes las promocionan, arguyen que éstas ofrecen una solución excepcional a los problemas derivados de la exclusión del sistema financiero de los segmentos más pobres de la población, pues no sólo se logra beneficiar a los más pobres brindándoles acceso a la obtención de servicios financieros, sino que también quienes otorgan éstos servicios, es decir, las microfinancieras, ganan. Sin embargo, es necesario abordar el tema con cautela puesto que un gran número de estrategias implementadas entre 1950 y 1980 en diversos países del mundo que buscaban reducir las tasas de pobreza mediante la provisión de créditos subsidiados fracasaron (Morduch, 1999). En general, como se ha detallado en los capítulos anteriores, las instituciones de microfinanzas actuales difieren de los antiguos esfuerzos al operar con una baja o incluso nula injerencia del gobierno y al prestar especial atención a los incentivos que aseguran un buen desempeño.

Sin embargo, que las microfinancieras no requieran de la ayuda del gobierno no implica que sean autosustentables y/o que realmente estén ayudando a que la gente salga de su condición de pobreza. Muchas de estas instituciones dependen de la inyección de fondos de donantes privados. Y puesto que a nivel mundial se ve con muy buenos ojos el potencial de estas instituciones, los fondos, en general, no faltan. Desgraciadamente, esto ha tenido la consecuencia de que exista muy poco interés por parte de las mismas microfinancieras en analizar su verdadera contribución al bienestar de la población. No obstante, en los últimos años se han hecho importantes esfuerzos para estudiar, de manera rigurosa, cuál es el verdadero impacto del microcrédito sobre el bienestar de la población.

En las siguientes secciones revisaremos la evidencia empírica que consideramos más

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

relevante para entender el papel que juegan las instituciones microfinancieras que otorgan microcréditos hoy en día. Primero, revisaremos el grado de acceso a los servicios financieros en los países en vías de desarrollo tanto en los hogares como en las microempresas. En segundo lugar, nos enfocaremos en las microempresas y se analizará la relación entre sus retornos al capital y su acceso a créditos. Finalmente, revisaremos el impacto de las microfinanzas y la expansión de acceso a los servicios financieros en un gran espectro de variables de resultado tanto en los hogares como en las microempresas.

### *5.1 Acceso a los servicios financieros en países en vías de desarrollo*

La principal razón por la cual las instituciones de microfinanzas existen, son populares y han tenido éxito en distintas partes del mundo se debe a la poca participación de una parte importante de la población mundial en los sistemas financieros formales o tradicionales de cada país. Este problema es particularmente severo en los países en vías de desarrollo. Por lo tanto, resulta relevante describir en cifras la magnitud de este problema a escala mundial y resaltar cuáles son las principales barreras que se han encontrado en la literatura empírica respecto a por qué un porcentaje no trivial de la población mundial vive excluida de los mercados financieros.

Para analizar el acceso a los servicios financieros en los países en vías de desarrollo, irremediamente hay que hacerle frente a dos importantes obstáculos. En primer lugar, existen diferentes aspectos del término “acceso al sector financiero:” la disponibilidad de los servicios financieros; su costo y los costos de oportunidad (el tener que esperar en la fila de un cajero o tener que trasladarse una gran distancia a una sucursal bancaria); el rango, tipo y calidad de los servicios financieros que se ofrecen. En segundo lugar, hay datos muy limitados en cuanto a su

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

uso y accesibilidad, tanto para hogares como para empresas (Honohan, 2004). Consecuentemente, también son pocos los análisis acerca de las dimensiones en las que el acceso puede ser deficiente (Claessens, 2005).<sup>10</sup>

Aunque débiles y no siempre comparables, los datos disponibles muestran que en los países en vías de desarrollo el acceso de los hogares a los servicios bancarios varía enormemente. Esta variación puede depender no sólo de las diferencias realmente existentes entre los países, sino también del hecho de que las cifras disponibles pueden no ser representativas de todo un país. Por ejemplo, para su comparación, Claessens (2005) utiliza información sobre la Ciudad de México y la extrapola a todo el país; para China, Colombia e India utiliza datos de algunas ciudades o regiones específicas; y para el caso de Brasil, emplea datos de áreas urbanas únicamente. Tomando todo esto en consideración, Claessens encuentra que tan sólo el 30% de la población de los países en vías de desarrollo utiliza una cuenta bancaria básica. Este porcentaje se reduce al 10% si se considera a los países más pobres (o a las regiones más pobres dentro de cada país).<sup>11</sup>

En otro estudio, Demirgüç-Kunt et al. (2007) usan datos de encuestas combinados con indicadores agregados para estimar el porcentaje de la población con cuentas en instituciones financieras formales y semiformales (por ejemplo, microfinancieras). Los autores encuentran que en América Latina existen grandes variaciones entre países en cuanto a la proporción de hogares que poseen cuentas en cualquiera de estos dos tipos de instituciones. Mientras que en Nicaragua, menos del 20% de la población tiene acceso ya sea al sector formal o semiformal, más del 60%

---

<sup>10</sup> Puede haber deficiencias en el acceso geográfico a las sucursales. O el acceso puede ser socio-económicamente deficiente, es decir, el acceso puede estar disponible para solo algunos segmentos de la población. O puede ser deficiente en el sentido de oportunidad: los que lo merecen no tienen acceso.

<sup>11</sup> En la sección 5 de este documento analizamos más detalladamente la inclusión financiera en México con información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores publicada en 2009.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

de la población de Chile lo tiene. En comparación, el uso estimado en países asiáticos generalmente varía entre el 40% y el 60%, y en gran parte del África Sub-Sahariana, menos del 20% de la población tiene acceso ya sea al sector formal o semiformal.

Según Claessens (2005) características socioeconómicas como el ingreso, la riqueza y la educación juegan el papel más importante en explicar el acceso y determinar cuáles son los hogares que quedan fuera del sistema financiero. Por lo tanto, la exclusión financiera es con frecuencia parte de una exclusión mayor en términos de educación, empleos, entrenamiento formal, tener activos con título de propiedad, etc.

Los datos respecto al acceso de las empresas al financiamiento son menos prolijos. Según la información del *Investment Climate Assessments* (ICA) del Banco Mundial, al menos un cuarto de las empresas, en promedio, se quejan acerca de la falta de financiamiento externo. Sin embargo, existen grandes variaciones en este plano también. Mientras que menos del 7% de las empresas de Letonia y Lituania se quejan de tener este problema, más del 50% de las empresas de varios países no tienen acceso a fuentes de financiamiento externo. Incluso, en Brasil, el porcentaje de empresas con esta queja llega al 60%. En general, las empresas que quedan fuera del sistema financiero son las más nuevas y pequeñas (Claessens, 2005, Tabla 5; Beck, Demirgüç-Kunt, y Maksimovic, 2005).

Para identificar las barreras de acceso y uso de los servicios financieros, Beck et al. (2008) utilizan información de 209 bancos en 62 países, incluyendo a México. En su estudio, los autores desarrollan indicadores de barreras de acceso a los servicios bancarios alrededor del mundo, muestran su correlación con medidas de alcance bancario y exploran su asociación con las características bancarias y del país que la teoría sugiere que pueden actuar como

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

determinantes del acceso. El conjunto de datos se construyó a partir de una encuesta por Internet de 75 preguntas que fue enviada a cinco de los bancos más grandes de cada país—basándose en el total de activos del banco o el número de sucursales éste tuviera—en 115 países en 2004 y 2005. Los bancos más grandes con sucursales más extendidas fueron seleccionados para poder enfocarse en las barreras que enfrenta el cliente promedio en cada país. Las respuestas a las encuestas fueron confirmadas mediante un extenso seguimiento con los bancos cuando surgían preguntas relacionadas con las respuestas. Los autores recibieron 257 respuestas de bancos en 88 países. Para garantizar que el estudio fuera representativo, el análisis se limitó a estudiar aquellos países en los que los bancos que respondieron constituyeran al menos el 30% del mercado de préstamos totales o de depósitos, o cuando el banco que respondiera fuera el banco más grande en la economía. Esto resultó en una muestra de 209 bancos en 62 países.

Beck et al. (2008) encuentran que las barreras de acceso al sistema bancario están correlacionadas negativamente con indicadores agregados de alcance y acceso financieros,<sup>12</sup> y positivamente con los obstáculos financieros reportados por las firmas. Sin embargo, algunas barreras parecen ser más restrictivas que otras. Específicamente, los saldos mínimos para las cuentas de cheques, las comisiones anuales, los documentos requeridos para abrir una cuentas el número de pasos a seguir para recibir un préstamo, los montos mínimos de los préstamos, y los días que toma el procesar los préstamos están altamente relacionados con las medidas de alcance de los sistemas bancarios de cada país y parecen constituir verdaderos obstáculos para acceder los servicios bancarios formales. Por otra parte, las comisiones sobre los préstamos no están correlacionadas con el alcance del sistema bancario. Asimismo, las comisiones asociadas a las

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, el número de sucursales, los préstamos y depósitos per cápita y la proporción de la población adulta con acceso a servicios financieros.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

transferencias bancarias internacionales y al uso de tarjetas de cajeros automáticos parecen no estar relacionadas con ningún indicador de alcance.

Por otra parte, se encuentra que las características de un país que se esperaría estuvieran vinculadas con la oferta de servicios financieros—como la especificación y ejecución de los derechos de los acreedores, los mecanismos existentes para hacer cumplir los contratos y los sistemas de información crediticios—están débilmente correlacionados con las barreras de entrada al sistema financiero. No obstante, se encuentran asociaciones negativas entre las barreras de entrada al sistema financiero que encuentran los individuos y medidas restrictivas a las actividades bancarias y al ingreso de nuevos bancos al sistema. También existe una correlación negativa de las barreras de entrada con la transparencia de información de los bancos y la libertad de expresión de los medios de comunicación. Finalmente, se resalta una fuerte relación negativa entre las barreras de entrada al sistema financiero y el desarrollo de la infraestructura física de los bancos. Además, las barreras de acceso al sistema financiero para los individuos son más altas en donde los sistemas bancarios son, predominantemente, propiedad del estado y son más bajas en lugares donde existe mayor participación de bancos extranjeros. Por último, los bancos grandes parecen imponer barreras más bajas a los consumidores. Este fenómeno puede deberse a que los bancos grandes pueden explotar las economías de escala y alcance.

### *5.2 Retornos al capital y acceso al sector financiero*

En la mayoría de los países en vías de desarrollo, las empresas pequeñas e informales son la

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

fuente de empleo de al menos la mitad de su fuerza laboral.<sup>13</sup> Así, una pregunta fundamental para quienes elaboran políticas públicas es si estas empresas tienen el potencial para hacer crecer los ingresos de sus dueños, o si simplemente representan una fuente de ingreso de subsistencia para individuos de baja productividad que no son capaces de encontrar otro tipo de empleo. El rápido aumento del financiamiento canalizado para promover el desarrollo económico y social que se está canalizando a las organizaciones microfinancieras se basa en la creencia de que las empresas pequeñas e informales pueden obtener rendimientos altos de capital si se les da la oportunidad. De hecho, uno de los argumentos fundamentales del movimiento global de las microfinanzas es la creencia de que los hogares pobres y/o sus microempresas pueden ganar mayores rendimientos que hogares más ricos y/o sus firmas (Karlan y Morduch, 2009).

Por lo tanto, una pregunta empírica importante es: ¿cuánto afecta la falta de capital a las ganancias empresariales? La literatura empírica reciente con frecuencia ha encontrado altos índices de retornos al capital en empresas de pequeña escala. A continuación hacemos un recuento de esta literatura. Sin embargo, antes de comenzar, es importante enfatizar que el medir los retornos al capital correctamente es una tarea muy desafiante. El mayor obstáculo es separar el retorno al capital puro (es decir, el cambio en el nivel de ganancias que ocurre si se tiene acceso a capital adicional respecto a una situación en la que todo lo demás es igual, pero no se tiene acceso a ningún capital adicional) del efecto de cualidades y condiciones correlacionadas con obtener capital adicional. El gran problema es que las personas con mejor acceso a capital

---

<sup>13</sup> De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de Comercio, en 2009 más del 52% de los trabajadores de América Latina laboraban en el sector informal. Para el caso particular de México, el INEGI reporta que, en promedio, en 2009 la población ocupada en el sector informal como porcentaje de la población ocupada fue de 28.2%, mientras que, en promedio, el porcentaje de población ocupada en micro y pequeñas empresas fue de 34%. Adicionalmente, la economía informal representó el 41% y el 30% del Producto Nacional Bruto de América Latina y México, respectivamente (Schneider, 2002, Tabla 4).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

tienden a tener también mejor acceso a otros recursos como mano de obra y mercados. También pueden ser más emprendedores, menos reacios a tomar riesgos, y mejor capacitados. Así que cuando vemos que personas con mayor capital tienen mayores ganancias, esto no quiere decir, necesariamente, que el tener más capital fue el motivo por el cual aumentaron las ganancias. Esto es, el aumento en las ganancias puede deberse a los otros atributos de los individuos.

Un estudio sobre México de McKenzie y Woodruff (2006) sugiere que el efecto de tener acceso a fuentes de financiamiento sobre los beneficios empresariales es considerable. Los autores utilizan datos de la Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN), una muestra representativa realizada cada dos años de 1992 a 1998, para estimar los retornos al capital. Ya que los retornos al capital pueden incrementar o disminuir dado el nivel de capital invertido, es importante permitir que los retornos varíen según el nivel de capital empleado. Por lo tanto, los autores modelan las ganancias de los autoempleados usando una especificación paramétrica. Los autores encuentran rendimientos en los rangos del 10% al 15% mensual para las empresas más pequeñas, aquellas con activos de capital menores de \$500 dólares. Por cada \$100 dólares adicionales invertidos en la empresa, las ganancias se elevan de \$10 a \$15 dólares al mes.

En un estudio relacionado, Banerjee y Duflo (2004) aprovechan un cambio en la llamada regulación sectorial prioritaria de la India para estimar los retornos a capital. Bajo esta regulación, a firmas menores de cierto tamaño se les da acceso prioritario a préstamos bancarios. La ventaja de su acercamiento respecto al de McKenzie y Woodruff es que pueden analizar variaciones en el suministro de crédito a firmas específicas causadas por un choque exógeno (el cambio en la regulación), en comparación con un cambio (no exógeno) en el suministro total de crédito. Una desventaja del acercamiento de Banerjee y Duflo es que cuando el crédito se



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

canaliza a un sector determinado por fuerzas distintas a las de mercado, el precio del dinero no necesariamente será el precio de mercado. Por lo tanto, un cambio dirigido en el suministro de crédito, como el que estudian Banerjee y Duflo, puede llevar a sobreinversión por parte de firmas pertenecientes al sector beneficiado por la política pública que no cuentan con restricciones de crédito.

La estrategia empírica básica de Banerjee y Duflo es el uso de triples diferencias. Esto es, los autores se enfocan en los cambios de retornos a capital (i) antes y después de que la reforma entrara en vigor, (ii) comparando a firmas pertenecientes al sector beneficiado por la reforma (iii) con firmas de sectores que ya se consideraban como prioritarios. Banerjee y Duflo concluyen que los retornos al capital oscilan entre el 74% y 100% al año.

Finalmente, Kremer, Lee y Robinson (2007) toman ventaja de la estructura de la industria de venta al menudeo entre un subconjunto de minoristas de Kenia para medir la tasa de retorno que resulta de aumentos en la inversión en inventarios. Primeramente, los autores miden directamente la tasa de retorno de aumentos en la inversión en inventarios que se espera para las firmas pequeñas de venta al menudeo. Para llevar a cabo esta tarea, recolectaron datos en forma de panel particularmente detallados respecto a las decisiones de inventario, ventas y no existencias (ventas perdidas en las que un cliente pide un producto que no está en existencia y no acepta un sustituto) para una muestra de 45 firmas minoristas rurales en 11 poblados en Kenia Occidental.

Al medir diariamente los artículos no disponibles en un periodo de varios meses, los autores son capaces de medir la probabilidad de que una unidad de inventario adicional pudiera haberse vendido en un periodo de tiempo dado, si el dueño de la tienda lo hubiera comprado al

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

inicio del periodo. De este modo, son capaces de estimar las tasas marginales de retorno de inversiones en inventarios al calcular el beneficio marginal que se espera de tener una unidad de inventario adicional (el sobreprecio multiplicado por la probabilidad de que la unidad marginal se venda durante un periodo de tiempo relevante), y comparando esto con el costo marginal de obtener una unidad adicional (el precio de mayoreo multiplicado por el costo financiamiento).

Utilizando este acercamiento, Kremer et al., encuentran que la tienda promedio en su muestra podría obtener una tasa real de retorno a inversiones marginales en su inventario del 113%, y que la tienda mediana podría obtener una tasa de retorno real del 36%. Ambas tasas de retorno son mucho más altas que las tasas de retorno disponibles en los mercados accionarios y de bonos tanto en Kenia como en otros mercados internacionales.

Los resultados de todos estos estudios parecen alentadores, sin embargo, las conclusiones a las que llegan los autores deben ser tomadas con cautela ya que los inconvenientes estadísticos mencionados al inicio de la sección, pudieran estar provocando sesgos en sus estimaciones. Por ejemplo, si la inversión en capital está relacionada con una habilidad no observada de los empresarios, los resultados estarían sesgados por problemas de variables omitidas pues es posible que exista una correlación entre los retornos al capital y los retornos a la habilidad.

McKenzie y Woodruff (2006) abordan este problema con varias medidas de habilidad, pero, como ellos mismos lo mencionan en McKenzie y Woodruff (2008), todas son imperfectas. Por su parte, Banerjee y Duflo (2004) explotan un choque exógeno que no está relacionado con la habilidad empresarial, para darle la vuelta al problema. Sin embargo, además de los problemas mencionados arriba, el costo de utilizar este método es que su muestra se ve limitada a empresas o empresarios expuestos al choque.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

En general, el resto de los estudios que analizan el tema, solo consideran aquellas empresas que solicitan créditos, creando un problema de autoselección. La raíz del problema radica en que la autoselección puede estar causando que se sobreestimen los retornos a la inversión. Si se considerara al espectro completo de las empresas, muy probablemente se encontrarían tasas de retorno menores. El utilizar datos en forma de panel permite suavizar en cierta medida los problemas causados por la habilidad no observada de los empresarios, pero no elimina al menos un problema adicional: los cambios en los acervos de capital entre las rondas del panel son endógenos a choques no observables que afecten la demanda de las empresas, entre otros factores.

Un experimento aleatorio podría ayudar a solventar los problemas descritos arriba pues se lograría obtener datos que arrojen una medida consistente de los retornos al capital de las microempresas. Hasta donde tenemos conocimiento, sólo existen dos estudios que toman un enfoque experimental para estudiar el efecto de relajar las restricciones de acceso al capital de las empresas.

El primer estudio es trabajo en Sri Lanka por de Mel, McKenzie y Woodruff (2008). Los autores usan un experimento aleatorio para identificar el efecto de inyecciones de efectivo sobre la rentabilidad de las empresas, sin importar si las empresas eligen solicitar un crédito o no. Adicionalmente, examinan la heterogeneidad de los retornos para probar qué teorías pueden explicar el por qué algunas firmas pueden tener retornos marginales por arriba de la tasa de interés de prevaleciente en el mercado.

Para llevar a cabo su estudio, de Mel et al. aplicaron una encuesta a microempresas en Sri Lanka y otorgaron pequeñas transferencias de efectivo a un subconjunto de firmas seleccionado

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

de manera aleatoria. La encuesta se aplicó únicamente a firmas con menos de 100,000 LKR (aproximadamente US\$1,000) invertidas en capital (sin tomar en cuenta el terreno y la construcción de las firmas). De estas firmas, un grupo recibió transferencias de 10,000 LKR (aproximadamente US\$100), y otro de 20,000 LKR (aproximadamente US\$200). La asignación aleatoria de las transferencias garantiza que los cambios en el capital de las firmas no estén correlacionados con la habilidad empresarial de sus dueños, choques de demanda y otros factores asociados con diferencias en la rentabilidad de las inversiones entre las firmas. Se eligieron firmas con menos de 100,000 LKR invertidas en capital para que las transferencias aleatorias tuvieran un impacto sobre el capital de la empresa.

Los autores utilizan los tratamientos aleatorios como instrumentos de los acervos de capital y estiman el retorno marginal real al capital usando regresiones con variables instrumentales. De Mel et al. encuentran tasas de retorno al capital de entre 4.6% y 5.3% mensuales; es decir, de alrededor de 60% anual. Estos retornos son más altos que las tasas de interés del mercado. Adicionalmente, los autores encuentran que los retornos son menores para las mujeres que para los hombres. Esto último es relevante pues, en general, las instituciones de microfinanzas están dirigidas hacia las mujeres, no a los hombres.

El segundo estudio, por McKenzie y Woodruff (2008), se enfoca en negocios pertenecientes a hombres dedicados a la venta al menudeo en México. El estudio muestra que los altos retornos encontrados en Sri Lanka pueden generalizarse a un contexto muy distinto. Los datos de este estudio pertenecen a un panel de cinco rondas de observaciones trimestrales de microempresas de la ciudad de León, Guanajuato. Después de las rondas uno a cuatro, se administraron dos distintos tipos de tratamiento. Uno en forma de transferencias de efectivo y el

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

otro en forma de equipo. Ambos tratamientos se asignaron a empresas seleccionadas aleatoriamente. Los tratamientos afectaron positivamente los acervos de capital. Puesto que el tratamiento se asignó de forma aleatoria, este no está relacionado ni con la habilidad del dueño de la empresa ni con los prospectos de negocio de las empresas.

Utilizando regresiones de mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos y con efectos aleatorios para controlar componentes específicos de cada microempresa invariantes en el tiempo y para aumentar la precisión de los resultados al disminuir la varianza residual, los autores estiman que un tratamiento de \$1,500 pesos (USD\$140) puede aumentar las ganancias mensuales en al menos \$292-\$487 pesos. Esto representa un retorno marginal del capital de entre un 20% a un 33%. Estas estimaciones son robustas a la inclusión de controles por posibles efectos de contagio que pudieran tener los tratamientos y por posibles problemas de fuga. Estos retornos se encuentran en la parte más alta del rango estimado por McKenzie y Woodruff (2006) para México usando métodos no experimentales.

Los autores también interactúan el efecto del tratamiento con varias medidas de restricciones financieras y acceso a financiamiento. Como podía esperarse, al hacer esto, McKenzie y Woodruff encuentran que el retorno es mucho más alto (70-79%) para empresas que reportan estar restringidas financieramente hablando y mucho más bajo para empresas que reportan que la falta de financiamiento no es una restricción. De hecho, la hipótesis nula de no retornos para empresas sin restricciones financieras no puede ser rechazada. Además, los autores reportan que el acceso a fuentes de financiamiento es menos restrictivo para empresas formales, con dueños con mayores niveles de educación y con dueños cuyos padres, a su vez, fueron dueños de un negocio.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Los resultados de McKenzie y Woodruff (2008) tienen importantes implicaciones para las políticas públicas relacionadas con el microcrédito en México. En primer lugar, y como se verá en los capítulos 6 y 7 de este documento, México tiene un sector de microcréditos muy subdesarrollado en relación a otros países de bajos y medianos ingresos. Por lo tanto, el que se encuentre que empresas pequeñas tienen altos retornos sugiere que hay cabida para que se otorguen más préstamos y, por lo tanto, el sector crezca. En segundo lugar, si los retornos están por debajo de un umbral de inversión dado, estos retornos bajos pueden estar funcionando como una barrera a la entrada, evitando que empresarios con gran habilidad pero sin acceso a capital ingresen al mercado. Por otro lado, si los retornos al capital son altos en niveles muy bajos de inversión, los empresarios con acceso restringido al capital deberían ser capaces de entrar y crecer al tamaño deseado mediante la reinversión de las utilidades que sus empresas generen. En este caso, las restricciones de acceso al capital tendrían costos a corto plazo, pero menos efectos en los resultados a largo plazo. Dados los altos retornos a bajos niveles de inversión encontrados por McKenzie y Woodruff parece que en México las restricciones de crédito no llevarán a trampas de pobreza.

Esta sección se ha dedicado a los retornos al capital y el acceso a los servicios financieros de las microempresas. Sin embargo, los hogares pobres tienen una gran variedad de necesidades financieras que van más allá de las empresas, por ejemplo: el financiar el cuidado de la salud, el pagar colegiaturas de escuelas y facilitar la compra de bienes de consumo. No todos los hogares pobres son dueños de un pequeño negocio, especialmente en las áreas urbanas, y los habitantes más pobres de las localidades rurales con frecuencia son trabajadores agrícolas que no tienen tierras. Por lo tanto, el obtener créditos empresariales no siempre es una prioridad para los

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

hogares pobres. Enfocarse únicamente en préstamos empresariales es un tanto riesgoso pues se pueden enviar señales erróneas a quienes crean y aplican las políticas públicas al no abrir sus horizontes a un rango mucho mayor de oportunidades que se pueden alcanzar mediante el microcrédito (Collins, et al., 2009; Johnston y Morduch, 2008). Por lo tanto, es importante tener en mente que el generar retornos al capital en una empresa es sólo una parte de lo que determina la demanda de los microcréditos.

La siguiente sección analiza el impacto de los microcréditos sobre diferentes variables de resultado a nivel del hogar.

### *5.3 El impacto de las microfinanzas y la expansión del acceso a servicios financieros*

A pesar de la importancia del tema y de lo que arguyen las microfinancieras y quienes las impulsan, al día de hoy se sabe poco acerca del impacto de las microfinanzas sobre temas relevantes como la erradicación de la pobreza y del hambre; la educación de los niños; la salud de toda la familia, pero particularmente de las madres y de los niños menores de cinco años de edad; las tasas de mortalidad infantil; la promoción de la equidad de género y el empoderamiento social a la mujer.

A un nivel macro, aún no ha sido posible realizar estudios rigurosos ya que la penetración de las instituciones de microfinanzas es demasiado baja en la mayoría de los países en vías de desarrollo como para que sea posible generar inferencias razonables sobre el impacto económico que este tipo de instituciones han tenido en toda la economía (Honohan, 2008). No obstante, sí hay 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 su

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

nivel de bienestar y su toma de decisiones. Desgraciadamente, como lo hacen notar Karlan y Morduch (2009), hay sorprendentemente poca evidencia empírica *rigurosa* al respecto. Esto se debe primordialmente a un mal manejo del problema estadístico llamado sesgo de selección.

La mayoría de los estudios realizados a la fecha comparan a los clientes de las instituciones de microfinanzas con individuos que no son clientes. Ya que se espera que los clientes se autoseleccionen para solicitar alguno de los servicios ofrecidos por las microfinancieras, quienes no son clientes no son comparables a quienes sí lo son. Es decir, los clientes de microfinancieras probablemente tienen un nivel de determinación y una habilidad especiales para mejorar sus niveles bienestar. Por lo tanto, comparar sus resultados con los resultados de los quienes no son clientes (que se presume no tienen la misma determinación y/o habilidad) causa que se exagere el impacto de las microfinanzas. Desafortunadamente, las características personales como el “nivel de determinación” de los individuos o su “habilidad empresarial” son sumamente difíciles de medir o simplemente no son observables.

Además, las instituciones de microfinanzas también eligen *a propósito* establecerse en ciertas localidades y no en otras. No obstante, la mayoría de los estudios ignoran esta realidad y comparan los resultados de habitantes que viven en localidades en las que se ha establecido una institución de microfinanzas con los resultados de habitantes que viven en pueblos donde no se tiene acceso a una institución de microfinanzas. El problema con estas comparaciones es que las instituciones de microfinanzas eligen dónde operar por motivos bien definidos y no al azar. Por ejemplo, estas instituciones pueden tener como objetivo ofrecer sus servicios a los habitantes de las localidades más marginadas de un país, o pueden comenzar sus operaciones cautelosamente en localidades no pobres en las que los clientes tienen una mejor posición económica. Por lo



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

tanto, el sesgo que resulta de la localización no aleatoria de las instituciones puede ir en cualquier dirección. Esto impone una complicación adicional que debe tomarse seriamente en cuenta si se desea estimar el impacto de los microcréditos sobre la población.

Para poder solucionar los problemas asociados con las dos fuentes de sesgo de selección, es necesario separar el efecto causal de los microcréditos del efecto de selección a nivel individual y del efecto de selección a nivel localidad. Esto puede lograrse si se lleva a cabo un experimento en el que se asigne de manera aleatoria el acceso a servicios microfinancieros tanto a las localidades como a los individuos que viven dentro de estas localidades. Sin embargo, éste tipo de estudios son muy ambiciosos y costosos y, hasta la fecha desconocemos la existencia de algún experimento con estas características.

No obstante, recientemente se han empezado a llevar a cabo experimentos que de alguna manera logran darle la vuelta al doble sesgo de selección. En un primer tipo de experimentos, lo que se decide de manera aleatoria es a qué solicitantes otorgar créditos y a que solicitantes negárselos dentro de un grupo de solicitantes que se encuentran al margen del rechazo (Karlan y Zinman 2008 y 2009). Con este tipo de experimentos el sesgo de selección proveniente del lugar en que deciden establecerse las microfinancieras resulta irrelevante pues se comparan individuos que viven en localidades donde se proveen servicios de microcrédito.

Un segundo tipo de experimento asigna de manera aleatoria dónde establecer las sucursales de una institución microfinanciera (Banerjee, Duflo, Glennester y Keenan, 2009). En este tipo de experimentos se logra resolver el problema derivado del sesgo de selección causado por la decisión estratégica de las instituciones que otorgan microcréditos respecto a dónde localizarse y, al comparar a *todos* los individuos de las localidades con instituciones

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

microfinancieras contra *todos* los individuos de las localidades sin instituciones microfinancieras, el sesgo de selección individual se torna irrelevante.

La generación previa de estudios empíricos intentaba mitigar los problemas de autoselección explotando características peculiares de cada programa mediante distintas técnicas econométricas. Sin embargo, no es claro que los diseños de investigación que utilizan permitan estimar el efecto real de las microfinanzas. Por ejemplo, la técnica de diferencias en diferencias puede ayudar a controlar las diferencias constantes en el tiempo que pudieran existir entre los clientes y quienes no lo son. Sin embargo, es probable que aquellos que eligen unirse a las instituciones de microfinanzas hubieran tenido trayectorias diferentes a lo largo del tiempo aún cuando no hubieran solicitado ningún servicio de las instituciones de microfinanzas. Esto invalida las comparaciones entre quienes son clientes y quienes no lo son.

En lo que resta de esta sección, revisamos, en primera instancia, los estudios empíricos tradicionales, aquellos de la primera generación, que consideramos más relevantes. Como podrá constatar, los resultados de estos estudios deben tomarse con mucha precaución y no es recomendable considerarlos como definitivos. Posteriormente, repasamos la naciente y limitada—aunque creciente—literatura de estudios que utilizan diseños de investigación que se encuentran actualmente en la frontera del campo de la microeconomía aplicada y cuyos resultados parecen ser mucho más confiables.

### *5.3.1 Estudios empíricos tradicionales*

Coleman (1999), es quizás uno de los primeros artículos que enciende las luces de alerta respecto a las metodologías empleadas en estudios empíricos previos y, como consecuencia, pone en duda

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

sus resultados. En particular, señala que la mayoría de los estudios llevados a cabo hasta ese momento trataban de medir el impacto de los microcréditos sin tomar en cuenta los problemas de autoselección de los individuos y de colocación endógena de las instituciones que otorgan los microcréditos. Sin embargo, reconoce que esto se debía preponderantemente a la falta de datos apropiados.

Coleman utiliza información sobre prestatarios del norte de Tailandia argumentando que es de mejor calidad que la información que se había estado utilizando hasta ese entonces y muestra lo importante que puede llegar ser el problema causado por el sesgo de selección. El autor crea un grupo de comparación prácticamente libre del problema de autoselección al utilizar clientes potenciales que se habían inscrito con un año de anticipación en una especie de lista de espera para acceder a los servicios de microfinancieras que estaban por instalarse en las localidades. A este grupo de individuos lo compara con individuos que durante el mismo periodo solicitaron microcréditos en localidades donde ya existían instituciones de microfinanzas.

Coleman entonces genera dos estimados del impacto del programa: un estimado “sin sesgo,” para el cual utiliza a los clientes potenciales que se habían inscrito en la lista de espera con un año de anticipación como el grupo de comparación; y un estimado “ingenuo,” para el cual utiliza un grupo de no clientes—aparentemente similares a los clientes—como grupo de comparación. Al comparar su estimado de impacto “sin sesgo” con el estimado “ingenuo,” Coleman prácticamente no encuentra ningún impacto cuando se fija en el estimado “sin sesgo,” y demuestra que el estimado “ingenuo” exagera substancialmente los beneficios que resultan de

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

recibir microcréditos sobre varias variables de interés.<sup>14</sup> La causa detrás de esta divergencia es que los clientes de las instituciones microfinancieras son, de inicio, más ricos que los no clientes.

El estudio de Coleman es, entonces, relevante por al menos dos razones. En primer lugar, porque señala claramente que se deben tomar en cuenta los sesgos estadísticos inherentes a los estudios que tratan de analizar el impacto de los microcréditos sobre los individuos utilizando datos no experimentales. Y, en segundo lugar, porque demuestra que hacer comparaciones entre grupos no comparables puede sobreestimar el impacto de los microcréditos sobre la población. Estas dos contribuciones obligan a poner especial atención en las metodologías utilizadas para armar los grupos de comparación en cualquier estudio que estime el impacto de los microcréditos. Asimismo, nos hacen dudar sobre la validez de los resultados de estudios que no utilizan datos experimentales.

Un excelente ejemplo de los problemas de validez que pueden tener los resultados de estudios no experimentales se encuentra en la batalla intelectual que han estado librando en los últimos años Khandker y Morduch junto con sus respectivos coautores. En los siguientes párrafos resumimos esta confrontación, poniendo énfasis en lo complicado y poco recomendable que es hacer inferencia sobre el impacto de los microcréditos cuando no queda claro que los resultados reportados en cualquier estudio tengan validez interna. Es decir, puede resultar erróneo el basar o diseñar políticas públicas sustentadas en evidencia empírica de dudosa calidad.

En un influyente estudio publicado en el *Journal of Political Economy*, Pitt y Khandker (1998) estiman el impacto que tienen los microcréditos sobre hombres y mujeres. Para llevar a cabo su estudio, los autores encuestan a 1,798 hogares miembros y no miembros de tres

---

<sup>14</sup> Las variables que analiza Coleman son: activos físicos, ahorro, producción, ventas, gastos de producción, tiempo dedicado al trabajo, gastos en atención médica y educación, y deuda contraída por mujeres a altas tasas de interés.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

instituciones de microfinanzas en Bangladesh (Banco Grameen, BRAC y RD-12). Para intentar solucionar los problemas de autoselección, Pitt y Khandker explotan los criterios de elegibilidad que imponen las instituciones; a saber, ser propietarios de menos de medio acre de tierras. Mientras que no debería de haber ninguna discontinuidad entre los ingresos de los hogares que tienen un poco más o un poco menos de medio acre de tierra, el acceso a los servicios de las microfinancieras no debería ser continuo ya que aquellos que están por arriba del corte deberían ser rechazados de las instituciones. Pitt y Khandker estiman el impacto de la participación por género y encuentran que los programas tienen un efecto mayor en el comportamiento de los hogares cuando quienes reciben los microcréditos son mujeres. Cada 100 takas prestados aumentan el consumo en el hogar en 18 takas si el préstamo lo recibe una mujer, y en 11 takas si el préstamo se le otorga a un hombre.

El duelo intelectual entre Khandaker y Morduch inicia cuando, en un segundo análisis de los datos, Morduch (1998) desafía los modelos econométricos y supuestos de identificación de Pitt y Khandker (1998). En particular, Morduch utiliza un modelo de diferencias-en-diferencias, y encuentra poca evidencia de algún tipo de aumento en el consumo de los individuos. No obstante, sí encuentra una reducción en la varianza del consumo entre distintas temporadas. Morduch argumenta que en situaciones en las que se cuenta con datos de corte transversal, como los utilizados por Pitt y Khandaker (1998), al sesgo de selección derivado del establecimiento no aleatorio de una institución de microfinanzas solo puede ser “ignorado” mediante el uso de supuestos restrictivos y concluye que para hacer inferencias confiables es indispensable contar con más datos.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

En respuesta a las críticas de Morduch, Khandker (2005) perfecciona su modelo previo con la ventaja de contar ahora con datos en forma de panel y examina el efecto de las microfinanzas sobre la reducción de la pobreza tanto a nivel agregado como a nivel individual. Los resultados sugieren que el contar con acceso a las microfinanzas contribuye a la reducción de la pobreza a nivel individual—especialmente para las mujeres participantes—y a la reducción de la pobreza a nivel localidad. Por lo tanto, las microfinanzas parecen ayudar no solo a los participantes pobres, sino a la economía local en general. Además, Khandker encuentra estimados de impacto más bajos, pero impactos totales más altos, provenientes de préstamos pasados y actuales y un impacto marginal sustancialmente más bajo proveniente de préstamos nuevos. Finalmente, se encuentra que el impacto es mayor para los clientes más pobres y que cuando el dinero se les presta a los hombres no es posible identificar ningún impacto.

Continuando con la saga de análisis sobre el Banco Grameen, el BRAC y el RD-12 en Bangladesh y en forma de respuesta a Khandker (2005), Roodman y Morduch (2009) regresan a los datos utilizados por Khandker (2005) y llevan a cabo un nuevo análisis. Los autores resaltan que no son capaces de replicar los resultados de Pitt y Khandker (1998) ni los de Khandker (2005). De hecho, los estimados que obtienen salen con el signo opuesto a los reportados por Pitt y Khandker (1998) y Khandker (2005). A pesar de sus hallazgos, Roodman y Morduch no concluyen que el otorgar microcrédito a las mujeres sea dañino. Pero, definitivamente, su análisis arroja dudas acerca de la validez de los resultados de los tres estudios previos (Pitt y Khandker, 1998; Morduch, 1998; y Khandker, 2005), sobre las tres mismas instituciones. En particular, se pone en tela de juicio las estrategias seguidas en esos estudios para lidiar con los problemas de endogeneidad en los datos. La conclusión a la que llegan Roodman y Morduch es que para que

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

los métodos no experimentales sigan estando presentes dentro del portafolio de los evaluadores de programas, la calidad de los experimentos que se presumen como naturales debe no solo ser alta, sino que, el que lo sea o no, debe demostrarse.

Un último estudio tradicional que nos parece relevante es Burgess y Pande (2005). La importancia de este estudio radica en que es una de las pocas investigaciones que ha tratado documentar el impacto de expandir el acceso al crédito a nuevas localidades. En particular, Burgess y Pande analizan el impacto de expandir los servicios microfinancieros sobre la pobreza rural aprovechando la introducción y eventual derogación de una ley bancaria social en la India.

Después de la nacionalización de la banca en 1969, el gobierno indio lanzó un ambicioso programa de banca social que buscaba mejorar el acceso de los pobres rurales al crédito formal y a oportunidades de ahorro. En 1977 el gobierno decretó un mandato que especificaba que para obtener una licencia para abrir una sucursal en una localidad en donde ya existiera al menos otra sucursal, un banco debía abrir sucursales en cuatro localidades en las que aún no se contara con ese servicio. Esta política se mantuvo vigente hasta 1990. Debido a que la política requería que los bancos se enfocaran en localidades con los niveles de acceso financiero más bajos del país, los autores usaron los niveles de acceso anteriores a 1977 como un instrumento para los estados que fueron mayormente afectados por esta política.

El hallazgo principal de este estudio es que la expansión de las sucursales bancarias redujo significativamente la pobreza rural. Un aumento de 1% en la proporción de créditos otorgados por parte de las sucursales rurales reduce la pobreza rural en 1.5%, mientras que un aumento de 1% en los ahorros que captan los bancos rurales reduce la pobreza en 2.2%. La apertura de una sucursal bancaria por cada 100,000 habitantes en una localidad rural sin bancos

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

reduce la pobreza rural en 4.7%. Sin embargo, los autores no pueden aclarar si es que los resultados se deben al acceso a los bancos *per se* o al hecho de que una gran parte de los consumidores recibieron créditos que nunca pagaron, lo cual puede considerarse implícitamente como transferencias de efectivo.

En resumen, en el pasado distintos métodos han sido utilizados para evaluar el impacto de los programas de microcrédito, en función de la disponibilidad de datos. Distintos autores han explotando diferentes características de los programas—como el requerimiento de no poseer más de un acre de tierra o su expansión paulatina—como fuentes de variación exógena para lograr identificar sus efectos. La literatura resultante, sin embargo, se adapta perfecto a una observación que hizo Leamer en 1983 respecto al análisis empírico que se estaba llevando a cabo entonces: “prácticamente nadie toma en serio el análisis empírico hecho por alguien más.” El más claro ejemplo de esto es el duelo intelectual entre Khandaker y Morduch descrito unos párrafos arriba.

Afortunadamente, como lo mencionan Angrist y Pischke (2010), recientemente el campo de la microeconomía empírica ha sufrido una revolución de credibilidad. Esta revolución ha aumentado el impacto científico de los resultados que se encuentran, así como su relevancia desde una perspectiva de políticas públicas. El principal motor de esta revolución ha sido el énfasis que se ha puesto en mejorar la calidad de los diseños de investigación empírica.

Las ventajas de contar con un buen diseño de investigación son quizás más evidentes en los experimentos aleatorios. No por casualidad una gran cantidad de investigaciones que utilizan dicho diseño de investigación se han convertido en los estudios microeconómicos más influyentes de los últimos años. En la siguiente sección analizamos tres cuidadosos e ingeniosos



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

estudios que utilizan los diseños de investigación más avanzados actualmente para analizar el impacto de programas de microcrédito.

Habiendo dicho todo esto, no resta más que concordar con Angrist y Pischke (2010) quienes indican que ante el énfasis que se ha puesto recientemente en mejorar la calidad de los diseños de investigación empírica, no queda más que darles un mayor peso a los resultados de estudios bien diseñados y tratar los resultados de cualquier otro estudio como provisionales.

### *5.3.2 Estudios empíricos con diseños de investigación de vanguardia*

Ahora discutimos los nacientes estudios empíricos que utilizan un diseño aleatorio para determinar a quienes otorgar créditos dentro de un grupo de solicitantes elegibles para recibirlo o para determinar el lugar donde se establecerá una sucursal de una institución de microfinanzas. Desafortunadamente, aún no existen muchos resultados disponibles, la mayoría de los experimentos aleatorios se están llevando a cabo en este preciso momento en países como China, India, Marruecos, México y Perú. Una vez que se completen estos estudios, se podrá dibujar un panorama más completo respecto al impacto de las microfinanzas sobre el bienestar.

Los autores de dos de los tres estudios que utilizan experimentos aleatorios son Karlan y Zinman. En dos escenarios diferentes, Sudáfrica y Filipinas, estos autores llevan a cabo experimentos aleatorios para determinar a qué clientes financiar y a qué clientes no financiar dentro de un grupo de solicitantes marginalmente elegibles para recibir un préstamo.

En Karlan y Zinman (2008), se lleva a cabo un ingenioso experimento aleatorio con el afán de medir los efectos de microcréditos al consumo sobre el bienestar de los prestatarios. Para atacar el problema de la autoselección, Karlan y Zinman introducen de forma exógena

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

variaciones en la decisión de un prestamistas respecto a aprobar o no los préstamos solicitados. La institución de microfinanzas animó aleatoriamente a sus agentes de préstamos a reconsiderar solicitudes de crédito que habían rechazado de manera marginal. El personal de la institución de microfinanzas realizó las reconsideraciones en tiempo real, sin que los solicitantes se enteraran de lo que estaba sucediendo. A la mitad de los solicitantes cuyos casos fueron reconsiderados, se les aprobó el crédito. Posteriormente, Karlan y Zinman siguen el comportamiento de los grupos de tratamiento (reconsiderados) y de control (los que siguieron rechazados) durante un periodo de seis a 27 meses usando datos administrativos y detalladas encuestas a hogares.

Los autores indican que logran solucionar los problemas de autoselección individual al comparar individuos similares, con necesidades similares que aplican por un préstamo y que, por cuestión de suerte, a unos se les permite seguir con su proceso de aplicación y a los otros no. Es decir, no se comparan individuos que viven en una misma localidad y que unos deciden ser clientes de la microfinanciera y los otros no, ni se comparan clientes de una localidad con “clientes potenciales” de otra localidad.

Los autores encuentran que los préstamos elevan substancialmente el bienestar de los prestatarios quienes son, en promedio, 11% más propensos a conservar su empleo. El nivel de autosuficiencia económica (empleo e ingresos), de consumo de alimentos y de una medida subjetiva de bienestar fueron más altos para el grupo de tratados que para el grupo de controles entre seis y 12 meses después de haber recibido el tratamiento. Desafortunadamente, el diseño utilizado por Karlan y Zinman no permite medir impactos sobre algunos segmentos de interés de la población: aquellos individuos que “normalmente” habrían sido aprobados y aquellos que están muy por debajo del límite de solvencia crediticia. Los autores tampoco pueden analizar el

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

impacto de expandir el acceso al crédito a través de, por ejemplo, el establecimiento de nuevas sucursales.

Por otro lado, Karlan y Zinman (2009) evalúan el impacto de préstamos otorgados a microempresarios filipinos que viven en zonas urbanas. Karlan y Zinman indican que el contexto que estudian pertenece a lo que ellos llaman la segunda generación de las políticas de microcrédito: obtención de préstamos individuales a través de una institución con fines de lucro que opera en zonas urbanas/semiurbanas y recibe ayuda técnica de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) para crecer y expandir sus servicios. Los autores trabajan en conjunto con una institución de microfinanzas en expansión y utilizan un software de evaluación de crédito que asigna, de forma aleatoria, a algunos microempresarios pertenecientes a un grupo de nuevos solicitantes que son categorizados como marginalmente solventes, a un grupo que puede continuar con su solicitud de crédito o a un grupo al que se le niega la posibilidad de continuar con su solicitud de crédito. Para analizar el impacto de los créditos sobre el bienestar, Karlan y Zinman utilizan datos de encuestas a hogares y negocios.

El primer resultado clave que se desprende de este estudio es que a los individuos asignados al grupo de tratamiento se les otorgaron más créditos que a aquellos en el grupo de control. Es decir, aquellos que fueron rechazados por el software de evaluación de crédito no consiguieron préstamos en otros lugares. Este resultado es lo que explica el resto de sus hallazgos.

Un resultado sorprendente es que los negocios de los microempresarios tratados—aquellos seleccionados por el software para que continuaran con el proceso de aplicación—reducen su

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

tamaño, en comparación con los negocios de los microempresarios del grupo de control, al deshacerse de algunos empleados. Los resultados sugieren 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. Asimismo, el grupo de tratamiento reporta que el acceso a crédito substituye los seguros formales y que utiliza fuentes de crédito informal como herramienta para absorber choques negativos. Este resultado es contrario a las teorías que indican que el conseguir acceso a fuentes formales de crédito desplaza los arreglos informales desarrollados para compartir riesgos al reducir los incentivos de quienes consiguen el acceso a créditos a ayudar a reciprocarse pues ya no dependen de la ayuda que les puedan dar sus conocidos para salir adelante en caso de sufrir un choque negativo (Conning y Udry, 2005).

Además los autores, encuentran evidencias de que el expandir el acceso al capital (en este caso crédito) aumenta las ganancias para los empresarios hombres, pero no para las mujeres. Los hombres parecen usar sus mayores ganancias para mandar a los niños a la escuela. Finalmente, los autores no encuentran evidencia de que el aumento en el acceso al crédito mejore el bienestar. Esto es contrario a lo que afirman muchos partidarios de los microcréditos como herramienta para mejorar el nivel de vida de los individuos. De hecho, Karlan y Zinman señalan cierta evidencia de pequeños declives en la noción que los individuos tienen respecto a su propio bienestar.

Si bien los estudios de Karlan y Zinman cuentan con un diseño de investigación muy superior al de los estudios tradicionales, el método de aleatorización que utilizan los autores no se considera que sea *el método* a replicar dentro de la literatura. El método que sentó un precedente y se considera actualmente como el estándar que se debe seguir es el método

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

utilizado por Banjeree, Duflo, Glennester y Kinnan (2009). 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 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.

En 2005, 52 de los 104 barrios en Hyderabad—la quinta ciudad más grande de India—fueron seleccionados aleatoriamente para que en ellos se abriera una sucursal de una de las instituciones de microfinanzas de mayor crecimiento en el área, Spandana. En el resto de los barrios, Spandana no abrió ninguna sucursal durante la duración del estudio. Entre 15 y 18 meses después de la introducción de las sucursales en cada barrio, los autores realizaron una detallada encuesta a nivel hogar a un promedio de 65 hogares en cada barrio. En total, los autores recolectaron encuestas de 6,850 hogares.

Si bien durante el periodo de estudio Spandana no abrió nuevas sucursales en la ciudad, otras instituciones de microfinanzas sí comenzaron a ofrecer sus servicios tanto en barrios de tratamiento como de control. No obstante, los autores indican que la probabilidad de recibir un préstamo de una institución de microfinanzas en áreas de tratamiento era 8.3 puntos porcentuales mayor que en áreas de comparación. Específicamente, 27% de los solicitantes en áreas tratadas recibieron un préstamo en comparación con el 18.7% de las áreas de comparación.

La adopción de un diseño experimental, por lo tanto, permite a Banjeree, Duflo, Glennester y Kinnan examinar los efectos del microcrédito sobre variables que se relacionan directamente con la pobreza, como lo son el consumo, la creación de nuevas empresas, las ganancias empresariales, etc. así como sobre otras variables relacionadas con el bienestar y el

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

desarrollo humano como lo son la educación, la salud y el empoderamiento social a la mujer. Sus resultados muestran un impacto significativo y sustancial sobre la creación de nuevas empresas y sobre los retornos de las empresas ya existentes. Además, los autores encuentran impactos significativos en el consumo de bienes duraderos. En especial, los hogares que viven en áreas de tratamiento gastan un 20% más en bienes duraderos que los hogares que viven en áreas de control. Aún más, cuando los autores analizan el gasto de los hogares en bienes durables útiles para un negocio, la diferencia es todavía más impactante: los hogares en localidades de tratamiento gastan en promedio el doble de lo que gastan los hogares que viven en localidades de control.

Los efectos de los microcréditos difieren según el tipo de hogar bajo consideración. Para aquellos hogares que no tenían una empresa al inicio del programa y cuya propensión para crear una nueva empresa es baja, los microcréditos obtenidos no aumentaron su gasto en bienes duraderos; sin embargo, sí aumentaron su gasto en bienes no duraderos (por ejemplo, comida). Este comportamiento es consistente con el uso de los microcréditos para pagar deudas adquiridas a tasas de interés más altas o préstamos cuya garantía eran los ingresos futuros de las familias.

Para hogares sin empresas al inicio del programa pero con una alta propensión de crear una nueva empresa, el tener acceso a microcréditos provocó reducciones en el gasto de bienes duraderos y, en particular, en alcohol, tabaco, billetes de lotería y comidas fuera del hogar. Este comportamiento es consistente con la hipótesis de que estos hogares están ahorrando para poder financiar una inversión inicial un tanto mayor a la que podrían hacer utilizando únicamente los fondos obtenidos mediante el microcrédito.

Finalmente, los hogares que ya contaban con una empresa al inicio del programa parece

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

que utilizan los microcréditos para expandir sus negocios. Es decir, estos hogares aumentan su gasto en bienes duraderos o, dicho de otra forma, aumentan sus inversiones de capital.

Las diferencias en el comportamiento de los hogares hace que sea un tanto difícil el predecir (o evaluar) el impacto del programa a largo plazo. Por ejemplo, es posible que en el largo plazo, el segmento de la población que no cuenta con una empresa y que aumenta su consumo en bienes no duraderos al recibir un préstamo, se vuelva eventualmente más pobre ya que está pidiendo prestado a futuro. No obstante, también es posible que estos individuos solo estén disfrutando de un “efecto ingreso” tras haber logrado pagar sus deudas a altas tasas de interés a prestamistas informales. Esto es, es posible que estos hogares ahora sean más ricos y tal vez continúen volviéndose aún más ricos en el futuro, ya que no tendrán que pagar intereses altos. Asimismo, es posible que los hogares que reducen su consumo en bienes no duraderos para poder realizar una inversión mayor que la que podrían realizar únicamente con los fondos del préstamo, se vuelvan significativamente más ricos en el futuro y, entonces sí, aumenten su consumo de bienes no duraderos. El analizar cualquiera de estas hipótesis es un tema de investigación pendiente.

Finalmente, los autores comentan que, mientras que los microcréditos sí tuvieron un impacto sobre el gasto del hogar y sobre la creación y expansión de las empresas, éstos parecen no haber tenido efectos discernibles sobre la educación, la salud o sobre el empoderamiento social a la mujer. No obstante, los impactos a largo plazo sobre el consumo y la creación y expansión de las empresas del acceso a microcréditos podrían generar externalidades y traducirse en un gasto total más alto para los hogares. De este modo, se esperaría que el incremento en el gasto total afecte la educación, salud y el empoderamiento social de la mujer. Sin embargo, esto

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

es algo que tendrá que evaluarse en un futuro. De momento, los resultados disponibles simplemente indican que en el corto plazo (entre 15 y 18 meses después de iniciado el programa), los microcréditos no parecen ser la fórmula para impulsar mejoras en la educación, salud o empoderamiento de la mujer.



## 6 Inclusión financiera en México

Para entender la situación actual de los microcréditos en México, merece la pena comenzar por discutir cuántas personas tienen acceso y usan productos y servicios financieros de la banca comercial y de desarrollo en el país y señalar cuáles son las principales barreras de acceso a los servicios financieros que enfrenta la población de escasos recursos.<sup>15</sup> Esta información permite identificar las áreas de oportunidad que existen dado el nivel de penetración financiera actual, dimensionar el rol que juega y puede llegar a jugar el sector microfinanciero y contextualizar adecuadamente las políticas públicas que se están llevando a cabo o se pretende implementar en el futuro. De hecho, de acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 2009), el surgimiento de las instituciones dedicadas a las microfinanzas ha alentado a otras instituciones a explorar los segmentos de mercado que atienden y que por lo general se caracterizan por no contar con acceso a los servicios financieros ofrecidos por la banca comercial. Y, dado el número de personas que se encuentran en esta situación en México, el potencial de crecimiento de este mercado es muy grande.

En particular, analizar esto resulta importante pues quienes se encuentran excluidos del sector financiero—tanto individuos como empresas—enfrentan mayores costos en términos monetarios, de tiempo e incluso de seguridad que quienes sí están incluidos. Por ejemplo, el cobrar cheques y pagar cuentas toma más tiempo y conlleva riesgos de seguridad personal e implica costos de transporte. Asimismo, los empresarios que deben recurrir al sistema financiero informal para financiar sus negocios obtienen préstamos a tasas más altas que aquellos que

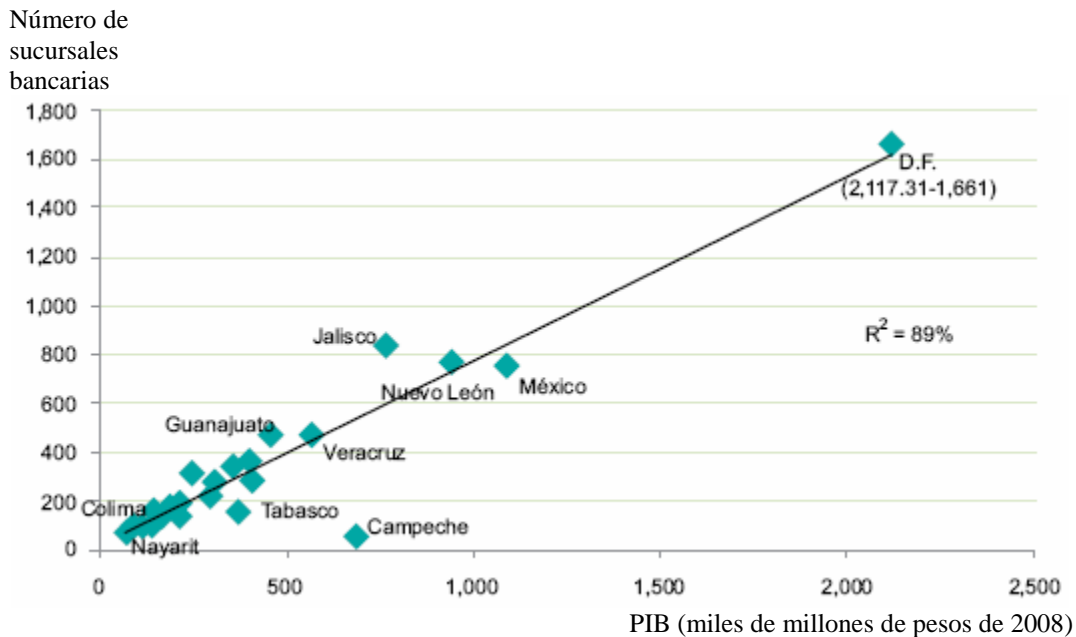
---

<sup>15</sup> Como se ha explicado anteriormente en el capítulo 5, a la fecha no existe una definición universalmente aceptada respecto a lo que se debe entender por “inclusión financiera.” Para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la inclusión financiera se refiere al acceso y uso de un portafolio de productos y servicios financieros que llega a la mayor parte de la población adulta con información clara y concisa para satisfacer la demanda en aumento, bajo un marco regulatorio apropiado (CNBV, 2009).

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

logran acceder al sector formal (Skelton, 2008).<sup>16</sup> Además de estos efectos negativos a nivel individual o de empresa, entre mayor sea el número de excluidos del sector financiero, mayores son los costos operativos para la economía como un todo. De acuerdo con el Banco de México, en 2005, al sistema le costaba hasta cinco veces más el procesar transacciones en efectivo que con cheques y, a su vez, el procesar transacciones con cheque era hasta quince veces más caro que procesar transacciones electrónicas (Solo, 2005).

**FIGURA 6.1: RELACIÓN DEL PIB CON EL NÚMERO DE SUCURSALES BANCARIAS**



Fuente: Adaptado de CNBV (2009), Gráfica 3.22.

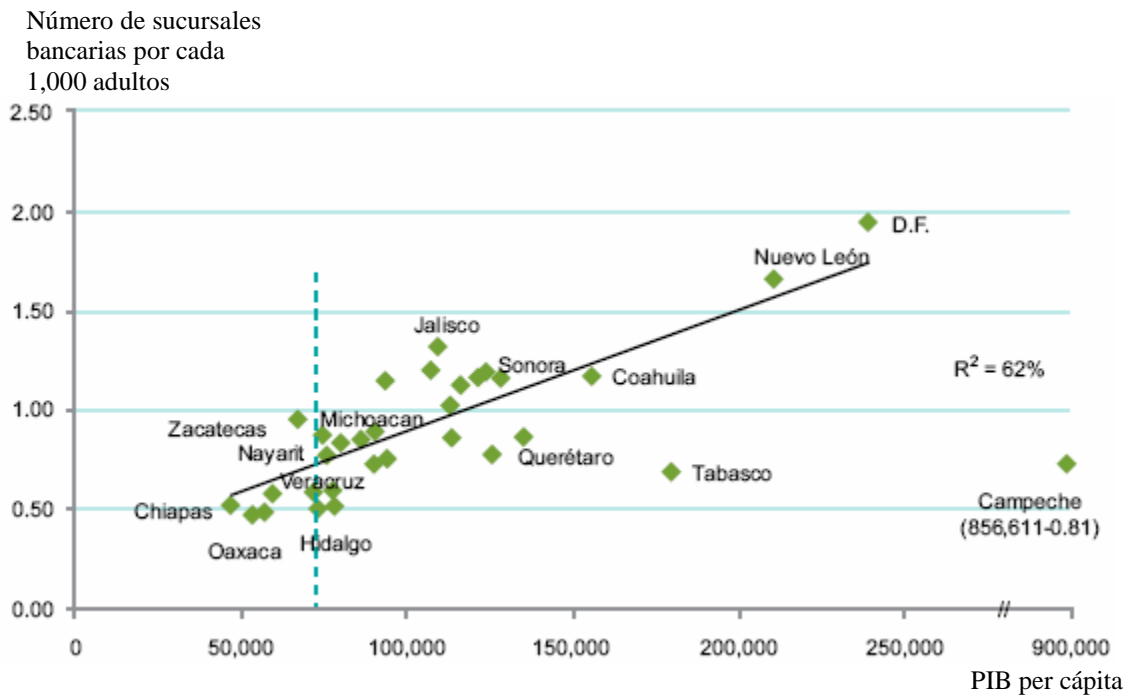
Adicionalmente, como se ha mencionado en el capítulo 2 de este documento, la teoría económica sugiere que el contar con acceso a servicios financieros constituye una pieza

<sup>16</sup> Se considera como parte del sector financiero informal a prestamistas informales (agiotistas), familiares, tandas y aquellas casas de pago, de cambio de divisas y de cobro de cheques que no pagan impuestos. Es decir, las instituciones informales se consideran aquellas cuyas transacciones no son capturadas en las cuentas nacionales y no pagan impuestos por los servicios que prestan. Las instituciones formales incluyen a los bancos comerciales, compañías de ahorro y crédito y demás financieras que sí pagan impuestos por los servicios que prestan.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

importante para el desarrollo económico. En el terreno empírico, la CNBV (2009) analiza la correlación entre el número de sucursales de la banca comercial en cada entidad federativa de la República y sus respectivos PIBs. En la Figura 6.1 se puede apreciar una clara relación positiva entre el crecimiento económico y el número de sucursales bancarias en las entidades federativas. Lo mismo ocurre si se presta atención a la relación entre el número de sucursales bancarias por cada 1,000 adultos en cada entidad federativa y sus respectivos PIBs per cápita: entre mayor es el número de sucursales bancarias por cada 1,000 adultos, mayor es el PIB per cápita estatal (ver Figura 6.2). Esto sugiere que, efectivamente, hay una correlación positiva entre el acceso a los servicios financieros y el crecimiento económico.

**FIGURA 6.2: PIB PER CÁPITA E INDICADOR DEMOGRÁFICO**



Fuente: Adaptado de CNBV (2009), Gráfica 3.23.

De acuerdo con la CNBV (2009), el desarrollo de políticas públicas efectivas para

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

mejorar el acceso a los servicios financieros se ve limitado por las dificultades que existen para medirlo. Por ejemplo, no hay consenso respecto a si lo que debe medirse es el acceso *per se* o el uso de los servicios financieros.<sup>17</sup> Asimismo, no es del todo claro si la atención debe ponerse sobre los individuos o los hogares. Finalmente, tampoco hay una regla general que especifique si es que el acceso debe medirse por tipo de institución, tipo de servicios financieros o tipo de productos. Tomando esto en consideración, la CNBV publicó en diciembre de 2009 una serie de indicadores macroeconómicos, de acceso y de uso que pretende publicar de manera semestral e ir complementando con indicadores más detallados conforme la información para generarlos se vaya recopilando. El objetivo de este esfuerzo es generar información que facilite el diseño de políticas públicas que permitan mejorar el acceso a los servicios financieros en el país.

En este capítulo presentamos una fotografía del estado en que se encuentra México respecto a la inclusión financiera de su población, utilizando la información contenida en el reporte de la CNBV e información disponible sobre las instituciones de microfinanzas en el país. Posteriormente, analizamos cuáles son las principales barreras de acceso a los servicios financieros que enfrenta la población de escasos recursos. Este último análisis es relevante pues permite entender el actual nivel de inclusión financiera en México.

### *6.1 Indicadores macroeconómicos*

A nivel macroeconómico, se ha observado que el sistema financiero, a partir de la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, ha evolucionado de forma positiva y esto se ha traducido en

---

<sup>17</sup> Por acceso a servicios financieros se entiende la existencia de canales de provisión de servicios financieros disponibles para los diferentes segmentos de la población: sucursales, cajeros automáticos, terminales punto de venta, corresponsales, banca móvil e internet. En cambio, el uso de servicios financieros se refiere al estimado de la población que utiliza algún tipo de servicio financiero: depósitos, crédito, seguros, transacciones, pensiones e inversiones (CNBV, 2009).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

una mayor solidez financiera. Por ejemplo, los valores públicos han experimentado un aumento en el plazo promedio de sus colocaciones de menos de un año en 1997 a más de seis en 2009. Esto ha contribuido a crear un clima de mayor certidumbre y estabilidad financiera y a generar horizontes de inversión más amplios que han permitido que el ahorro en México, como proporción del PIB haya aumentado en los últimos años y ahora se encuentre por arriba del de países como Argentina, Brasil y Rusia; no obstante, dado que otros países en vías de desarrollo como Chile y Sudáfrica y muchas economías desarrolladas presentan niveles superiores de ahorro en términos de su PIB, aún existe potencial en México para que aumente el nivel de ahorro (CNBV, 2009).<sup>18, 19</sup>

Por el lado del uso de recursos financieros en la economía, el indicador macroeconómico más utilizado es el nivel de financiamiento como proporción del PIB. Particularmente importante resulta el financiamiento al sector privado: hogares y empresas. La Tabla 6.1 muestra cómo está distribuido el financiamiento entre el sector privado, público y externo.

El financiamiento al sector privado muestra una evolución favorable del crédito dirigido a hogares, particularmente el dirigido al consumo. Esto es relevante pues el crédito dirigido al consumo permite suavizar los flujos de ingreso y gasto. Por otra parte, si bien el crédito al sector privado empresarial ha sido el principal componente del financiamiento al sector privado, tras la crisis de 1995 este se contrajo y sólo en los últimos años se ha empezado a observar una

---

<sup>18</sup> Desde el caso particular de la inclusión financiera, el ahorro como proporción del PIB representa la fuente de recursos financieros generados internamente por el sector privado residente del país (CNBV, 2009).

<sup>19</sup> Siguiendo a la CNBV (2009), con el propósito de hacer las comparaciones internacionales con este tipo de indicador, se decidió tomar el agregado monetario M2, que aunque difiere del indicador de ahorro del sistema financiero en poder de residentes pues toma en cuenta a los billetes y monedas en poder del público y no toma en cuenta la captación de residentes en agencias en el exterior, no resulta ser tan distinto al dividirlo entre el Producto Interno Bruto y, en cambio, resulta ser un estadístico más estándar de más fácil acceso a nivel internacional, lo que permite hacer comparaciones con otras economías de una manera relativamente más sencilla. Así, según las Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional en 2009, el ahorro como proporción del PIB fue de 0.56 en México, .020 en Argentina, 0.37 en Brasil, 0.40 en Rusia, 0.61 en Chile y 0.66 en Sudáfrica.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

recuperación. A pesar de las tendencias favorables en los últimos años, al comparar a nivel internacional el crédito al sector privado como porcentaje del PIB, se descubre que existe un gran potencial de crecimiento del financiamiento en México. En 2007—un año antes de la reciente crisis financiera global—en México se tenían niveles de crédito al sector privado como porcentaje del PIB menores a los de economías de tamaño similar como Brasil, Chile, Colombia, Corea, India y Rusia (CNBV, 2009).

**TABLA 6.1: USOS DE RECURSOS FINANCIEROS EN LA ECONOMÍA MEXICANA**  
(2003 - 2008)  
(Saldos como porcentaje del PIB)

Total nacional	Sector privado									Estados y municipalidades <sup>4</sup>	Reservas internacionales <sup>5</sup>	Otros	
	Total s. p.	Hogares				Empresas							Sector público <sup>3</sup>
		Total	Consumo	Vivienda <sup>1</sup>	Total Crédito <sup>2</sup>	Deuda	Externo						
2003	65.60	24.87	9.25	1.83	7.42	15.62	6.52	1.84	7.25	38.14	1.39	8.13	-6.92
2004	62.70	23.51	9.74	2.38	7.36	13.77	5.90	1.80	6.07	34.84	1.38	7.57	-4.61
2005	63.56	23.97	10.78	3.29	7.49	13.19	5.64	1.71	5.85	33.49	1.36	7.51	-2.77
2006	63.62	26.00	11.74	3.99	7.75	14.26	6.20	1.64	6.43	31.31	1.26	6.81	-1.76
2007	62.58	27.20	12.16	4.47	7.70	15.04	7.20	1.59	6.24	29.87	1.23	7.22	-2.93
2008	72.50	30.70	12.48	4.38	8.09	18.22	8.41	1.83	7.98	35.75	1.41	9.75	-5.11

Nota: Adaptado de CNBV (2009), Cuadro 2.5 con información del Banco de México, Fuentes y usos financieros-saldos como porcentaje del PIB.

<sup>1</sup> Cartera total de los intermediarios financieros y del INFONAVIT. Incluye programas de reestructura.

<sup>2</sup> Cartera total de los intermediarios financieros. Incluye programas de reestructura.

<sup>3</sup> Incluye deuda interna (saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público) reportada por la SHCP.

<sup>4</sup> Incluye cartera total de intermediarios financieros y emisión de instrumentos de deuda.

## 6.2 Indicadores de acceso

Los indicadores macroeconómicos son útiles para dar una idea somera de lo que ocurre en el país como un todo y facilitan el hacer comparaciones internacionales que permiten sugerir que tanto espacio adicional existe para que el sector crezca. Sin embargo, estos indicadores son demasiado agregados para entender cabalmente el nivel de inclusión financiera en el país. Para lograr este

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

cometido, resulta útil contar con información más desagregada que refleje con mayor nitidez la situación y el potencial de la economía para promover una mayor inclusión financiera (CNBV, 2009). Así, para estudiar el grado de inclusión financiera en un país, comúnmente se analizan el nivel de acceso que tienen los individuos al sistema financiero y el uso que hacen de los servicios financieros que se les ofrecen. Como se verá en las siguientes dos secciones, independientemente de si se estudia el nivel de acceso o el nivel de uso de los servicios financieros en México, el cuadro que emerge es que la inclusión financiera es baja. Esto significa que el sector financiero, como un todo, tiene un gran potencial para crecer, pero que esto es particularmente cierto para el sector microfinanciero puesto que son los sectores más pobres de la población los que menor acceso tienen y menor uso hacen del sistema financiero nacional actual.

A continuación presentamos información derivada de indicadores de acceso a los servicios financieros en México. Como se ha mencionado, estos datos permiten evaluar la penetración del sistema financiero en el país y comprender si es que la infraestructura para ofrecer servicios financieros (sucursales, cajeros, terminales punto de venta) es la apropiada para cada tipo de población y/o área geográfica del país. Los indicadores desarrollados por la CNBV están contruidos únicamente a partir de la información disponible de la banca comercial y de la banca de desarrollo (BANSEFI y Banjército) con que cuenta la propia CNBV. Esto es, para armar los indicadores se toma en consideración sólo una parte del universo de las instituciones que proporcionan servicios financieros a la población dentro del territorio nacional. Quedan fuera tanto instituciones reguladas como instituciones no reguladas. Dentro de las instituciones reguladas, no son tomadas en cuenta las pertenecientes al sector asegurador y de pensiones, así como algunas entidades de ahorro y crédito popular como las Sociedades Financieras Populares,

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Uniones de Crédito y Cooperativas.<sup>20</sup> Dentro del grupo de instituciones no reguladas, no son consideradas las cajas solidarias, las ONGs que proporcionan servicios de microcrédito ni las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple. Al final de este capítulo presentamos la información que hemos podido recopilar sobre el acceso a los servicios ofrecidos por las instituciones microfinancieras en México.

En México, la media de sucursales por cada 1,000 km<sup>2</sup> en junio de 2009 era de 5.3. Esto ubica al país ligeramente arriba de la media mundial de 4.8, pero muy por debajo de los valores de 120 sucursales por 1,000 km<sup>2</sup> que registran Bélgica, Holanda y Singapur, países que se encuentran en el percentil más alto de la distribución. Para el caso de los cajeros automáticos por área geográfica, la fotografía es similar. En México existían 15.3 cajeros automáticos por cada 1,000 km<sup>2</sup> en junio de 2009. Esto lo ubica por arriba de la media mundial de 10, pero muy por debajo de los países que se ubican en el percentil más alto de la distribución en los que hay más de 253 cajeros por cada 1,000 km<sup>2</sup>.<sup>21</sup>

A nivel nacional, se observa una distribución muy desigual respecto al número de sucursales por entidad federativa (ver Figura 6.3). En general, se observa que la región centro-

---

<sup>20</sup> La CNBV espera obtener datos de más instituciones reguladas e incluirlos en los cálculos de los indicadores en próximos reportes.

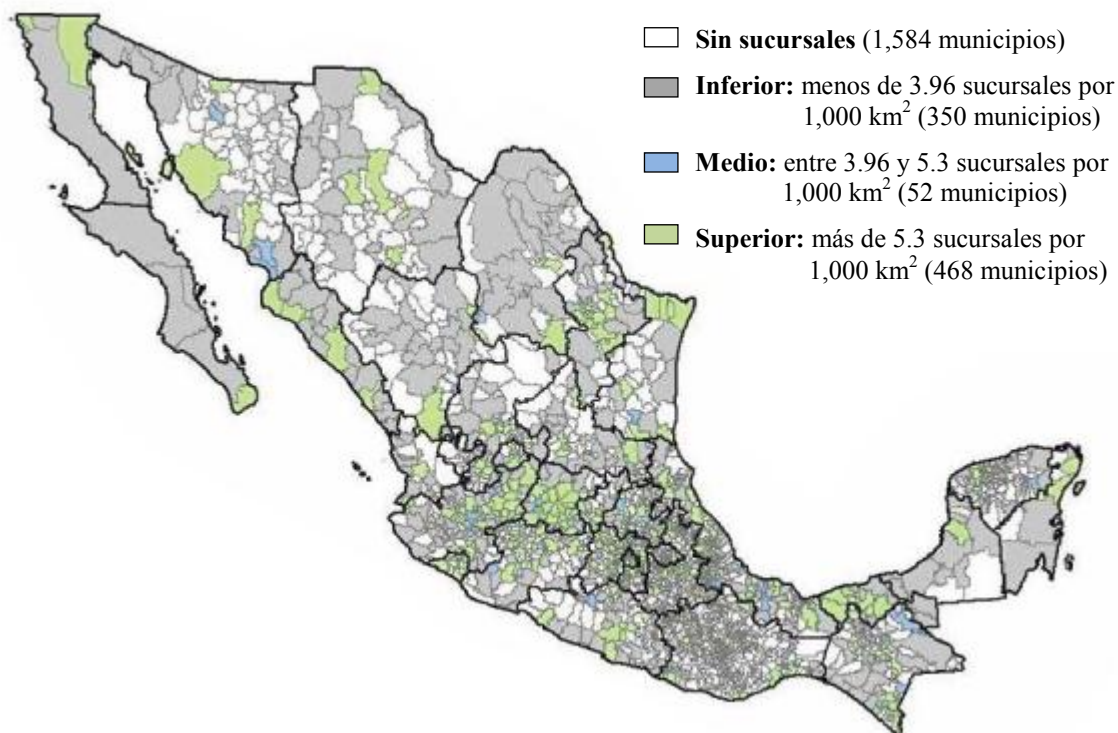
<sup>21</sup> Las cifras internacionales provienen de Beck et al. (2005) y corresponden a cifras de 2005. Las cifras para México corresponden a junio de 2009, por lo que las comparaciones no son del todo exactas. De acuerdo con la CNBV (2009), en México, para 2005, únicamente se tiene información del número de sucursales de la banca comercial. Con estos datos se tiene que había 4 sucursales por cada 1,000 km<sup>2</sup>. Por lo tanto, México estaba por debajo de la media mundial. Sin embargo, dado que solo se considera la banca comercial, es muy probable que el valor del indicador para México en 2005 esté subestimado. Independientemente de esto, a partir de 2006 ha habido un aumento significativo en el número de sucursales de la banca comercial pasando de 8,400 a 9,800 en 2008 o de 4.22 sucursales por 1,000km<sup>2</sup> a 5.04. Esto representa un crecimiento anual promedio de 7%. Esto se ha debido, principalmente, a la apertura de más de 400 sucursales en 2006 por Banamex y otras 250 por Bancomer, Santander, Banorte, IXE, Scotiabank y Azteca. Para 2007, la incorporación de nuevas instituciones bancarias permitió la apertura de más de 1,000 sucursales. De estas, 400 correspondieron a nuevos bancos como Famsa y Coppel, 100 a Banamex, 100 a Bancomer y el resto a Scotiabank, Banorte y Santander (CNBV, 2009).



DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

occidente presenta indicadores superiores al promedio nacional, mientras que el norte y el sureste se encuentran debajo de esta media.<sup>22</sup> No obstante, hay que tomar en consideración que puesto que este es un indicador geográfico, entre más grande sea un estado menor será el valor del indicador si se deja constante el número de sucursales existentes.

**FIGURA 6.3: NÚMERO DE SUCURSALES BANCARIAS POR CADA 1,000 KM<sup>2</sup> EN MÉXICO**  
(Junio 2009)



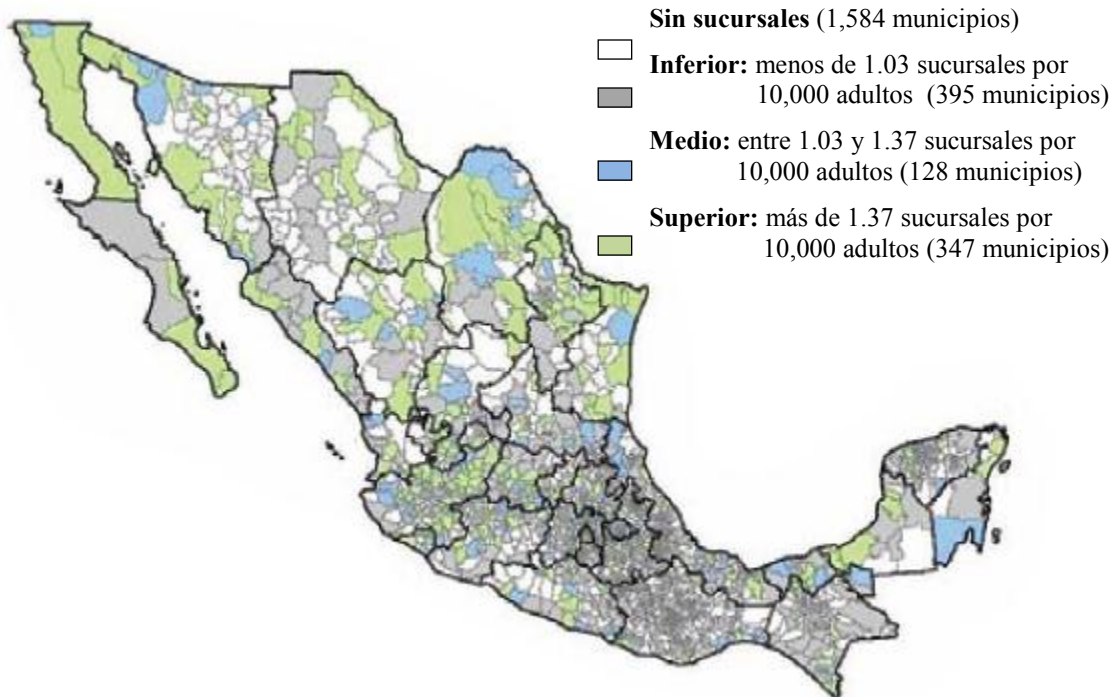
Fuente: Adaptado de CNBV (2009), Mapa 3.5.

<sup>22</sup> En este documento consideramos la siguiente división por regiones del país:

- Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora;
- Noreste: Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas;
- Centro: Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala;
- Centro-Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Nayarit, Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas.
- Sur-Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

**FIGURA 6.4: NÚMERO DE SUCURSALES BANCARIAS POR CADA 10,000 ADULTOS EN MÉXICO**  
(Junio 2009)



Fuente: Adaptado de CNBV (2009), Mapa 3.10.

Ahora pasamos de presentar información sobre la penetración geográfica del sector financiero a mostrar los valores de indicadores demográficos. Este tipo de indicadores permiten capturar la penetración demográfica del sector y pueden entenderse como una aproximación del promedio de personas atendidas por algún punto de contacto (CNBV, 2009). En México, en 2009, se tenían 1.4 sucursales por cada 10,000 adultos. Esta cifra sitúa al país por arriba del promedio de países en vías de desarrollo (0.8), pero por debajo de los países desarrollados (2.4). Respecto a cajeros automáticos, en 2009 había 4 por cada 10,000 adultos, mientras que en los países en vías de desarrollo el promedio es de 2.3 y en los países desarrollados de 7.8. Finalmente, considerando las terminales punto de venta se tiene que México contaba con 59 por cada 10,000 adultos en 2009. Por su parte, el promedio para los países en vías de desarrollo era

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

de 17 y de 203 para los países desarrollados.<sup>23</sup> Por lo tanto, en México existe un importante potencial de crecimiento en este respecto (CNBV, 2009).

La Figura 6.4 muestra, nuevamente, una distribución desigual de sucursales por adultos entre los distintos estados de la República. En este caso, se observa que en el norte del país se tienen indicadores por arriba de la media nacional, ya que estos son estados con poca densidad poblacional. El centro y sureste del país presentan indicadores con rango medio y estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas muestran indicadores de rango inferior.<sup>24</sup>

**TABLA 6.2: PORCENTAJE DE MUNICIPIOS MEXICANOS SIN SUCURSAL BANCARIA O CAJERO**  
(Junio 2009)

Tipo de municipio	Número de habitantes	Número de municipios	Municipios sin sucursal	Proporción	Municipios sin cajero	Proporción
Total		2,456	1,584	0.64	1,547	0.63
Rural	hasta 5,000	732	705	0.96	694	0.95
En transición	5,001 - 15,000	678	537	0.79	520	0.77
Semiurbano	15,001 - 50,000	662	317	0.48	297	0.45
Urbano	50,001 - 300,000	312	24	0.08	35	0.11
Semimetrópoli	300,001 - 1,000,000	61	1	0.02	1	0.02
Metrópoli	más de 1,000,000	11	0	0.00	0	0.00

Nota: Adaptado de CNBV (2009), Cuadro 3.20 con información del Banco de México y CNBV.

Para comprender un poco mejor cuáles son los municipios del país con menor acceso al sector, en la Tabla 6.2 se presentan datos sobre el número de municipios sin sucursales y sin cajeros agrupando a los municipios de acuerdo a su población: rurales (hasta 5,000 habitantes), en transición (entre 5,001 y 15,000 habitantes), semiurbanos (entre 15,001 y 50,000 habitantes), urbanos (entre 50,001 y 300,000 habitantes), semimetrópoli (entre 300,001 y 1,000,000 de

<sup>23</sup> La información para el resto del mundo proviene de CGAP (2009). Por lo tanto, en este caso, las cifras mundiales y las mexicanas son mucho más comparables que con los indicadores geográficos.

<sup>24</sup> Si se considera únicamente a la banca comercial, es posible analizar la evolución de este indicador en el tiempo. Al igual que el indicador geográfico, este indicador demográfico ha tenido un importante crecimiento en los últimos años gracias a la apertura de un gran número de nuevas sucursales (ver nota al pie de página previa). El indicador pasó de 0.8 sucursales por cada 10,000 adultos en 2006 a 0.92 en 2008. Esto representa un crecimiento anual promedio de 6%.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

habitantes y metrópoli (más de 1,000,000 de habitantes). Se observa que México cuenta con un total de 2,456 municipios. De estos municipios el 64% no cuenta con sucursales y el 63% no cuenta con cajeros automáticos. Los municipios con un acceso marcadamente menor al resto son los que tienen 50,000 habitantes o menos.

### *6.3 Indicadores de uso*

Finalmente, presentamos información sobre indicadores de uso. La mejor fuente de información para este tipo de indicadores son las encuestas de hogares o de individuos. No obstante, de acuerdo con la CNBV (2009), en México no existe información proveniente de este tipo de fuentes lo suficientemente precisa como para llevar a cabo un ejercicio serio sobre el tema debido a que la mayoría de las encuestas de población no están dirigidas hacia los servicios financieros. Por lo tanto, la CNBV utilizó para su reporte de inclusión financiera los datos que aparecen en los reportes regulatorios entregados por los bancos comerciales a la Comisión.

De acuerdo con CGAP (2009), en los países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Australia, Francia y España se tienen más de 2,000 cuentas de depósito por cada 1,000 adultos. En cambio, en países en vías de desarrollo este indicador llega a ser de tan solo 100 cuentas por cada 1,000 adultos. Si en México se consideran únicamente el número de tarjetas de débito, se tienen 652 cuentas por cada 1,000 adultos. Sin embargo, si se toma en cuenta la suma del producto de nómina, cuentas de cheque, cuentas de nómina y depósitos a plazo, se obtienen 934 cuentas por cada 1,000 adultos. De este agregado, las cuentas de nómina son las que mayor uso tienen con 337 cuentas por cada 1,000 adultos, mientras que las que menos se utilizan son las de depósitos a plazo con tan solo 40 cuentas por cada 1,000 adultos. Por otra parte, si se consideran

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

las tarjetas de crédito, se observa que en México se tienen 349 tarjetas por cada 1,000 adultos. Desgraciadamente, no existen referencias internacionales con las cuales se puedan hacer comparaciones (CNBV, 2009).

**TABLA 6.3: INDICADORES DE USO EN MÉXICO POR TIPO DE MUNICIPIO POR CADA 1,000 ADULTOS**  
(Junio 2009)

Tipo de municipio	Número de habitantes	Captación por cada 1,000 adultos					Tarjetas de crédito por cada 1,000 adultos
		Cuentas de cheques	Cuentas de ahorro	Cuentas de nomina	Depósitos a plazos	Tarjetas de debito	
Rural	hasta 5,000	61	13	12	7	100	12
En transición	5,001 - 15,000	127	63	92	22	198	38
Semiurbano	15,001 - 50,000	203	87	67	30	281	50
Urbano	50,001 - 300,000	346	217	224	40	582	140
Semimetrópolis	300,001 - 1,000,000	400	344	564	49	952	796
Metrópolis	más de 1,000,000	339	278	493	42	775	290
Promedio nacional		234	323	337	40	652	349

Nota: Adaptado de CNBV (2009), Cuadro 4.6.

Cabe resaltar que estos indicadores seguramente sobreestiman el uso de los distintos servicios financieros pues una persona puede tener múltiples cuentas y/o tarjetas de crédito. Sin embargo, ya que solamente se considera información reportada por instituciones bancarias comerciales, podría ser que el indicador esté subestimado respecto al total de instituciones en el país. Solo et al. (2004) estiman que únicamente el 25% de los habitantes del Distrito Federal cuentan con al menos una cuenta bancaria básica en instituciones formales.<sup>25</sup> Klaehn, Helms, y Deshpande (2006) estiman que entre el 15% y el 25% de la población urbana y tan solo el 6% de la población rural cuenta con al menos una cuenta bancaria básica en México. Por lo tanto, las cifras presentadas por la CNBV parece que sobreestiman el uso de los servicios financieros en el

<sup>25</sup> Esto sería equivalente a decir que en el Distrito Federal se tienen 250 cuentas bancarias básicas (o más sofisticadas) por cada 1,000 habitantes.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

país, sobre todo en las zonas urbanas: aquellas con más de 50,000 habitantes (ver Tabla 6.4).

En la Tabla 6.3 se presenta información sobre el uso de cuentas de cheques, de ahorro, de nómina, de depósitos a plazo, de tarjetas de débito y de tarjetas de crédito, por cada 1,000 adultos, por tipo de municipio. En esta tabla se puede observar que lo dicho arriba respecto al acceso al sector financiero se aplica también al análisis del uso de los servicios ofrecidos por el sector. Los municipios con menor uso son los que tienen 50,000 habitantes o menos.

Finalmente, en la Tabla 6.4 se muestra la misma información que en la Tabla 6.3 pero en este caso se presenta desagregada a nivel estatal. En la Tabla se observa que detrás del Distrito Federal, que es donde se tiene la mayor concentración de uso de productos financieros, Colima presenta el mayor número de cuentas de cheque por cada 1,000 adultos con 419. En cuanto a cuentas de ahorro, detrás del Distrito Federal, Aguascalientes, Zacatecas y Baja California Sur presentan los indicadores más altos con 437, 431 y 379, respectivamente. Por otra parte, los estados que menor uso presentan son Oaxaca, Chiapas y Tlaxcala.

En general, dada la magnitud de los distintos indicadores presentados puede argumentarse que en México existen grandes áreas de oportunidad para que el sector de los servicios financieros crezca. A junio de 2009 el 64% de los municipios del país no contaba con sucursales bancarias. De estos, al parecer los municipios más pequeños, respecto al número de habitantes, son los más afectados. Por lo tanto, la dispersión demográfica del país representa un gran reto para la expansión de los servicios financieros en México. De hecho, como se ha podido apreciar, la infraestructura financiera se encuentra concentrada en la zona más densamente poblada de la República: la región centro y centro-occidente.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

**TABLA 6.4: INDICADORES DE USO POR ENTIDAD FEDERATIVA MEXICANA**  
(Junio 2009)

Estado	Población adulta	Captación por cada 1,000 adultos					Tarjetas de crédito por cada 1,000 adultos
		Cuentas de cheques	Cuentas de ahorro	Cuentas de nomina	Depósitos a plazos	Tarjetas de debito	
México	10,656,715	144	282	170	27	463	121
Distrito Federal	6,888,272	449	561	887	89	1,394	1,973
Veracruz	5,200,517	201	250	233	31	431	151
Jalisco	5,005,344	284	322	392	45	717	270
Puebla	3,897,873	159	265	160	37	430	109
Guanajuato	3,469,242	206	332	311	48	298	309
Nuevo León	3,246,923	312	371	548	50	892	352
Chiapas	2,995,315	118	316	136	26	420	116
Michoacán	2,778,938	167	291	134	42	481	147
Oaxaca	2,454,180	120	212	121	31	337	58
Chihuahua	2,427,689	266	244	496	30	675	185
Tamaulipas	2,311,172	282	385	433	41	764	195
Baja California	2,294,435	311	276	551	26	748	218
Guerrero	2,107,764	173	346	312	33	501	90
Sinaloa	1,912,416	398	307	343	31	720	188
Coahuila	1,867,987	266	315	448	31	752	520
Sonora	1,797,539	326	268	340	26	700	221
San Luis Potosí	1,718,217	157	330	272	44	503	133
Hidalgo	1,706,281	221	298	228	52	507	144
Tabasco	1,445,572	203	319	280	21	822	139
Yucatán	1,397,286	207	211	239	33	436	192
Morelos	1,215,293	271	331	291	46	576	166
Querétaro	1,213,538	214	258	393	26	560	157
Durango	1,077,900	186	278	189	35	486	205
Zacatecas	962,082	136	431	158	69	585	149
Quintana Roo	947,714	238	298	338	19	768	176
Tlaxcala	789,314	128	274	143	28	480	73
Aguascalientes	781,825	188	437	406	42	848	386
Nayarit	692,765	188	305	233	42	811	154
Campeche	567,816	186	323	368	30	673	140
Colima	439,087	419	326	342	37	666	531
Baja California Sur	411,910	377	379	340	21	822	157

Nota: Adaptado de CNBV (2009), Cuadro 4.4.

#### 6.4 Análisis de la inclusión microfinanciera en México

Habiendo hecho un análisis del acceso a y uso de los servicios financieros comerciales y de la

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

banca de desarrollo a nivel nacional, ahora presentamos información sobre el tamaño del sector microfinanciero en el país. Como se ha mencionado arriba, la información perteneciente a las instituciones que constituyen a este sector no se tomó en cuenta por la CNBV para construir sus indicadores de acceso.

El análisis del sector microfinanciero en todo el mundo resulta complicado por la escasez de información disponible y la multitud de entidades en funcionamiento. Para el caso particular de México, uno de los principales problemas para caracterizar al sector de las microfinanzas y concentrar información sobre él es que las instituciones microfinancieras no constituyen una figura jurídica en sí misma, sino que agrupan distintas figuras que tienen en común el uso de metodologías diseñadas para ofrecer servicios financieros a individuos de bajos recursos y/o a sus microempresas. En México, existen instituciones impulsadas por una gran variedad de actores, domésticos e internacionales, privados y públicos, que prestan servicios microfinancieros como Asociaciones Civiles, Instituciones de Asistencia Privada, Uniones de Crédito, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Sociedades Financieras Populares, Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Bancos, programas filiales de grupos productores y productoras, etc. Por lo tanto, cualquier intento que se haga por cuantificar el tamaño del sector utilizando datos duros, tenderá a subestimarlos. La información que presentamos a continuación, a menos de que se indique lo contrario, fue recopilada por ProDesarrollo en 2008 y aparece reportada en ProDesarrollo (2008).<sup>26, 27</sup>

---

<sup>26</sup> ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa, A.C., es una red nacional de instituciones proveedoras de servicios financieros populares. ProDesarrollo nació en 1997, sin embargo, sus antecedentes datan de 1992 con la Mesa de Empleo apoyada por la Fundación Ford. En 2008 sus miembros sumaban 86 organizaciones prestadoras de servicios financieros populares, del sector social y privado que atendían por medio de 1,049 sucursales en todo el país a más de 2,200,000 personas de las cuales el 82% eran mujeres.



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

En años recientes, las instituciones de microfinanzas han expandido de forma importante su servicios a millones de hogares en América Latina y el Caribe. Sin embargo, esta expansión ha sido bastante heterogénea entre países. Mientras que desde hace tiempo en Bolivia, El Salvador y Perú la cobertura de las instituciones de microfinanzas es bastante grande, en las economías más grandes de la región como Argentina, Brasil y México, que es donde habita el mayor número de pobres del continente, este no es el caso (Navajas y Tejerina, 2006). La Tabla 6.5 muestra las significativas diferencias que había en el tamaño y cobertura de los sectores microfinancieros de distintos países de América Latina y el Caribe alrededor de 2005, de acuerdo a una encuesta llevada a cabo por Navajas y Tejerina entre las instituciones que prestaban servicios relacionados con las microfinanzas en el continente en ese año.

En esta dicha tabla, los países están ordenados de acuerdo al número de prestatarios que las instituciones de microfinanzas de cada país reportaban atender en 2005. Como puede apreciarse, bajo este criterio, México ocupaba la primera posición seguido de países con mayor tradición microfinanciera como Perú, Colombia o Bolivia.<sup>28</sup> Sin embargo, el número absoluto de clientes dice poco sobre la importancia relativa de las microfinanzas en cada país. Si tomamos en consideración el número de prestatarios sobre el total de la población de cada país o el número de prestatarios sobre el total de microempresas, el orden cambia drásticamente. Bajo cualquiera de estos dos criterios, México pasa a los puestos medios de la tabla. Es decir, el uso de las

---

<sup>27</sup> En enero de 2008, ProDesarrollo levantó un censo entre sus instituciones afiliadas. La información que se presenta a continuación proviene de dicho censo. ProDesarrollo logró recopilar información de alrededor del 80% de las instituciones de microfinanzas enfocadas a la microempresa del país.

<sup>28</sup> En general, el número de prestatarios reportados parece pequeño para todos los países. Sin embargo, hay que recordar que estas cifras no reflejan a *todo* el mercado de cada país, sino al mercado de las instituciones que reportan datos. En la medida en que la probabilidad de que cada institución microfinanciera de cada país reporte información sobre su mercado, las comparaciones entre países hacen sentido. Desconocemos cuál es esta probabilidad para cada país.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

medidas relativas indica que para el caso mexicano aún había oportunidades de crecimiento para el sector en 2005. Desgraciadamente, no contamos con información que nos permita actualizar esta información a años más recientes. Sin embargo, como se explica más adelante, el sector de las microfinanzas en México aún tiene amplio margen de crecimiento.

**TABLA 6.5: MICROFINANZAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
(Alrededor de 2005)

	Número de micro- financieras	Cartera (millones de dólares)	Prestatarios activos	Préstamo promedio (dólares)	Micro- empresas <sup>1</sup>	Prestatarios activos / Población (Porcentajes)	Prestatarios activos / Micro- empresas (Porcentajes)
México	39	471	1,217,920	387	10,394,629	1.2	11.7
Perú	67	1,516	1,174,361	1,291	4,993,399	4.2	23.5
Colombia	22	315	608,282	518	8,713,336	1.3	7.0
Bolivia	21	635	548,242	1,158	1,736,984	5.9	31.6
Nicaragua	21	261	399,614	652	684,885	7.0	58.3
Guatemala	24	273	363,286	753	1,600,041	2.8	22.7
Ecuador	20	322	327,065	985	1,991,091	2.4	16.4
Chile	5	663	297,995	2,223	1,497,112	1.9	19.9
Brasil	16	91	289,697	313	22,407,968	0.2	1.3
Rep. Dominicana	13	158	145,332	1,087	1,399,785	2.0	10.4
El Salvador	11	138	143,461	964	885,748	2.1	16.2
Honduras	14	80	143,118	560	1,036,684	1.9	13.8
Haití	9	24	81,222	374	n.d.	1.0	n.d.
Paraguay	5	71	59,936	1,193	1,542,800	1.0	3.9
Costa Rica	19	341	45,607	7,469	516,527	1.1	8.8
Venezuela	5	37	44,969	816	3,247,271	0.2	1.4
Panamá	6	16	28,103	552	289,004	0.9	9.7
Uruguay	3	10	7,155	1,422	387,145	0.2	1.8
Argentina	10	4	10,649	402	3,787,634	0.0	0.3
Jamaica	3	4	10,401	376	408,627	0.4	2.5
Guyana	1	2	4,184	413	58,327	0.5	7.2
Trinidad y Tobago	1	3	1,733	1,500	n.d.	0.1	n.d.
Barbados	1	4	384	9,446	n.d.	0.1	n.d.
Total	336	5,437	5,952,716	913	67,578,997		
Promedio ponderado						1.2	8.7

Nota: Adaptado de Navajas y Tejerina (2006), Tablas 2 y 3.

<sup>1</sup> Empresas de cinco o menos empleados (incluyendo al dueño). Esta definición incluye a los autoempleados.  
n.d. - No disponible

Habiendo dicho esto, merece la pena destacar que, con poco más de diez años de

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

antigüedad, el sector de las microfinanzas en México es considerado como uno de los más jóvenes en América Latina. No obstante, gracias a la gran proporción de la población que se encuentra fuera del sector financiero constituido por la banca comercial y de desarrollo y que, en su mayoría, funge como demanda potencial de las instituciones de microfinanzas, se ha propiciado que el sector microfinanciero esté creciendo rápidamente tanto en número de instituciones como en número de clientes atendidos. De hecho, en 2007 aparecieron las primeras ofertas públicas de adquisición de microfinancieras en México y el surgimiento de nuevos participantes hizo noticia a lo largo del año. La Figura 6.5 muestra el rápido crecimiento que ha tenido el sector desde 2004 y en la Tabla 6.6 se presentan información de las instituciones de microfinanzas en México en 2005 y 2008 con el afán de poder apreciar la evolución del sector a partir de la información recopilada por Navajas y Tejerinas. Los datos utilizados para producir tanto la Figura 6.5 como la Tabla 6.6 provienen de información reportada voluntariamente por diversas instituciones de microfinanzas a MIX Market.<sup>29, 30</sup>

Como puede observarse en la Figura 6.5 el número de instituciones que reportan a MIX Market aumentó considerablemente de 2001 a 2007 al pasar de tan solo 3 a 46. El mayor incremento en el número de instituciones se dio entre 2004 y 2005 al aumentar éstas en un 136%. A partir de 2005 la tasa de crecimiento del número de instituciones ha disminuido y de hecho de tornó negativa entre 2007 y 2008. En 2009, el número de instituciones que reportaron a MIX

---

<sup>29</sup> *Microfinance Information Exchange, Inc.* (MIX) provee información financiera y social detallada de instituciones de microfinanzas y facilitadores del mercado, así como de organizaciones de donantes e inversionistas. MIX fue incorporado en junio de 2002 como una compañía sin fines de lucro para asumir el manejo de MIX Market ([www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org)) y el MicroBanking Bulletin ([www.mixmbb.org](http://www.mixmbb.org)).

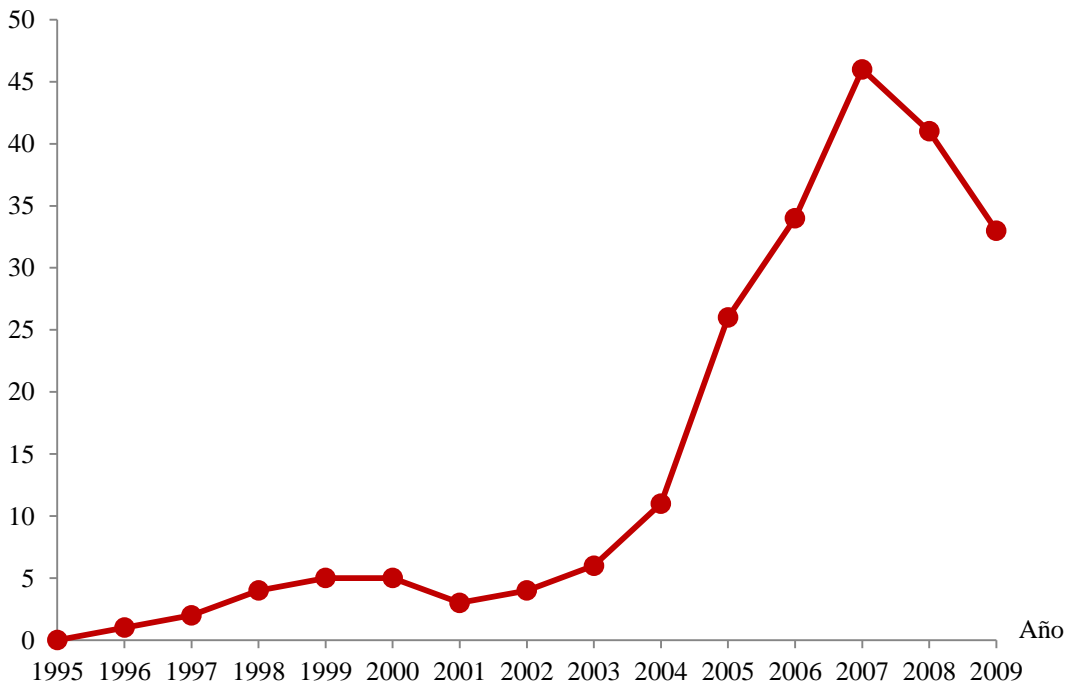
<sup>30</sup> Desconocemos el número total de instituciones operando en el mercado en los distintos años para los cuales reportamos información. Por ejemplo, en 2008 había 39 instituciones que reportaban información a MIX Market. Sin embargo, para ese mismo año, ProDesarrollo tenía registradas a 90 instituciones y L@ Red de la Gente a 256. No obstante, dada la continua creación de nuevas SOFOMs, es altamente probable que incluso el registro de L@ Red de la Gente esté subestimando el total de instituciones de microfinanzas operando en México. Utilizamos los datos disponibles en MIX Market, pues es la fuente que los tiene mejor sistematizados.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Market fue de 33, similar a las 34 que habían reportado en 2006. Concentrándonos en el periodo de 2005 (que es el que se reporta en la Tabla 6.5 con los datos recopilados por Navajas y Tejerina) a 2008 que se reporta en la Tabla 6.6, se observa que el número de instituciones que reportan a MIX Market aumentó en 50%. Asimismo, se observa que el porcentaje de instituciones reguladas prácticamente se duplicó al pasar del 15% en 2005 al 28% en 2008. Más importante aún resulta el aumento en el número de prestatarios activos al pasar éstos de 1.5 millones en 2005 a 3.9 millones en 2008.

**FIGURA 6.5: NÚMERO DE MICROFINANCIERAS MEXICANAS QUE REPORTAN DATOS A MIX MARKET (1995 - 2009)**

Número de microfinancieras



Fuente: MIX Market (2010), [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org).

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

**TABLA 6.6: INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS MEXICANAS QUE REPORTAN DATOS A MIX MARKET EN 2005 Y 2008**

	Número de microfinancieras	Cartera bruta de préstamos (dólares)	Prestatarios activos	Saldo promedio de créditos por prestatario (dólares)
<i>Panel A: datos de 2005</i>				
Todas las	26	1,396,192,981	1,510,472	924.3
Reguladas	4	995,146,164	1,042,671	954.4
No reguladas	22	401,046,817	467,801	857.3
<i>Panel B: datos de 2008</i>				
Todas las	39	2,068,062,681	3,867,467	534.7
Reguladas	11	1,534,497,399	2,156,922	711.4
No reguladas	28	533,565,282	1,710,545	311.9

Nota: En el Panel B se excluyó a una microfinanciera no regulada por falta de datos sobre la cartera bruta de préstamos y el saldo promedio de créditos por prestatario.

Fuente: MIX Market (2010), [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org)

Habiendo hecho una breve descripción del tamaño y la evolución del sector microfinanciero en México, a continuación presentamos una radiografía de la situación actual de las instituciones de microfinanzas en el país en cuanto al acceso que la población tiene a sus servicios. En 2008, el 27% de las instituciones de microfinanzas del país agrupaba al 70% de las sucursales existentes. En total, el promedio de instituciones microfinancieras por estado era de 11.3 (9.5 la mediana). Los estados con mayor número de instituciones y en los cuales se generaba mayor competencia eran: Chiapas con 34, Veracruz con 26, el Estado de México con 22 y el Distrito Federal con 21. Los estados con menor número de instituciones eran Baja California Sur, Colima, Durango y Quintana Roo, que en promedio contaban con 4 instituciones microfinancieras.

Respecto a números absolutos de sucursales, se tenía que Veracruz encabezaba la lista

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

con 158, seguido por Chiapas con 156, el Estado de México con 133 y Puebla con 72. No obstante, es importante remarcar que la cantidad de sucursales no necesariamente significa cobertura geográfica. En Chiapas y el Estado de México las sucursales establecidas cubrían el 35% de los municipios de cada estado, mientras que en Veracruz y Puebla el 21% y 12%, respectivamente.

En México, la media de sucursales o centros de atención de microfinanzas por cada 1,000km<sup>2</sup> en 2008 era de 2.3. En términos demográficos, había 0.17 sucursales por cada 10,000 adultos.<sup>31</sup> De manera similar a lo que ocurre con los servicios ofrecidos por la banca comercial y de desarrollo, esta cobertura de acceso no es igual en todo el país. La entidad federativa con el mayor número de sucursales por km<sup>2</sup> es el Distrito Federal con 38. A este le siguen, muy lejanamente, el Estado de México, Tlaxcala y Morelos con 4.8, 4.3 y 3.9, respectivamente. Al final de la distribución se encuentran Baja California Sur, Durango y Chihuahua con menos de 0.1 sucursales por km<sup>2</sup>. Los estados con mayor acceso en términos demográficos son Chiapas con 0.5 sucursales por cada 10,000 adultos, Tabasco con 0.4, y Veracruz con 0.3. En el otro extremo del espectro se encuentran San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Baja California, Distrito Federal y Chihuahua con menos de 0.1 sucursales por cada 10,000 adultos.

Esto podría interpretarse como buena noticia pues los estados con mayor número de sucursales de instituciones de microfinanzas por cada 10,000 adultos habían sido identificados arriba como aquellos con indicadores de rango inferior en cuanto al número de sucursales que tienen por cada 10,000 adultos (ver Figura 6.4). De hecho, de acuerdo con ProDesarrollo, la

---

<sup>31</sup> A diferencia de la CNBV que reporta cifras de sucursales por cada 10,000 adultos, Prodesarrollo las reporta por cada 200,000 habitantes. Para facilitar las comparaciones, nosotros transformamos las cifras reportadas por ProDesarrollo y reportamos indicadores por cada 10,000 adultos.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

presencia de las instituciones microfinancieras en el país está relacionada con el nivel de pobreza de la población.

**TABLA 6.7: NÚMERO DE SUCURSALES DE INSTITUCIONES DE MICROFINANZAS EN MÉXICO  
POR ESTADO  
(2008)**

Estado	Superficie en km <sup>2</sup>	Población adulta	Número de sucursales	Número de sucursales por cada 1,000 km <sup>2</sup>	Número de sucursales por cada 10,000 adultos
Aguascalientes	6,243	781,825	11	1.76	0.14
Baja California	70,113	2,294,435	20	0.29	0.09
Baja California Sur	77,988	411,910	8	0.10	0.19
Campeche	56,859	567,816	15	0.26	0.26
Chiapas	73,887	2,995,315	156	2.11	0.52
Chihuahua	247,087	2,427,689	20	0.08	0.08
Coahuila	150,945	1,867,987	30	0.20	0.16
Colima	5,455	439,087	7	1.28	0.16
Distrito Federal	1,499	6,888,272	57	38.03	0.08
Durango	121,134	1,077,900	11	0.09	0.10
Guanajuato	30,589	3,469,242	37	1.21	0.11
Guerrero	70,392	2,107,764	29	0.41	0.14
Hidalgo	20,692	1,706,281	36	1.74	0.21
Jalisco	80,137	5,005,344	57	0.71	0.11
México	27,658	10,656,715	133	4.81	0.12
Michoacán	59,890	2,778,938	43	0.72	0.15
Morelos	4,941	1,215,293	19	3.85	0.16
Nayarit	27,335	692,765	11	0.40	0.16
Nuevo León	64,555	3,246,923	44	0.68	0.14
Oaxaca	95,364	2,454,180	48	0.50	0.20
Puebla	33,919	3,897,873	72	2.12	0.18
Querétaro	11,769	1,213,538	15	1.27	0.12
Quintana Roo	45,332	947,714	16	0.35	0.17
San Luis Potosí	62,449	1,718,217	18	0.29	0.10
Sinaloa	58,092	1,912,416	36	0.62	0.19
Sonora	189,055	1,797,539	27	0.14	0.15
Tabasco	24,661	1,445,572	54	2.19	0.37
Tamaulipas	79,829	2,311,172	34	0.43	0.15
Tlaxcala	3,914	789,314	17	4.34	0.22
Veracruz	78,204	5,200,517	158	2.02	0.30
Yucatán	39,340	1,397,286	33	0.84	0.24
Zacatecas	74,885	962,082	10	0.13	0.10

Nota: cálculos propios con información de la CNBV (2009) y ProDesarrollo (2008).

A nivel municipal, existen sucursales de instituciones asociadas y no asociadas a

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

ProDesarrollo en 456 municipios del país. Esta cifra equivale al 19% del total de municipios en México. Desgraciadamente, la información disponible no permite identificar de manera precisa cuáles de estos municipios no cuentan con ninguna sucursal de la banca comercial o de desarrollo. No obstante, ProDesarrollo (2008) indica que si se considera únicamente a los municipios en los que se encuentran las colonias más pobres del país, se encuentra que las instituciones de microfinanzas tienen presencia en el 82% de ellos.<sup>32</sup>

En particular, en siete estados de la República las instituciones microfinancieras logran tener presencia en al menos el 50% de los municipios; en 11 estados las microfinancieras cuentan con sucursales en entre 20% y 50% de sus respectivos municipios; y en 14 estados cuentan con sucursales en menos del 20% de sus municipios. Los estados más cubiertos geográficamente son Tabasco y el Distrito Federal con el 100% de sus respectivos municipios cubiertos y Sinaloa con el 72% de sus municipios con al menos una sucursal de alguna institución de microfinanzas.

Merece la pena mencionar, sin embargo, que la ausencia de sucursales en municipios, no necesariamente significa falta de acceso para la población de cada estado pues desde una sucursal se pueden atender a varios municipios. El que esto suceda o no depende de las condiciones geográficas de cada estado y de la metodología utilizada por cada institución de microfinanzas. En este sentido, se tiene que 23 municipios de país cuentan con más de 10 sucursales de instituciones microfinancieras (24% del total de sucursales en el país) y 211 municipios cuentan con solo una sucursal. La Tabla 6.7 presenta el número de sucursales de

---

<sup>32</sup> Para obtener esta cifra, ProDesarrollo hizo un comparativo de los municipios que se localizan en los polígonos de pobreza detectados por SEDESOL por medio de su Programa de Combate a la Pobreza Urbana (Hábitat) y los municipios que cubren las instituciones de ProDesarrollo.



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

instituciones microfinancieras por estado en la República Mexicana en 2008.

En conclusión, si bien el sector microfinanciero mexicano (que reporta información a MIX Market o ProDesarrollo) ha crecido de manera importante en los últimos años, las características del país indican que aún tiene espacio para crecer y a ritmo acelerado. Esto resulta claro tanto si se compara la importancia del sector dentro de México con la importancia que éste tiene en otros países del continente, como si se consideran las características de su infraestructura medida en sucursales. Bajo cualquiera de estas dos perspectivas resulta evidente que hay un gran porcentaje de la población que se encuentra fuera de cualquier tipo de sistema financiero mexicano. A continuación analizamos cuáles son las barreras que impiden que un mayor número de mexicanos se incorpore a la vida financiera del país.

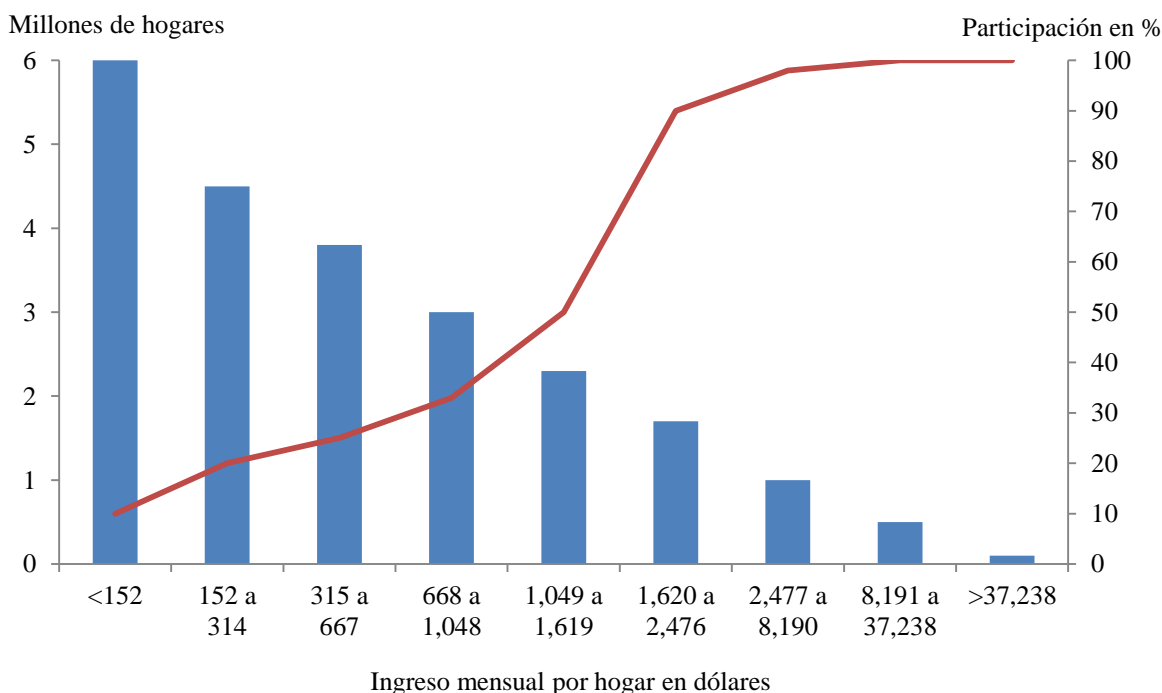
### *6.5 Barreras al acceso a los servicios financieros*

Una pregunta interesante cuya respuesta sirve para comprender la situación actual de los microcréditos en México es la siguiente: ¿qué detiene a los individuos y empresas a establecer una relación financiera (ya sea de ahorro o crediticia) con un banco? Una barrera importante, como se ha visto arriba es que en el 64% de los municipios del país, no existen sucursales bancarias. Este hecho por sí solo representa una barrera para alrededor de 14 millones de personas. Solo et al. (2004) reportan que la principal razón por la cual los mexicanos no se acercan a los bancos para iniciar una relación financiera son las altas comisiones que estos cobran y los requisitos de saldos mínimos promedio. Es decir, el dinero parece ser un obstáculo fundamental para establecer una relación bancaria. Por lo tanto, es de esperarse que sean los pobres quienes tengan la menor propensión a estar involucrados activamente con el sector

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

financiero del país. La Figura 6.6 muestra precisamente esto: los hogares mexicanos con los ingresos mensuales más bajos tienen las menores tasas de participación en el sistema financiero formal.

**FIGURA 6.6: PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA FINANCIERO FORMAL POR HOGARES EN MÉXICO (2007)**



Fuente: Adaptado de Skelton (2008), Chart 1 con información de Sigma Mercados y Libro Mercadológico BIMSA (2007).

Por lo tanto, los hogares pobres y/o que viven en municipios relativamente pequeños, en cuanto a su número de habitantes, son la población que debería ser el objetivo de las instituciones de microfinanzas. En un estudio reciente, Woodruff y Martínez (2009), analizan con bastante detalle los cambios en el acceso a servicios financieros entre 2004 y 2007 justamente para este segmento de la población. A continuación describimos los hallazgos de estos autores respecto a cuáles son las características que incrementan la probabilidad de un

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

hogar a tener acceso a servicios financieros. Con este ejercicio, implícitamente estaremos describiendo cuáles son las barreras específicas que detienen a los mexicanos a ingresar al sector bancario comercial a entablar una relación con los intermediarios financieros que supuestamente han surgido para atenderlos.

El análisis de Woodruff y Martínez se basa en información proveniente de la base de datos tipo panel de BANSEFI/SAGARPA. Las encuestas de esta base de datos se levantaron anualmente entre 2004 y 2007.<sup>33</sup> Por diseño, la muestra de la línea basal se dividió en dos: la mitad de los hogares eran clientes de alguna institución financiera popular y la otra mitad eran hogares que al menos desde 1999 no contaban con una cuenta en ningún tipo de institución financiera. La muestra de hogares se seleccionó en dos pasos. En una primera instancia se seleccionaron de manera aleatoria sucursales de instituciones financieras populares con probabilidades proporcionales a sus respectivos tamaños (medido en número de cuentas). Por cada sucursal seleccionada, se seleccionaron de manera aleatoria a 30 de sus clientes. Posteriormente, se seleccionó al mismo número de hogares ya sea dentro de la misma localidad o de una localidad cercana mediante la aplicación de un cuestionario de auscultación. La función primordial del cuestionario era identificar a aquellos hogares que no hubieran tenido una cuenta en ninguna institución financiera en los últimos cinco años. Este proceso arrojó una muestra de 5,768 hogares. De estos, 2,975 tenían alguna cuenta en instituciones financieras populares y

---

<sup>33</sup> Como se ha señalado arriba, durante este periodo prácticamente todos los bancos comerciales abrieron un gran número de nuevas sucursales. Asimismo, durante este periodo se crearon nuevos bancos cuyo nicho de mercado son precisamente los hogares que estaban desatendidos por los bancos comerciales hasta ese momento. Además, en marzo de 2004 el gobierno federal inició el Programa de Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular que estaba diseñado para brindar ayuda a los intermediarios financieros no bancarios a cumplir con las regulaciones establecidas en la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) aprobada por el Congreso de la Unión en 2001. De hecho, el propósito de la base de datos BANSEFI/SAGARPA es permitir evaluar el impacto de dicho programa. En la siguiente sección se describen con más detalle tanto el Programa de Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular como de la LACP.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

2,793 no.

Utilizando estos datos los autores tratan de contestar las siguientes cinco preguntas: (i) ¿qué características diferencian en la línea basal a los hogares con cuentas y a los hogares sin cuentas?; (ii) ¿los hogares que se incorporan al sector financiero popular entre 2004 y 2007 tienen características distintas o similares a los que ya eran clientes de estas instituciones en 2004?; (iii) ¿cuál es el papel que la aversión al riesgo y la confianza juegan en todo esto?; (iv) ¿tras controlar por las características de los hogares, de qué modo influyen las características de las instituciones financieras las decisiones de los hogares respecto a incorporarse o no al sistema financiero popular?; (v) ¿existe alguna relación entre ser propietario de un negocio y/o tener ahorros en instituciones informales con utilizar los servicios financieros populares? En las siguientes cinco subsecciones analizamos las respuestas a cada una de estas preguntas y, en una sexta subsección, discutimos los hallazgos de los autores respecto al crédito en específico.

### *6.5.1 Diferencias entre hogares con y sin cuentas en 2004*

El diseño de la base de datos de BANSEFI/SAGARPA es lo suficientemente bueno como para identificar las características entre los hogares que en 2004 contaban con acceso al sistema financiero popular y aquellos que no contaban con dicho acceso. Sin embargo, como se ha mencionado en el capítulo 5, este diseño no permite decir prácticamente nada en cuanto a efectos de causalidad. Esto se debe a que el contar con acceso implica no solo que los servicios se ofrecen lo suficientemente cerca de donde vive el hogar, sino que además éste optó por demandarlos y su solicitud fue aceptada.

Para analizar las características de los hogares que contaban con una cuenta en 2004 los

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

autores se enfocan en distinguir factores que seguramente fueron determinados *antes* de que los hogares abrieran sus cuentas y factores que es altamente probable que (al menos parcialmente) se hayan determinado *después* de que las cuentas se hayan abierto. Corriendo una regresión probit para analizar el uso de servicios financieros populares, Woodruff y Martínez encuentran que hay una serie de características demográficas predeterminadas que se encuentran fuertemente asociadas con tener acceso a servicios financieros populares. Hogares con jefes con más años de educación son más propensos a tener cuentas. Asimismo, entre más edad tenga el jefe del hogar, mayor es la probabilidad de que éste tenga una cuenta. Sin embargo, esta relación crece a tasas decrecientes y deja de ser positiva una vez que el jefe cumple 75 años de edad. Finalmente y de forma un tanto sorprendente, el contar con una cuenta en 2004 es 12% más probable en hogares con un jefe que habla una lengua indígena.<sup>34</sup>

Al estudiar la relación que existe entre tener una cuenta y variables que probablemente se determinaron después de que la cuenta se haya abierto, Woodruff y Martínez encuentran aquellos hogares que son dueños de un negocio, ya sea agrícola o no agrícola, y hogares con un mayor nivel de activos y de gastos son más propensos a tener una cuenta. Indicadores como el que la jefa del hogar trabaje en el mercado laboral o si el hogar recibe remesas del exterior están relacionados de manera positiva con tener una cuenta, pero los efectos no son estadísticamente significativos.

---

<sup>34</sup> Woodruff y Martínez no mencionan ninguna explicación de por qué es más probable que los hogares con un jefe que habla una lengua indígena cuenten con una cuenta en 2004. Una posible explicación podría ser que muchas microfinancieras atienden a poblaciones indígenas. Otra posible explicación es que los hogares con un jefe que habla una lengua indígena sean hogares del norte del país donde los grupos indígenas están menos rezagados. Desgraciadamente, en su artículo Woodruff y Martínez no especifican cómo se distribuye su muestra geográficamente. Por lo tanto, no es posible hacer un análisis mayor sobre este punto. Así, las dos posibles explicaciones dadas anteriormente no deben tomarse como definitivas ya que son meramente hipotéticas.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### *6.5.2 Características de los hogares incorporados al sector financiero popular entre 2004 y 2007*

Como acabamos de ver, con datos de la línea basal se observa que son los hogares más ricos y más educados los que tienen mayor probabilidad de tener una cuenta en el sector financiero popular. Por lo tanto, resulta interesante investigar si es que los hogares más ricos y más educados que en 2004 aún no contaban con una cuenta, son los que mayor probabilidad tienen de incorporarse al sector entre 2004 y 2007, o si es que las instituciones lograron atraer a un nuevo segmento del mercado durante este periodo.

La evidencia reportada por Woodruff y Martínez sugiere que del grupo de hogares que en 2004 aún no contaban con una cuenta, los hogares más ricos y más educados son los que tienen una mayor probabilidad de abrir una. El incorporarse al sector está positivamente asociado con el nivel de educación del jefe del hogar y el nivel de activos y gasto del hogar (medido en la línea basal). Por lo tanto, el impacto de la educación, la riqueza y el gasto es similar tanto en la muestra de la línea basal como en la muestra para identificar nuevos clientes.

### *6.5.3 El papel del riesgo y la confianza en la decisión de incorporación al sector financiero popular*

Para depositar dinero en una institución financiera se requiere tener confianza en dicha institución. A los hogares de la muestra de la base de datos BANSEFI/SAGARPA se les aplicaron una serie de preguntas para medir su nivel de confianza que tienen en sus amigos, vecinos y diversas instituciones locales y nacionales. La relación entre estas medidas y el uso de servicios financieros es relevante pues esta relación proporciona evidencia indirecta sobre la

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

importancia de tener confianza en las instituciones (Woodruff y Martínez, 2009). Los niveles de confianza que reportan tener los hogares en sus vecinos, otros mexicanos e instituciones de gobierno es mayor en la muestra de hogares que en 2004 no tenían ninguna cuenta pero abrieron una entre 2004 y 2007 respecto a los hogares que no abrieron cuentas.

El hecho de que la confianza esté correlacionada con el abrir o no una cuenta sugiere que los hogares perciban algún tipo de riesgo en el uso de los servicios que ofrecen las instituciones financieras populares. Por lo tanto, Woodruff y Martínez tratan de analizar si es que aquellos hogares con menor aversión al riesgo son los que tienen mayor probabilidad de abrir una nueva cuenta. La evidencia que encuentran al respecto es débil y los autores concluyen que probablemente las preguntas para medir la actitud de los individuos respecto al riesgo no funcionaron como se esperaba.

### *6.5.4 El efecto de las características de las instituciones financieras en la decisión de incorporación al sector financiero popular*

Para estudiar hasta qué punto las características y/o políticas de cada institución financiera popular afectan las decisiones de los hogares respecto a incorporarse o no a éstas, Woodruff y Martínez combinan información institucional con la base de datos de BANSEFI/SAGARPA y se enfocan en analizar el comportamiento de aquellos hogares que en 2004 no tenían ninguna cuenta. Desgraciadamente, para recopilar la información institucional no se encuestó a todas las instituciones que pudiera haber en una comunidad sino solo a una muestra de ellas. Por lo tanto, Woodruff y Martínez reconocen que los datos institucionales contienen bastante ruido.

En general, la evidencia apunta a que aquellas instituciones que cobran comisiones por

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

arriba de la mediana, capturan menos cuentas nuevas. Asimismo, las instituciones que cuentan con gerentes más educados tienden a capturar más clientes nuevos. Lo mismo sucede con las instituciones de mayor tamaño (medido en términos de número de cuentas). Sin embargo, dado lo ruidoso de las variables institucionales, ninguna de estas relaciones es estadísticamente significativa.

### *6.5.5 Relación entre la posesión de un negocio o de ahorros informales con el uso de servicios financieros populares*

Si es cierto que el tener acceso a servicios financieros es relevante para el crecimiento económico, entonces debería existir una relación entre el ser propietario de un negocio y el abrir una cuenta. Del mismo modo, el tener repentinamente acceso a una institución de microfinanzas podría ocasionar que se redujera el uso de estrategias informales de ahorro como las tandas; es decir, se podría esperar que el empezar a tener acceso a una institución de microfinanzas desplaze el uso de estrategias informales de ahorro. Para analizar estos puntos, Woodruff y Martínez estudian la correlación que existe entre abrir una nueva cuenta y el ser dueño de un negocio y entre abrir una nueva cuenta y el participar en tandas. Los autores encuentran poca evidencia de que exista alguna relación entre abrir una cuenta y abrir un negocio. No obstante, y contrario a la intuición, se encuentra que el participar en tandas está relacionado positivamente con abrir una cuenta.

### *6.5.6 Crédito*

En las subsecciones de arriba hemos descrito las características a nivel hogar que aumentan la



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

probabilidad de que se establezca una relación financiera con una institución de finanzas populares en México. También hemos discutido la evidencia existente respecto al papel que juegan la aversión al riesgo de los hogares y su nivel de confianza en diversos individuos e instituciones en que se establezca dicha relación o no. Y, además, hemos señalado cómo es que influyen las características de las instituciones financieras en las decisiones de los hogares respecto a incorporarse o no al sistema financiero popular. En este análisis no se ha diferenciado el tipo de cuenta que se tiene con las instituciones financieras populares, por ejemplo de ahorro o de crédito. Dados los objetivos de este documento, dicha distinción resulta relevante. Desgraciadamente, no conocemos ningún análisis similar que se enfoque en la parte crediticia únicamente. No obstante, una porción substancial de los hogares que reportan tener una cuenta (de ahorro o crédito) con una institución financiera popular en la base de datos de BANSEFI/SAGARPA reportan haber recibido un préstamo de esta institución (Woodruff y Martínez, 2009). Por lo tanto, a pesar de que el análisis precedente no es específico para el mercado crediticio popular, consideramos que los resultados reportados son, de todos modos, relevantes para este mercado. Habiendo dicho esto, a continuación presentamos los resultados que Woodruff y Martínez tienen específicamente sobre las relaciones crediticias de los hogares con las instituciones financieras populares.

Woodruff y Martínez estiman que así como aumentó el número de cuentas abiertas con las instituciones financieras populares durante el periodo de estudio (2004-2007), el porcentaje de hogares que obtuvo créditos también se incrementó. Asimismo, los autores señalan que la gran mayoría de los préstamos otorgados son a corto plazo: el 25% de los préstamos otorgados en 2004 y más del 33% en 2007 son por periodos de máximo seis meses y arriba del 70% de los

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

préstamos otorgados en cualquier periodo tiene una duración de máximo un año (ver Tabla 6.8). No obstante, los datos parecen indicar que plazos mayores a dos años se están volviendo más comunes.

**TABLA 6.8: DISTRIBUCIÓN DE LOS PLAZOS DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS**  
(2004 - 2007)  
(Porcentajes)

	2004	2005	2006	2007
Menos de 3 meses	8.4	9.2	7.6	9.9
Entre 3 y 6 meses	17.8	21.1	21.6	24.6
Entre 6 meses y 1 año	14.6	13.4	10.9	8.5
1 año	31.1	32.5	32.2	31.2
Entre 1 y 2 años	23.6	18.3	18.1	17.4
Más de 2 años	4.6	5.6	9.6	8.2
Préstamos con plazos reportados	760	607	459	695

Nota: Adaptado de Woodruff y Martínez (2009), Table 17.

En la Tabla 6.9 se detalla el uso que los hogares reportan darle a los préstamos recibidos. Alrededor de un tercio de los hogares declara que se ocupan para cubrir los gastos del hogar o emergencias médicas. Otro 25% de los hogares reporta utilizar los fondos recibidos para realizar inversiones ya sea en negocios agrícolas o no agrícolas. Un 20% adicional declara usarlos para construir o realizar reparaciones en el hogar. El resto de los recursos son utilizados para la compra de vehículos, educación y otros usos. Algo que llama la atención de los porcentajes reportados en la Tabla 6.9 es que, a través del tiempo, el porcentaje de recursos utilizados para cada rubro, permanece relativamente constante.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Woodruff y Martínez también reportan resultados sobre las tasas de interés de los créditos que obtienen los hogares. Sin embargo, los autores señalan que los datos son un tanto ruidosos. Lo que encuentran es que la tasa de interés mediana en 2004 es de 30% anual y 24% para cada uno de los siguientes años. Por otro lado, los hogares en el percentil 25 pagan una tasa de interés anual de entre 14% y 18% y aquellos en el percentil 75 reportan pagar tasas de interés anuales del orden de 36%.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

**TABLA 6.9: USO DE LOS PRÉSTAMOS**  
(2004 - 2007)  
(Porcentajes)

	2004	2005	2006	2007
Emergencias médicas	11.9	12.7	12.3	13.9
Gastos del hogar	21.4	28.4	19.4	20.5
Construcción y reparación del hogar	21.7	18.2	21.6	20.7
Compra de vehículos	5.4	4.3	4.6	3.3
Inversión en negocio agrícola	11.1	9.2	6.9	7.8
Inversión en negocio no agrícola	14.4	17.6	20.2	15.1
Educación	4.4	5.8	4.6	10.4
Porcentaje de préstamos categorizados	90.3	96.2	89.6	91.7

Nota: Adaptado de Woodruff y Martínez (2009), Table 18.

Finalmente, Woodruff y Martínez corren algunas regresiones para estimar de qué manera el plazo de los créditos que se le otorgan a los hogares, así como las tasas de interés que se les cobran, varían de acuerdo a las características de los hogares. A pesar de que los autores solo utilizan datos de la ronda dos a la cuatro para las variables dependientes (plazo de los créditos y tasas de interés cobradas) e información de la línea basal para las variables independientes, las regresiones sufren de los problemas de endogeneidad descritos ampliamente en el capítulo 5. Por lo tanto, los resultados simplemente sugieren qué características de los hogares son las que parecen ser relevantes. Woodruff y Martínez encuentran que los hogares más educados obtienen préstamos a plazos mayores y consiguen que se les cobren menores tasas de interés. Los hogares con más activos durables (más ricos) también parecen recibir este mismo trato. Por otra parte, los préstamos hechos para financiar actividades agrícolas se otorgan por periodos más cortos (respecto al resto), pero también a menores tasas de interés.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### *6.5.7 Las barreras al acceso a los servicios financieros en resumen*

En resumen, los hogares con mayores niveles de educación y de riqueza y que son dueños de un negocio tienen una mayor probabilidad de entablar una relación con alguna institución financiera. Estas características también parecen ser importantes para explicar qué hogares se van incorporando al sector financiero popular conforme éste se va expandiendo. Por lo tanto, alcanzar a los sectores más pobres y menos educados de la economía parece ser una asignatura pendiente que necesita de mayores esfuerzos que simplemente esperar a que esta porción de la economía sea absorbida por el sector financiero popular conforme éste crece. Tanto el sector privado como el sector público deben hacer el esfuerzo por alcanzar a estos sectores de la población. En este esfuerzo el sector privado debe participar principalmente como proveedor de los servicios financieros y el sector público en los términos expuestos en los capítulos 3 y 4 de este documento.

A este respecto, merece la pena mencionar que el otorgar las transferencias monetarias de programas como Procampo, Oportunidades y Crédito a la Palabra de manera electrónica, ha permitido que se logre incorporar al sistema financiero a un número importante de hogares que viven en situación de pobreza y que difícilmente hubieran optado por entablar una relación financiera con alguna institución de finanzas populares por su propio gusto. El incorporar a los beneficiarios de estos programas al sector financiero ha resultado importante pues, de acuerdo con Woodruff y Martínez, estos hogares han empezado a depositar sus ahorros y a pedir créditos de las instituciones financieras en las cuales el gobierno federal les deposita sus recursos. El mejorar nuestro entendimiento de cómo es que las transferencias electrónicas han modificado el uso de los servicios financieros es una importante área de investigación en el futuro (Woodruff y

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Martínez, 2009).

Finalmente, dos cuestiones que tienen importantes implicaciones para el diseño de políticas públicas para aumentar el alcance del sector financiero popular son las siguientes. Por un lado, parece ser que son las instituciones más pequeñas las que se aventuran a atender a las comunidades más pobres del país. Por el otro, son los hogares que expresan tener mayores niveles de confianza en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales quienes tienen una mayor probabilidad de tener una cuenta en alguna institución financiera. Puesto que el nivel de transparencia de las instituciones financieras populares cae rápidamente conforme el tamaño de éstas se reduce (Woodruff y Martínez, 2009), todo parece indicar que eliminar la opacidad bajo la cual funcionan las instituciones financieras populares que se especializan en atender a la población más pobre del país puede ayudar a que aumente el nivel de confianza que la población tiene en ellas y, con esto, aumentar el número de hogares pobres incorporados al sistema financiero en México (Woodruff y Martínez, 2009).

En general, el análisis de la base de datos BANSEFI/SAGARPA sugiere que han habido importantes avances en la expansión de los servicios financieros en México en los últimos años. No obstante, el hecho de que los segmentos más pobres de la población no se hayan beneficiado tanto de esta expansión indica que aún queda bastante espacio para diseñar nuevas políticas públicas, y rediseñar las ya existentes, para lograr incorporar al sistema financiero a quienes aún se encuentran fuera de él.

## **7 Características del sector microfinanciero en México<sup>36</sup>**

### *7.1 Participantes del mercado*

Algunas de las instituciones de microfinanzas más grandes y conocidas de América Latina se encuentran en México. En particular, las tres principales instituciones mexicanas se encuentran dentro de las cinco más grandes de América Latina atendiendo a más de 700,000 prestatarios activos cada una. Dos de estas tres, Compartamos Banco y Financiera Independencia, hicieron noticia en 2007 al realizar una oferta pública de adquisición y ProDesarrollo (2008) estimaba que para 2008 ambas alcanzarían un millón de clientes. Sin embargo, fuera de este selecto grupo de instituciones, la gran mayoría de microfinancieras en México atendía a significativamente menos clientes en 2007. Las siguientes cuatro instituciones más grandes atendían entre 25,000 y 330,000 prestatarios y las 37 instituciones restantes a menos de 25,000. La Tabla 7.1 presenta información sobre las instituciones de microfinanzas en México en 2007 y muestra lo estratificado que se encuentra el mercado en México.

La razón principal detrás de la gran estratificación del mercado es el gran número de instituciones que surgieron en los últimos años. Esta explosión se debió, primordialmente a la creación de estructuras legales favorables tales como las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMs).<sup>37</sup> Al cierre de 2006, año en que se crearon las SOFOMs existían menos de 300. Para 2007 ya existían 800 SOFOMs y ProDesarrollo estimaba que una cuarta parte de ellas ofrecía servicios financieros para el sector popular. Actualmente, existen más de 1,300 SOFOMs y han empezado a surgir preocupaciones respecto a la gran cantidad de individuos que se

---

<sup>36</sup> A menos de que se indique lo contrario, la información presentada en esta sección proviene de ProDesarrollo (2008) y se basa únicamente en las instituciones que reportan datos, de manera voluntaria, a MIX Market.

<sup>37</sup> Las SOFOMs son instituciones de microfinanzas no reguladas que pueden ser creadas con requisitos mínimos de capital y que evitan muchas de las limitaciones de informes y supervisión que tienen las instituciones reguladas (ProDesarrollo, 2008). En el capítulo 8 hablamos más detenidamente de esta figura jurídica.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

encuentra atendida por este tipo de instituciones no reguladas.

**TABLA 7.1: PRINCIPALES INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN MÉXICO  
(2007)**

	Composicion de cartera	Número de préstamos vigentes	Cartera bruta de préstamos (millones de pesos)
Compartamos Banco	Microempresas	869,153	4,120.9
Financiera Independencia	Consumo	833,902	3,156.1
Caja Popular Mexicana	Consumo	778,808	12,617.7
Caja Libertad	Consumo	343,706	6,352.6
CAME	Solo microempresas	105,778	204.3
FINCA México	Solo microempresas	87,428	241.7
FinComún	Microempresas	57,535	471.4
Apoyo Económico	Consumo	23,347	189.8
Credi-Capital	Solo microempresas	22,745	88.9
Soluciones Financieras	Solo microempresas	22,095	66.2
Otras 34 microfinancieras	Mixta	282,444	1,741.6

Nota: Adaptado de ProDesarrollo (2008).

Finalmente, como podría esperarse, las instituciones dedicadas a las microfinanzas en México son más jóvenes que las del resto de América Latina. La mediana de la edad de las instituciones mexicanas es de siete años, mientras que en América Latina es de 12. Las instituciones de pequeña y mediana escala en México son quienes están detrás de estas cifras. Mientras que este tipo de instituciones contaba con la mitad de la edad de sus pares en América Latina, seis años, en 2007, las instituciones grandes cuentan relativamente con la misma edad que las instituciones del mismo tamaño en el resto del continente.

### *7.2 Evolución de los participantes del mercado*

Dado el gran número de mexicanos que se encuentran fuera del sistema financiero, el mercado de las microfinanzas mexicano es uno de los más dinámicos de la región latinoamericana

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

(ProDesarrollo, 2008). Como se ha señalado en la sección anterior, entre 2005 y 2008 las instituciones de microfinanzas en México han logrado más que duplicar su número de prestatarios activos (ver Tabla 7.6). De acuerdo con ProDesarrollo (2008), esto representa un crecimiento de casi el doble de rápido en comparación con el resto de la región. Aún más, puesto que esta expansión se ha dado sin que las instituciones de microfinanzas aumenten el tamaño promedio de sus préstamos (ver Tabla 7.6), se puede suponer que se está creciendo hacia abajo; esto es, se está logrando alcanzar a los sectores de ingresos más bajos de la sociedad. En contraste, el crecimiento de las instituciones de microfinanzas que se ha registrado en el resto de América Latina se ha visto acompañado de un aumento de casi el 25% del tamaño promedio de los préstamos otorgados (ProDesarrollo, 2008). Por lo tanto, parece ser que las instituciones financieras de América Latina están añadiendo a sus filas clientes menos pobres y con mayores necesidades financieras que sus pares mexicanas.

**TABLA 7.2: INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS CON MAYOR CRECIMIENTO EN MÉXICO**  
(2007)

	Tasa de crecimiento del número de préstamos a microempresas (Porcentajes)	Cambio absoluto en el número de préstamos a microempresas	Cambio absoluto la cartera (millones de pesos)
Apoyo Económico	1,781.3	22,106	15.0
Forjadores de Negocios	356.2	10,354	2.9
Progreseemos	348.5	5,991	1.4
Te Creemos	332.7	5,632	1.2
Invirtiendo	188.2	10,155	4.6
APROS	136.5	6,344	0.5
AMEXTRA	107.4	2,851	0.3
COCDEP	99.5	6,577	0.6
CrediComún	79.9	2,721	3.3
Soluciones Financieras	76.2	2,529	2.4

Nota: Adaptado de ProDesarrollo (2008).



DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

**TABLA 7.3: INDICADORES DE RENDIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS DE AMÉRICA LATINA Y MÉXICO**  
(2004 - 2008)  
(Medianas)

	Prestatarios por oficial de crédito		Retorno sobre activos (Porcentajes)	
	América Latina	México	América Latina	México
2004	112.0	74.0	3.6	2.7
2005	115.0	140.5	3.1	1.6
2006	114.5	127.0	3.2	4.8
2007	115.0	106.0	2.9	3.3
2008	108.0	103.5	2.3	1.7

Fuente: MIX Market (2010), www.mixmarket.org

Algo particularmente interesante y descriptivo del estado de las microfinanzas en México es que la entrada al mercado de nuevas instituciones y su rápido crecimiento se está dando aún ante la presencia de instituciones grandes y bien establecidas como Compartamos Banco, Financiera Independencia y Caja Popular Mexicana. Esto indica el tamaño de la demanda insatisfecha por servicios financieros en México. En 2007, por ejemplo, año en el que se alcanzó el máximo de instituciones que reportan datos a MIX Market (ver Figura 6.5), algunas instituciones lograron tasas de crecimiento de tres y hasta cuatro dígitos en cuanto al número de préstamos otorgados a microempresas (ver Tabla 7.2).

Más revelador aún es quizás el hecho de que este crecimiento se esté dando sin que las instituciones entren en una guerra de precios. Las tasas de interés relativamente altas establecidas por las instituciones de mayor tamaño como Compartamos Banco y Financiera Independencia, han permitido a los nuevos participantes en el mercado expandir sus servicios y mantener una rentabilidad no muy lejana a la de sus pares latinoamericanos con un número de prestatarios por oficial de crédito similar (ver Tabla 7.3). En general, las nuevas instituciones de microfinanzas han ampliado sus ganancias apalancando su capital en una proporción de tres a uno para crecer

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

más rápido (ProDesarrollo, 2008).<sup>38</sup> De acuerdo con ProDesarrollo, el resultado de este comportamiento ha sido que con una edad mediana de tan sólo dos años, las nuevas instituciones de microfinanzas en el mercado mexicano logren manejar carteras de crédito de mayor tamaño que sus pares latinoamericanas y alcancen aproximadamente la mitad del tamaño de instituciones que llevaban operando más de 13 años en el mercado.

**TABLA 7.4: MICROFINANCIERAS CON MEJORES TASAS DE RETORNO SOBRE ACTIVOS EN AMÉRICA LATINA (2008)**

	País	Estatus regulatorio	Retorno sobre activos (Porcentajes)	Retorno sobre capital (Porcentajes)
Columbia Microcreditos	Argentina	Regulada	41.5	2,302.1
ALSOL	México	No regulada	26.3	56.6
Alternativa 19 del Sur	México	No regulada	26.2	30.2
Conserva	México	No regulada	23.7	44.2
IDEPRO	Bolivia	No regulada	20.2	44.4
Compartamos Banco	México	Regulada	19.1	55.2
Fácil SCM	Brasil	Regulada	16.4	17.6
Pro Mujer - PER	Perú	No regulada	16.4	33.1
CEAPE MA	Brasil	No regulada	14.9	33.0
Financiera Independencia	México	No regulada	14.7	62.2
FOVIDA	Perú	No regulada	14.7	16.8
COCDEP	México	No regulada	14.0	36.3
ADRA - PER	Perú	No regulada	13.4	23.5
FACES	Ecuador	No regulada	12.8	17.3
CrediAmigo	Brasil	Regulada	12.5	39.2
IDESPA	Perú	No regulada	12.4	23.1
AMEXTRA	México	No regulada	12.3	28.4
Te Creemos	México	Regulada	11.8	73.7
Banco da Familia	Brasil	No regulada	11.6	22.4
MUDE	Guatemala	No regulada	11.2	16.2

Fuente: MIX Market (2010), [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org)

<sup>38</sup> Las fuentes de financiamiento de las instituciones microfinancieras mexicanas difieren marcadamente de las instituciones del resto de América Latina. Las instituciones latinoamericanas optaron en 2007 por el financiamiento crediticio para apalancarse, mientras que las instituciones mexicanas confiaron más en el capital para financiar su crecimiento. Como resultado de este proceso, las instituciones mexicanas redujeron su apalancamiento de una razón deuda-capital de 2 a 1.5.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

No obstante lo anterior, la competencia de nuevos participantes como Conserva y grandes financieras de consumo como Banco Azteca y Banco Wal-Mart sí ha tenido efectos, si bien relativamente pequeños, sobre los retornos de las instituciones más grandes del mercado. En particular, la mayor competencia ha causado que instituciones fuertes como Compartamos Banco vean sus retornos sobre activos declinar, cosa que no sucedía desde hace años (ProDesarrollo, 2008). A pesar de esto, sin embargo, como se puede observar en la Tabla 7.4, un gran número de instituciones mexicanas continúan siendo de las más rentables en América Latina y el sector microfinanciero, en su conjunto, ha sido claramente más rentable que la banca comercial mexicana a través de los años (ver Tabla 7.5).

**TABLA 7.5: RENTABILIDAD DE LAS MICROFINANCIERAS Y LA BANCA COMERCIAL EN MÉXICO**  
(2004 - 2008)

	Microfinancieras		Banca comercial	
	Número de instituciones	Promedio ponderado por activos del retomo sobre activos (Porcentajes)	Número de instituciones	Promedio ponderado por activos del retomo sobre activos (Porcentajes)
2004	6	4.58	30	1.19
2005	10	4.21	29	1.48
2006	28	6.21	31	1.90
2007	33	6.16	40	2.00
2008	39	6.48	43	1.73

Nota: El número de bancos comerciales reportados corresponde a los considerados en el Boletín Estadístico Trimestral de la Banca Múltiple de la CNBV del último trimestre de cada año.

Fuente: MIX Market (2010), [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org) y CNBV, [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx)

Por otra parte, a pesar de que en México, en promedio, se tiene la tasa de retornos más alta de la región, al interior del país se observan fuertes diferencias (ver Tabla 7.6). De hecho, México es el hogar no solo de las instituciones más rentables de Latinoamérica, sino también de las menos rentables. En particular, las instituciones del sur del país y las instituciones de mayor

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

tamaño son de las más rentables. En cambio, las instituciones del norte y centro del país han tenido problemas para lograr su sostenibilidad.

**TABLA 7.6: MICROFINANCIERAS CON MEJORES TASAS DE RETORNO SOBRE ACTIVOS EN MÉXICO (2008)**

	Estatus regulatorio	Retorno sobre activos (Porcentajes)	Retorno sobre capital (Porcentajes)
ALSOL	No regulada	26.3	56.6
Alternativa 19 del Sur	No regulada	26.2	30.2
Conserva	No regulada	23.7	44.2
Compartamos Banco	Regulada	19.1	55.2
Financiera Independencia	No regulada	14.7	62.2
COCDEP	No regulada	14.0	36.3
AMEXTRA	No regulada	12.3	28.4
Te Creemos	Regulada	11.8	73.7
Credi-Capital	No regulada	10.7	43.4
GCM	No regulada	8.4	15.3
SemiSol	No regulada	7.1	36.0
CAFASA	No regulada	5.9	26.2
ATEMEXPA	No regulada	5.3	11.0
UNICREICH	Regulada	4.8	14.3
Solución Asea	Regulada	4.5	9.7
Progresemos	No regulada	3.5	5.6
FINCA - MEX	No regulada	2.7	8.9
Pro Mujer - MEX	No regulada	2.3	5.5
Caja Popular Mexicana	Regulada	2.2	16.5
CAME	No regulada	1.7	5.7

Fuente: MIX Market (2010), [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org)

Las divergencias regionales al interior del país encuentran su explicación, en parte, en el hecho de que la región central se ha convertido en una de las áreas más competitivas de la República. De hecho, la baja rentabilidad de las instituciones de esta zona se ha debido, en muchos casos, a que diversas instituciones microfinancieras sacrifican utilidades para crecer, gastando porciones significativas de sus ingresos en abrir nuevas oficinas y/o adquiriendo lo

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

último en tecnología y capacitando nuevo personal. Un ejemplo de esto es Apoyo Económico. Esta institución abrió una nueva sucursal cada diez días hacia fines de 2007 e inicios de 2008. Esto se tradujo en que al cierre de 2007, Apoyo Económico contara con 46 oficinas y para mediados de 2008 con 75, algo bastante impresionante para una institución de apenas dos años de edad.

### *7.3 Efectos de una mayor competencia sobre la eficiencia, los costos y las tasas de interés*

Una consecuencia del aumento en competencia es que las instituciones de microfinanzas mexicanas han logrado mejorar su eficiencia, reducir sus costos y han comenzado a cobrar tasas de interés un poco más bajas que en el pasado. Sin embargo, merece la pena remarcar que las tasas de interés cobradas en México por el sector microfinanciero continúan siendo casi dos veces más altas que las cobradas en el resto de América Latina. De acuerdo a ProDesarrollo (2008), estos altos precios observados en México se deben a (i) la necesidad de cubrir costos de operación más altos (salarios más altos, distancias de viaje mayores, costos más altos de servicios básicos, etc.); (ii) costos más altos asociados con el servicio a grupos de crédito más pequeños; (iii) insuficientes economías de escala en las instituciones más pequeñas; (iv) la intención de construir capital para un crecimiento acelerado; y (v) menor competencia y diversidad de productos que en otros mercados.

Curiosamente y contrario a lo que podría esperarse, las instituciones mexicanas más grandes fueron las que cobraron tasas de interés más altas y resultaron ser más rentables que las instituciones pequeñas. Esto permitió que las instituciones pequeñas pudieran entrar al mercado cobrando tasas altas para financiar su crecimiento y cubrir sus altos costos de operación

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

derivados de bajas economías de escala. Debido a la fuerte presencia de bancos comerciales en el norte del país, las instituciones del norte cobraron las tasas de interés más bajas, sacrificando su rentabilidad. En cambio, las instituciones del centro del territorio fueron quienes cobraron las tasas más altas. A pesar de esto, un gran número de estas microfinancieras tampoco alcanzaron a ser rentables pues optaron por invertir sus recursos para financiar su expansión. Finalmente, las instituciones del sur cobraron tasas moderadas y obtuvieron una alta rentabilidad al beneficiarse de una estructura de gastos comparativamente más moderada que la que se enfrentó en el centro y norte del país.

Otra consecuencia de la mayor competencia en el sector fue un incremento en la eficiencia de las instituciones microfinancieras mexicanas. A pesar, de que en México las instituciones son más costosas de operar que en el resto de América Latina, las microfinancieras en México han logrado reducir sus costos al mismo tiempo que han visto caer el monto de sus préstamos. En particular, las instituciones mexicanas han avanzado en reducir sus gastos con relación a sus activos. Sin embargo, aún queda un largo camino que recorrer para que el sector microfinanciero mexicano alcance los niveles de eficiencia observados en el resto de Latinoamérica. Es de esperarse que conforme madure el mercado y aumente la competencia, la estructura de los costos de las instituciones mexicanas empiece a parecerse más a la de sus pares del resto del continente.

Diferencias significativas respecto al grado de eficiencia de las instituciones se observó también al interior del país. Las instituciones del norte gastaron mucho más por cada prestatario y las del centro tuvieron una alta relación de gastos de operación sobre cartera bruta, es decir, fueron ineficientes. Estas características afectaron negativamente la rentabilidad de ambas

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

regiones. Por su parte, las instituciones del sur fueron las que demostraron ser más eficientes y esto se vio reflejado en sus retornos.

Por otra parte, resulta interesante resaltar las diferencias en cuanto a los porcentajes de la cartera bruta de crédito financiada a través de depósitos en México y el resto de América Latina. Si se consideran todas las instituciones microfinancieras en el país, se observa que México lidera al resto de la región en este concepto. No obstante, si se omite a las instituciones mexicanas con más de 100,000 préstamos, el panorama cambia sustancialmente. En este caso, las instituciones de microfinanzas del resto de Latinoamérica duplican a México en el monto de la cartera de crédito cubierta por depósitos. Esto se debe a que las instituciones mexicanas no han necesitado intermediar depósitos para crecer, su crecimiento ha estado financiado a través de sus altas ganancias e inversiones de capital. Adicionalmente, muchas microfinancieras mexicanas se constituyen como SOFOMs, una estructura legal no regulada con menores requisitos de informes y supervisión que otras estructuras reguladas, pero que prohíbe recibir ahorros (u ofrecer servicios de remesas). Finalmente, algunas instituciones pequeñas consideran que es más probable que sus clientes depositen sus ahorros en bancos comerciales y, por lo tanto, no están dispuestas a entrar al mercado de ahorros (ProDesarrollo, 2008). Se espera que esta tendencia cambie en los próximos años conforme diversas instituciones cambien de estatus legal y se conviertan en Sociedades Financieras Populares, instituciones reguladas que buscan capturar el mercado de microahorros no atendido en México.

### *7.4 Productos ofrecidos en el mercado*

Al comparar los productos ofrecidos por las instituciones microfinancieras mexicanas con

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

aquellos ofrecidos por sus pares latinoamericanas, se observa que en México hay menor diversidad. Las instituciones mexicanas ofrecen entre dos y tres distintos productos únicamente. Por otra parte, el 84.1% de las instituciones mexicanas se inclinan por el otorgamiento de créditos grupales o de bancos comunales y sólo un 15.9% otorga créditos individuales.<sup>39</sup> En contraste, casi la mitad de las instituciones del resto del continente otorgan préstamos individuales y tan solo el 39.7% se inclina por préstamos grupales o de bancos comunales. Una consecuencia de estas diferencias en las metodologías utilizadas para el otorgamiento de créditos es que, en promedio, el monto de los préstamos otorgados en México es menor que en el resto de América Latina (ProDesarrollo, 2008).

Al analizar los tipos de créditos otorgados por las instituciones mexicanas al interior del país, se encuentran diferencias similares. Las instituciones microfinancieras grandes (más de 100,000 clientes) otorgan mayormente créditos individuales de consumo, mientras que las instituciones pequeñas se enfocan en microempresas y otorgan créditos grupales. Asimismo, geográficamente, son las instituciones establecidas en el norte del país las que otorgaron créditos individuales grandes (casi del doble de tamaño que los otorgados en el resto del país), mientras que en el centro y sur del país se otorgaron créditos grupales pequeños.

Habiendo dicho esto, cabe resaltar que la entrada de nuevas instituciones al mercado a provocado que paulatinamente se empiecen a ofrecer un poco más de productos. Por ejemplo, se han empezado a ofrecer créditos para la compra o mejora de vivienda en plazos que van desde

---

<sup>39</sup> Créditos grupales se refieren a créditos escalonados de garantía solidaria con plazos de cuatro a seis meses en donde los grupos están formados por entre cuatro y seis personas y la forma de pago es semanal o quincenal. Créditos de bancos comunales se refieren a créditos similares a los grupales pero en los que los grupos son más numerosos, generalmente entre 15 y 30 personas, pero pueden llegar hasta 50 miembros. Créditos individuales son aquellos en los que no hay aval grupal pero de acuerdo al monto requieren de algunos requisitos adicionales como avales, colateral real o líquido. En este caso, los plazos pueden llegar hasta 12 o 18 meses y la forma de pago es fundamentalmente quincenal, aunque también puede ser semanal o mensual.



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

los ocho meses hasta los dos años, con pagos mensuales y para los cuales es necesario contar con un colateral real. Asimismo, se han empezado a dar créditos para la compra de autos. Por otra parte, aunque de momento, la captación de ahorro es poco frecuente, se espera que conforme más y más instituciones se vayan regulando, este tipo de servicio se vuelva más popular. Por último, también se han empezado a ofrecer seguros de vida, seguros de vida para cancelación de adeudos, seguros de auto y servicios de remesas.

Además de los servicios financieros tradicionales y de los más recientes, un número importante de instituciones ofrece servicios no financieros cuyo objetivo principal es el mejorar la calidad de vida de las personas. En particular, un número de microfinancieras ofrecen servicios de capacitación empresarial y en el uso e inversión del crédito, servicios de capacitación para la salud, servicios de capacitación en desarrollo humano y empoderamiento de la mujer y servicios de alfabetización o promoción educacional formal.

### *7.5 Composición de la cartera de las instituciones microfinancieras mexicanas*

A pesar de su acelerado crecimiento, como puede observarse en la Tabla 7.7 las instituciones microfinancieras mexicanas han logrado mantener su cartera de riesgo en un nivel bajo y similar al de sus pares Latinoamericanas.<sup>40</sup> Esto se debe a que las instituciones de microfinanzas mexicanas han logrado crecer y, al mismo tiempo, aumentar sus tasas de repago. En particular, hasta 2007 no se habían observado problemas de sobreendeudamiento pues muchas instituciones se habían expandido hacia nuevos mercados sedientos de servicios financieros. Por tamaño, las instituciones grandes son las que registraban la cartera en riesgo más alta del país (5%).

---

<sup>40</sup> Préstamos vencidos por más de 30 días.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Geográficamente, las instituciones del norte del país son quienes se encontraban en peor forma con casi un 7% de su cartera en situación de riesgo.

**TABLA 7.7: CARTERA EN RIESGO DE LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS POR AÑO EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO**  
(2004 – 2008)  
(Medianas)

	Cartera en riesgo	
	América Latina	México
2004	5.8	1.9
2005	4.5	5.7
2006	4.2	2.9
2007	3.9	3.4
2008	4.9	4.9

Fuente: MIX Market (2010), [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org)

Analizar el impacto de la reciente crisis económica impacto sobre la composición de la cartera de estas instituciones queda como una interesante área de investigación futura pues, como puede observarse en la Tabla 7.7, la cartera en riesgo para la institución mediana en México dio un salto importante de 3.4% a 4.9%. Asimismo, merece la pena continuar monitoreando cómo es que el rápido crecimiento del sector afecta las tasas de morosidad registradas. La habilidad de las instituciones para trazar estrategias de crecimiento racionales será crítica para la salud del sector en el futuro (ProDesarrollo, 2008).

### *7.6 Desafíos del sector microfinanciero mexicano*

Como se ha detallado arriba, en comparación con los sectores microfinancieros de otros países de América Latina, el sector financiero mexicano es bastante joven. Sin embargo, poco a poco ha ido profesionalizándose, ha logrado alcanzar a un mayor número de hogares y ha mejorado la

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

calidad y cantidad de servicios que brinda. No obstante, aún existen distintas áreas de oportunidad para que el sector mejore en todos los sentidos y logre consolidarse como proveedor de servicios financieros a millones de hogares mexicanos. A continuación detallamos los desafíos más relevantes que enfrenta el sector de acuerdo a ProDesarrollo (2008).

### *7.6.1 Adopción generalizada de buenas prácticas y de un código de ética compartido*

Las instituciones de microfinanzas alrededor del mundo surgen con un fuerte compromiso social en el trabajo que realizan y con el objeto de impactar en la calidad de vida de las personas a las que atienden. Es un desafío el lograr que todas las instituciones que atienden a las personas de escasos recursos compartan estos principios y se comprometan a su aplicación. El que esto suceda es fundamental para lograr la consolidación de un sector de finanzas populares con prácticas sanas, que colaboren con el desarrollo de la calidad de vida de los clientes evitando su sobreendeudamiento y la aplicación de prácticas monopólicas que inhiban la mejora de los servicios y sus precios.

### *7.6.2 Mecanismos de transparencia que permitan contar con información del mercado confiable y de gestión de instituciones*

Es importante fortalecer los mecanismos que aseguren la transparencia de la información del mercado y de la evolución de las instituciones para contar así con información oportuna y confiable que permita atraer a inversionistas y fuentes de fondeo, medir el desempeño financiero del sector, detectar a las instituciones confiables y fomentar alianzas estratégicas que permitan enfrentar los desafíos de diversificación de productos, crecimiento, inserción de tecnologías y

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

profesionalización del sector.

### *7.6.3 Medición del desempeño social*

Una vez asegurada la transparencia de las instituciones el siguiente paso es desarrollar e implementar mecanismos de medición de su desempeño social. Esta herramienta podrá guiar por un lado los recursos existentes hacia aquellas entidades que estén dando mejores resultados en esta línea y por otro conocer y difundir las buenas prácticas que se van desarrollando entre las instituciones para acortar los tiempos de aprendizaje de cada una.

### *7.6.4 Mayor diversidad en productos y servicios*

Es un gran desafío para las instituciones diversificar su oferta de servicios (diferentes tipos de crédito, seguros, remesas, etc.) para ampliar las oportunidades de sus clientes, y a su vez, disminuir los costos de transacción asociados a cada uno, entrar a nuevos mercados y distribuir riesgos en sus carteras de préstamos. Además, aquellas instituciones que brindan servicios no financieros o las que están interesadas en hacerlo, tienen un gran desafío pues, por un lado, deben poder integrarlos a sus operaciones y masificarlos de manera sostenible para poder potenciar así el impacto sobre las personas atendidas; por otro lado, deben poder desarrollar modelos eficientes de nuevos servicios que permitan ampliar dicho impacto.

### *7.6.5 Ampliación de la oferta de servicios de ahorro*

Uno de los desafíos más importantes es acercar y brindar servicios de ahorro a toda la población a la que se está atendiendo por medio de instituciones reguladas. Para esto es necesario llegar a

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

las comunidades alejadas y lograr ofrecer el servicio con soluciones innovadoras que permitan mantener bajos costos transaccionales tanto para las instituciones microfinancieras como para sus clientes.

### *7.6.6 Mayor penetración de los mercados, especialmente los rurales*

El crecimiento del sector hacia zonas rurales está ligado a las redes bancarias existentes y a los costos de transacción. Es por eso que uno de los desafíos más grandes es la construcción de una red de pagos eficiente que permita a las organizaciones trabajar en esas zonas. Otro desafío igualmente importante es desarrollar tecnologías innovadoras y formar alianzas estratégicas que permitan brindar servicios financieros a bajo costo en áreas alejadas o poco pobladas. Este tipo de desarrollo también es necesario para poder reducir costos de operación y lograr disminuir el monto de los créditos otorgados manteniendo la sostenibilidad de las instituciones. De esta manera, se podrá atender a población de mayor pobreza.

### *7.6.7 Incorporación de tecnologías a los procesos que permitan bajar los costos de transacción*

La inversión en tecnología puede ser muy cara para instituciones que no tienen escala suficiente. La tecnología puede ser en muchos casos un insumo importante para la reducción de costos, la mejora y optimización de las operaciones y el puente para poder tener mayor penetración y cobertura en zonas rurales. Si la introducción de tecnologías en instituciones de menor tamaño no es viable, es aún menos viable enfrentar el costo de desarrollo o adaptación de las mismas en un sector que recién comienza a ser atractivo para algunos proveedores de este importante recurso. El desafío de atraer fondos, inversiones y a los mismos proveedores para desarrollar

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

soluciones útiles y adaptadas al sector será clave para acompañar el crecimiento, la optimización y la diversificación antes mencionadas.

### *7.6.8 Identificar, formar, incentivar y retener a los recursos humanos para el sector y sus instituciones*

Las instituciones de microfinanzas dependen en gran medida del personal que labora en ellas. Uno de los grandes problemas que enfrentan las instituciones microfinancieras es el de contar con personal capacitado en todos los niveles. El conocimiento del sector no se ha incorporado aún en universidades y/o escuelas técnicas, por lo que la formación del personal depende en gran medida de las propias instituciones. Esto resulta en elevados costos operativos.

## **8 Políticas públicas relacionadas con los microcréditos<sup>41</sup>**

En los últimos 35 años el gobierno federal ha implementado una serie de políticas públicas que ha transformado de manera importante al sistema financiero mexicano. Dentro de los cambios que ha sufrido el sistema financiero a raíz de las acciones del gobierno federal, dos son particularmente importantes para el sector de la población que se beneficia (o se puede beneficiar) de microcréditos. En primer lugar, se encuentra el cambio que ha sufrido el sistema financiero a raíz de las políticas de liberalización que se han implementado en las últimas décadas. La liberación que se ha alcanzado ha provocado, entre otras cosas, que se reduzca el papel del gobierno como prestador de servicios financieros a la población que se encuentra fuera del sistema financiero comercial. En segundo lugar, y como respuesta a su menor participación como prestador de servicios financieros, se encuentra la preocupación del gobierno federal por fomentar la existencia de instituciones sanas que brinden servicios de ahorro y crédito a aquellos individuos que se encuentran fuera del sistema financiero comercial y/o que se hayan visto afectados por la desaparición o reducción de los programas crediticios gubernamentales. El resultado de esta preocupación ha sido el diseño, la entrada en vigor en 2001 y las subsecuentes modificaciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

En este capítulo describimos la evolución del papel que el gobierno federal ha jugado en los últimos 35 años como prestador de servicios financieros a la población que se encuentra fuera del sistema financiero comercial, poniendo especial atención a lo que ha sucedido en los mercados financieros rurales, que es para los que existe mayor documentación. Como veremos, conforme el gobierno ha reducido su participación como proveedor de servicios financieros

---

<sup>41</sup> Esta sección se basa en Richter, Boucher y Woodruff (2006) donde puede encontrarse un análisis más detallado.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

populares, un número de importante de instituciones privadas ha surgido para satisfacer la demanda por este tipo de servicios. Este fenómeno ha provocado, a su vez, que el gobierno se preocupe por el estado de salud de estas nuevas instituciones y por proteger a sus clientes.

Cabe mencionar que el principal objetivo de este capítulo no es relatar con sumo detalle el papel que el gobierno federal ha jugado dentro de los mercados financieros populares en los últimos 35 años.<sup>42</sup> Más bien, en este capítulo intentamos describir los principales cambios que han afectado al sistema financiero mexicano—y como consecuencia la oferta y la demanda de crédito popular—entre 1976 y 2009, de tal manera que sea posible comprender dónde nos encontramos actualmente y por qué nos encontramos aquí. Con esto en mente y siguiendo a Richter, Boucher y Woodruff (2006) consideraremos los siguientes tres episodios: intervención estatal que abarca aproximadamente de 1976 a 1988, reforma liberalizadora que comprende más o menos de 1989 a 2000, y periodo post-liberalización que va de 2000 a hoy en día.

### *8.1 Intervención estatal*

Las políticas llevadas a cabo por el gobierno federal entre 1976 y 1988 se destacan por una importante presencia del Estado en los mercados crediticios populares. Al igual que como sucedió en otros países de América Latina, en México el gobierno identificó que la falta de crédito actuaba como un fuerte obstáculo para que los pequeños agricultores—particularmente aquellos ubicados en tierras ejidales—lograran modernizarse. Por lo tanto, con la convicción de eliminar este obstáculo para la modernización, el gobierno federal decidió canalizar enormes montos de crédito subsidiado al sector rural. Para facilitar la implementación de su estrategia, el

---

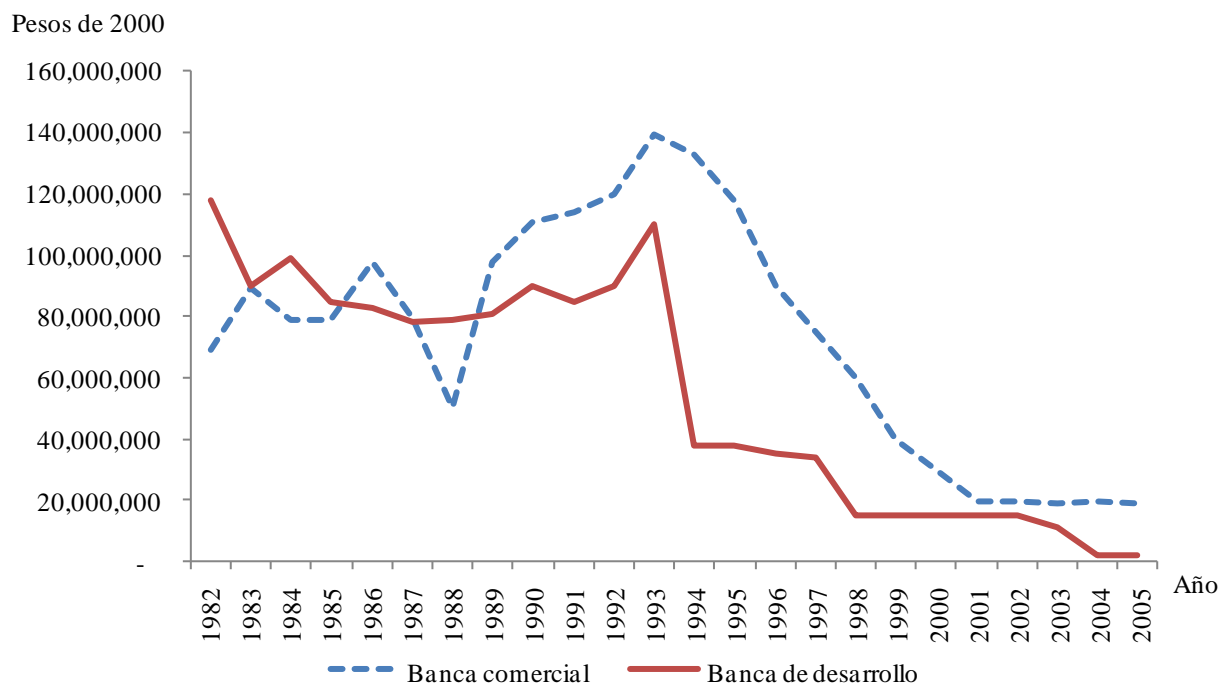
<sup>42</sup> Por mercados financieros populares nos referimos a aquellos compuestos por individuos que no cuentan con acceso a los servicios financieros ofrecidos por la banca comercial.



DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

gobierno creó dos instituciones relevantes. Por un lado, en 1976, el gobierno consolidó a tres instituciones bancarias creando una sola. Esto es, la consolidación del Banco Nacional de Crédito Agrícola (fundado en 1926), el Banco Nacional de Crédito Ejidal (fundado en 1936) y el Banco Nacional Agropecuario (fundado en 1965) dio como resultado el nacimiento del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) (Pessah, 1987). Posteriormente, en 1979, el gobierno creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) para tratar de incrementar la productividad en alimentos básicos del sector ejidal. Así, a través del SAM y BANRURAL, el gobierno implementó su plan de brindar crédito a los productores rurales (Wiggins et al., 2002). La estrategia del gobierno tuvo como consecuencia inmediata el lograr proveer crédito a un número mayor de productores y el financiar la producción de un mayor número de hectáreas al aumentar la cantidad de créditos ofrecidos a la población rural.

**FIGURA 8.1: CRÉDITO AGRÍCOLA EN MÉXICO PROVENIENTE DEL SECTOR BANCARIO (1982 - 2005)**

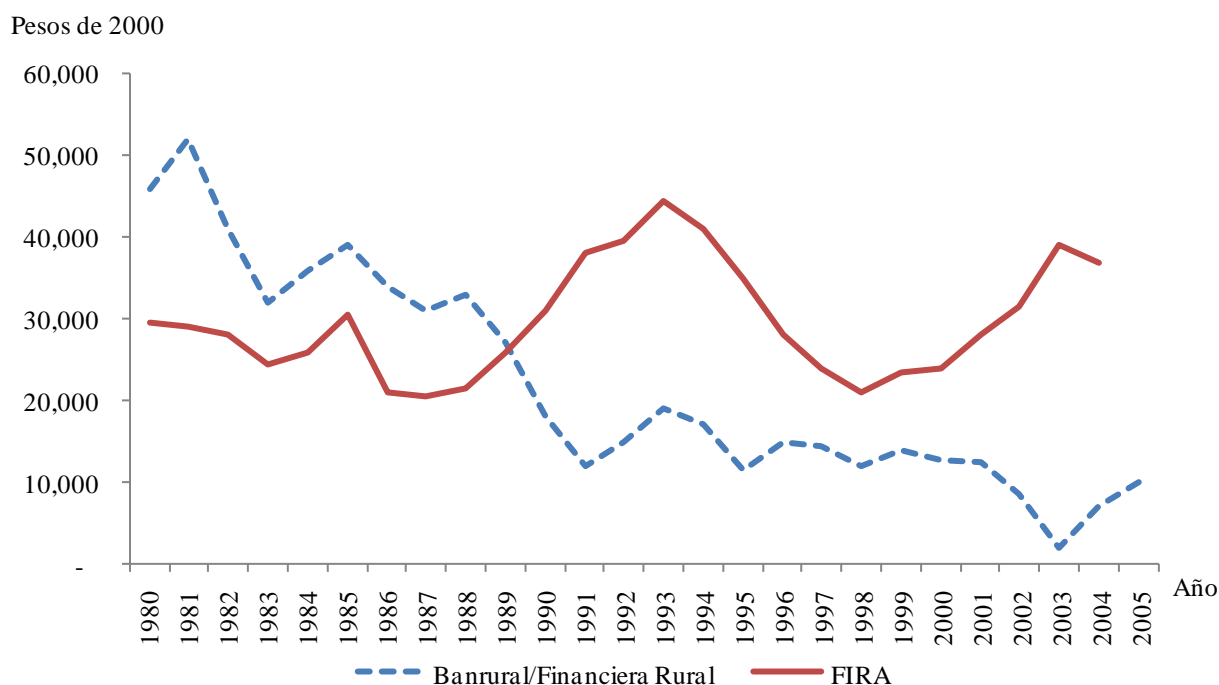


Fuente: Richter, Boucher y Woodruff (2006), Figure 1.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Sin embargo, la crisis de 1982 alteró notablemente el curso de las políticas públicas que estaba implementando el gobierno federal. Particularmente, entre 1981 y 1987 se vieron recortados drásticamente los presupuestos que debían financiar las políticas agrícolas en el país. Esto provocó, entre otras cosas, que se abandonara el SAM (Wiggins et al., 2002). En conjunto, todos los ajustes que se implementaron a raíz de la crisis se tradujeron en una fuerte caída del crédito otorgado en el país tanto por la banca comercial, como por la banca de desarrollo, tal como lo muestra la Figura 8.1. Respecto a la caída del crédito otorgado por la banca de desarrollo, cabe señalar que ésta se debió a la drástica caída del crédito ofrecido por BANRURAL, como puede observarse en la Figura 8.2.

**FIGURA 8.2: CRÉDITO OTORGADO EN MÉXICO POR BANRURAL Y FIRA (1980 - 2005)**



Fuente: Richter, Boucher y Woodruff (2006), Figure 2.

Durante el periodo de tiempo de la fase de intervención estatal (1976-1988), los

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), fungían como otra institución gubernamental que otorgaba crédito a los productores rurales. Sin embargo, los FIRA operaban como institución de segundo piso pues los fideicomisos otorgaban préstamos descontados a la banca comercial a través de cuatro fondos: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios; Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios; y el Fideicomiso para el Desarrollo de la Pesca. El requisito para que la banca comercial pudiera obtener recursos de estos fondos era que los créditos que otorgara fueran dirigidos a productores agrícolas para que éstos financiaran su capital de trabajo, hicieran inversiones de capital o financiaran la comercialización de sus productos. Sin embargo, los requisitos que debían cumplir los productores agrícolas para acceder a los créditos otorgados por la banca comercial eran mucho más rigurosos que los que debían cumplir para acceder a los créditos otorgados por BANRURAL. Como resultado, durante toda la década de los 80, el crédito otorgado vía los FIRA, fue consistentemente menor que el otorgado vía BANRURAL (ver Figura 8.2).

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

### *8.2 Reforma liberalizadora*

La reforma liberalizadora comprende aproximadamente de 1989 a 2000, periodo de tiempo

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

durante el cual el país pasó de adoptar políticas públicas con fuerte intervención estatal a adoptar políticas públicas que favorecieran e impulsaran la liberalización económica. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es quizás el máximo símbolo de la liberalización promovida durante esta etapa. Para nuestros fines, dos eventos particularmente importantes ocurrieron durante este periodo. En primer lugar, BANRURAL fue reestructurado; en segundo, el gobierno federal creó el programa Crédito a la Palabra (CAP).

El cambio más dramático ocurrido durante este periodo para el sector rural fue la reclasificación de los criterios de elegibilidad para que un productor agrícola pudiera recibir préstamos de BANRURAL. En 1989, los productores rurales fueron clasificados en cuatro grupos de acuerdo a su potencial económico. El primer grupo estaba constituido por entre 75,000 y 150,000 productores comerciales que habían demostrado ser prestatarios confiables de BANRURAL. El segundo grupo estaba compuesto por entre 500,000 y 600,000 medianos productores y ejidatarios. El tercer grupo, compuesto por pequeños productores, contaba con entre 400,000 y 600,000 miembros. Finalmente, el resto de los productores agrícolas, alrededor de 1.1 millones, fue catalogado dentro de un cuarto grupo. De estos cuatro grupos, únicamente los productores del tercer grupo fueron catalogados como elegibles para recibir créditos de BANRURAL.<sup>43</sup> Esto significó que sólo el 25% de los productores que anteriormente tenían acceso a los créditos de BANRURAL, fueran catalogado como elegibles.

Los efectos de esta política fueron inmediatos y notables. El número de prestatarios elegibles cayó de 800,000 a 224,000 (Myhre, 1998). Entre 1988 y 1991 el número de hectáreas

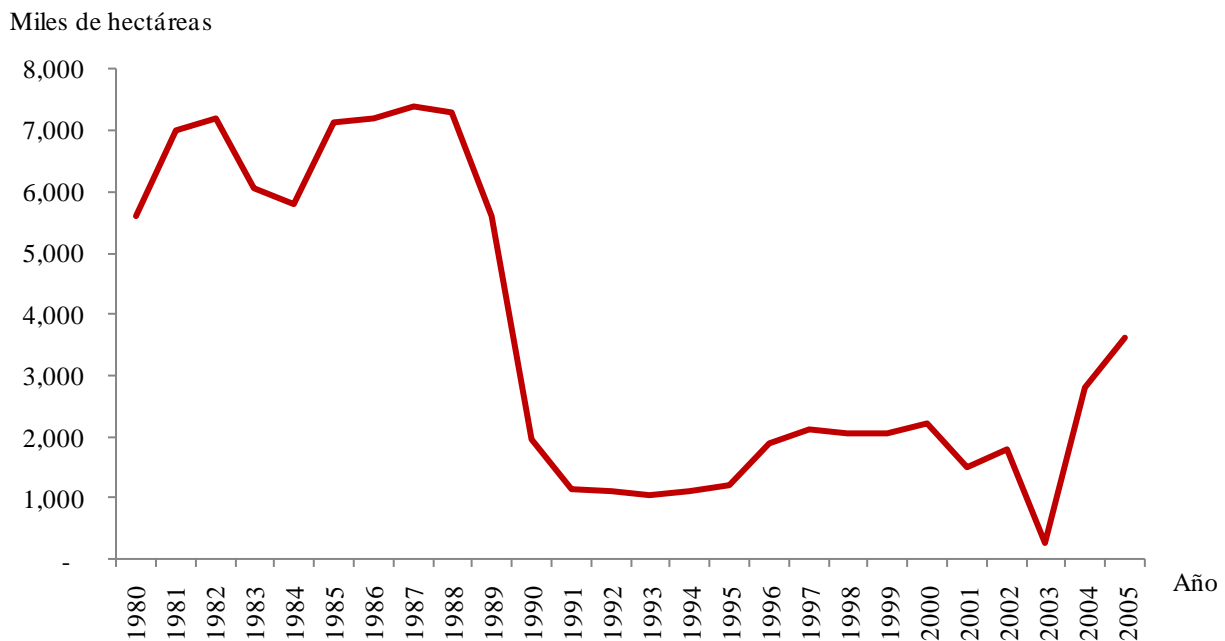
---

<sup>43</sup> Los productores del grupo uno ahora tenían que acercarse a la recientemente privatizada banca comercial. Por su parte, los productores del grupo dos obtendrían créditos provenientes de los FIRA a través de la banca comercial. Mientras que los productores del grupo cuatro se quedaron sin acceso al sistema financiero formal del país.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

financiadas pasó de 7.2 millones a poco más de un millón (ver Figura 8.3). El porcentaje de crédito agrícola otorgado por la banca de desarrollo decreció de manera importante (ver Figura 8.4). Todo esto llevó a una caída en el monto total de créditos otorgados como puede apreciarse en la Figura 8.2. Sin embargo, llama la atención que mientras el número de beneficiarios de crédito y el monto total de créditos otorgados cayeron, el monto de crédito por hectárea aumentó durante este periodo al pasar de 4,000 pesos de 2000 en 1989 a 18,000 pesos de 2000 en 1994 como puede verse en la Figura 8.5.

**FIGURA 8.3: HECTÁREAS FINANCIADAS POR BANRURAL EN MÉXICO (1980 - 2005)**



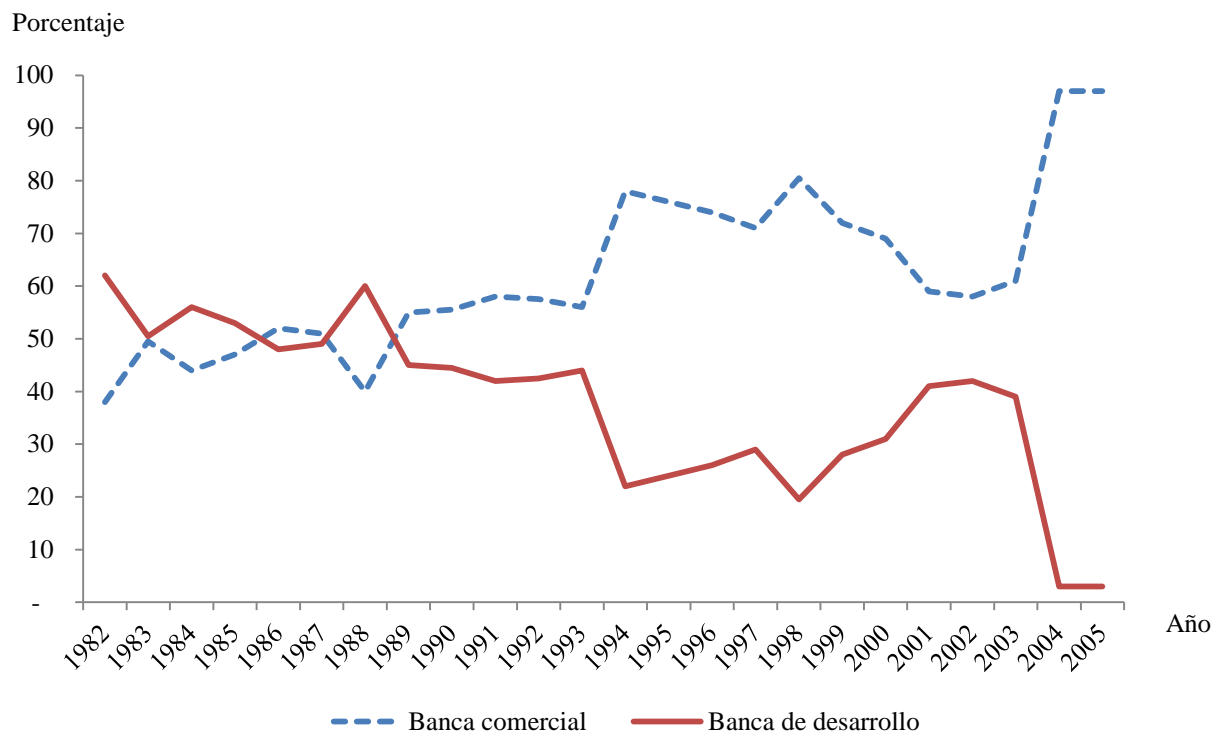
Fuente: Richter, Boucher y Woodruff (2006), Figure 3.

El cambio en las políticas de acceso a crédito de BANRURAL acabó beneficiando a los productores comerciales pues las operaciones de los FIRA se expandieron y empezaron a dar créditos blandos, es decir a bajas tasas de interés, a la banca comercial. Así, como se observa en

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

la Figura 8.2, el monto de préstamos otorgados por los FIRA se duplicó entre 1988 y 1993. Además, en 1989, el monto de préstamos otorgados por los FIRA rebasó el otorgado por BANRURAL y, a partir de entonces, siempre ha permanecido por arriba.

**FIGURA 8.4: PORCENTAJE DE CRÉDITO AGRÍCOLA EN MÉXICO POR TIPO DE BANCA (1982 - 2005)**



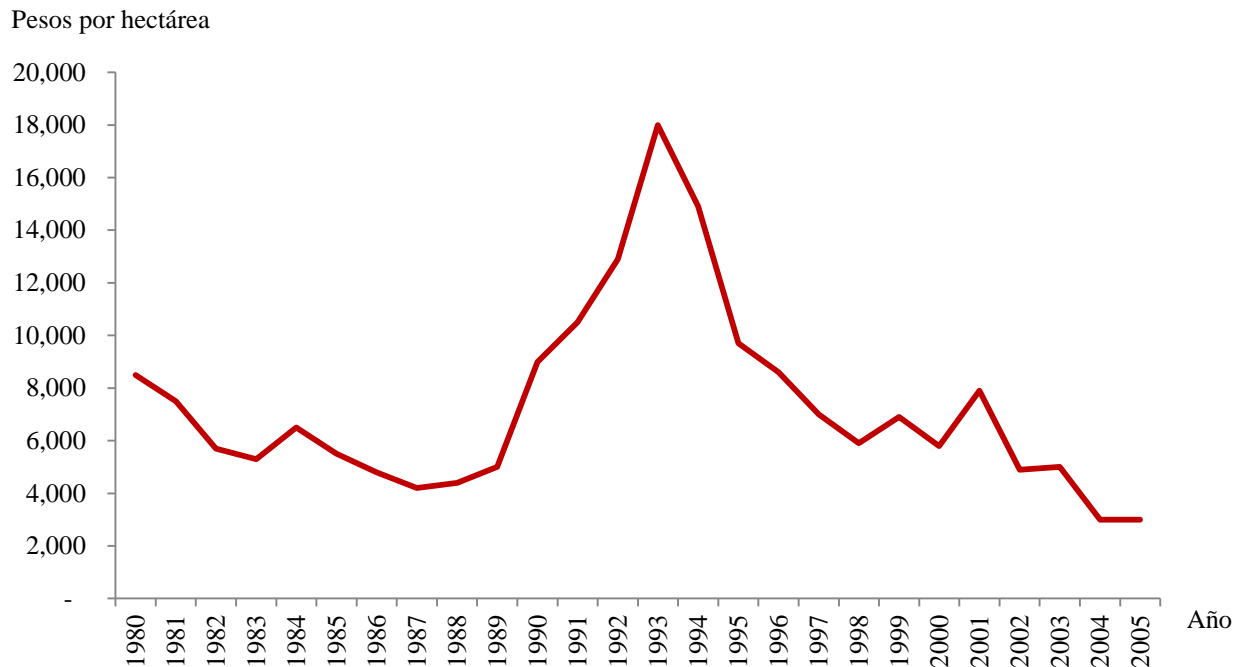
Fuente: Richter, Boucher y Woodruff (2006), Figure 4.

El segundo evento importante durante este periodo fue la puesta en marcha del programa CAP en 1989. La meta del CAP era atender a los 1.1 millones de productores que quedaron fuera del sistema financiero mexicano tras la reclasificación de los criterios de elegibilidad para acceder a créditos de BANRURAL, es decir, a los productores del grupo cuatro. El CAP se diseñó para financiar la producción agrícola de ejidatarios o propietarios en hasta tres hectáreas de tierra. Los préstamos los entregaban los municipios directamente a los productores. El único requisito para acceder a estos préstamos era que los productores dieran su palabra de que los

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

recursos serían utilizados para financiar sus actividades agrícolas y que al final del ciclo agrícola los repagarían a los municipios (SEDESOL, 2006). Para que los municipios tuvieran el interés de recuperar los recursos prestados, se les permitió utilizar los fondos que recibieran como repago de deuda en tres rubros: (i) desarrollo de actividades productivas; (ii) mejoras a la infraestructura; y (iii) la creación de cajas solidarias (Myhre, 1998 y SEDESOL, 2006).

**FIGURA 8.5: MONTO DE FINANCIAMIENTO DE BANRURAL POR HECTÁREA EN MÉXICO (1980 - 2005)**



Fuente: Richter, Boucher y Woodruff (2006), Figure 5.

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

programa permitió que se crearan un gran número de cajas solidarias.

En general, las cajas solidarias creadas a partir de los fondos del CAP crecieron de manera importante durante el periodo de la reforma liberalizadora. Estas instituciones podían recibir asistencia técnica para mejorar su funcionamiento a través del FONAES. Sin embargo, cada caja solidaria mantuvo su autonomía y capacidad de crear sus propios proyectos de ahorro y de préstamo. Además, dado que una vez establecidas, las cajas podían atender a hogares no agrícolas, estas instituciones fueron capaces de proporcionar servicios financieros a un segmento de la población mucho más grande que el que había sido posible atender a través de BANRURAL. Asimismo, durante este periodo surgieron y se multiplicaron otro tipo de instituciones financieras locales que, para ser concisos, pueden catalogarse, junto con las cajas solidarias, como Cajas de Ahorro y Crédito Popular (CACPs).<sup>44</sup> En su conjunto, las CACPs se encargaron de cubrir los huecos dejados por el sistema financiero formal—particularmente tras la reestructuración de BANRURAL—y su rápido crecimiento demuestra que existía una importante demanda por servicios financieros que no estaba siendo atendida.<sup>45</sup>

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

---

<sup>44</sup> Dentro de las CACPs se encuentran las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito: Uniones de Crédito y Sociedades de Ahorro y Préstamo; y las Entidades Cooperativas de Ahorro y Crédito: Cajas Solidarias, Cajas Populares y Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Para un análisis más detallado de las instituciones financieras no bancarias en México, ver Muñoz Rodríguez, Santoyo Corts y Altamirano Cárdenas (2002).

<sup>45</sup> A pesar de que en la literatura se habla de que las CACPs han crecido rápidamente conforme el gobierno federal se ha ido retirando como prestador de servicios de crédito para la población que se encuentra fuera del sistema financiero formal, la información sobre el número real de este tipo de instituciones es sumamente escasa y varía entre las pocas fuentes existentes (ver, por ejemplo, Benquet y Trujillo, 2003; Gavito-Mohar, 2002; INEGI, 1999; Muñoz Rodríguez, Santoyo Corts y Altamirano Cárdenas 2002; y World Bank, 2002).



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

resultan particularmente relevantes para nuestros fines. En primer lugar, el crédito agrícola proporcionado tanto por la banca comercial como por la banca de desarrollo tuvo una importante caída (ver Figura 8.1). En segundo lugar, y como podría esperarse, los créditos financiados con fondos de los FIRA también cayeron (Figura 8.2). Finalmente, una serie de fraudes dentro de las CACPs y la falta de capacidad de repago por parte de los prestatarios afectaron la confianza en estas instituciones y su crecimiento.

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

### *8.3 Periodo post-liberalización*

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

políticas públicas implementadas por el gobierno federal para hacer resurgir al crédito agrícola y para regular las CACPs. Sin embargo, como veremos a continuación, mientras que el gobierno dio dos pasos hacia adelante al atacar estos dos problemas, dio un paso hacia atrás en otro frente.

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

Los resultados directos de estas políticas pueden observarse en las Figuras 8.1-8.3. El monto de crédito otorgado por la banca de desarrollo cayó tras la introducción de Financiera Rural (Figuras 8.1 y 8.2). Asimismo, el número de hectáreas financiadas con los fondos de Financiera Rural cayó de forma importante en 2002, pero posteriormente se recuperó y rebasó los niveles observados bajo BANRURAL durante los noventa (Figura 8.3). Finalmente, los créditos otorgados con fondos de los FIRA aumentaron, pero sin alcanzar los niveles existentes justo antes de la crisis de 1994.

Respecto a las acciones emprendidas por el gobierno federal para mejorar el

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

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

Con la LACP se intenta regular a todo tipo de CACPs, rurales y urbanas. Dependiendo de su naturaleza, instituciones con o sin fines de lucro, las CACPs quedan catalogadas ya sea como Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito Popular o como Sociedades Financieras Populares, respectivamente. A grandes rasgos, la LACP indica que cada CACP, debe ser supervisada por una federación, la cual debe ser aprobada por la CNBV. A las CACPs reguladas se les llama Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACPs). Para ser considerada EACP, cada CACP debe demostrar que, financieramente hablando, está en buena salud, que está siendo supervisada por una federación y que sus depósitos se encuentran asegurados con un proveedor privado. La fecha límite original para cumplir con todos los requisitos de la LACP y ser considerada una EACP aprobada era junio de 2005. Sin embargo, esa fecha límite fue pospuesta para diciembre de 2008 para aquellas instituciones que estaban tomando las acciones pertinentes para ser reconocidas como EACP aprobadas.

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

y Servicios Financieros (BANSEFI) para sustituir al Patronato del Ahorro Nacional. El papel principal de BANSEFI es coordinar y monitorear la transformación de las CACPS en EACPs aprobadas. Sin embargo, otra meta importante de BANSEFI es la de incrementar el número de cuentas de ahorro entre la población, particularmente aquella que se encuentra fuera del sistema financiero comercial. Así, una de las estrategias seguidas por BANSEFI para lograr esta meta ha sido el abrirles cuentas de ahorro a los beneficiarios de Oportunidades para que éstos reciban sus transferencias directamente en sus cuentas de ahorro, en lugar de tener que ir a alguna oficina física a cobrarlas. El problema práctico con esta meta de BANSEFI, particularmente con su estrategia de focalización, es que el gobierno federal está compitiendo dentro del mercado de servicios financieros populares con las instituciones financieras locales justamente durante el periodo en que están tratando de adaptarse a las condiciones de la LACP.

### *8.4 Conclusiones*

Puede considerarse que durante los últimos 20 años el gobierno federal ha hecho un esfuerzo considerable para limitar su papel como proveedor directo de crédito a la población que tradicionalmente se encuentra excluida del sistema financiero formal. Sin embargo, los esfuerzos llevados a cabo hasta la fecha no han logrado eliminar la presencia del gobierno federal en los mercados crediticios populares. El Estado continúa operando a través de Financiera Rural otorgando créditos de manera directa. Asimismo, se han creado otros programas federales cuyos objetivos son otorgar crédito a distintos segmentos de la población de los cuales hablaremos más adelante. Además, la creación de BANSEFI ha puesto al gobierno federal a competir de manera directa con las instituciones que operan en los distintos mercados financieros populares locales.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Así, mientras el gobierno federal aparentemente ha intentado optar por jugar un papel como regulador y proveedor de asistencia técnica, aún mantiene amplias facultades para proveer crédito a los individuos que se encuentran fuera del sistema financiero formal.

## **9 Árbol del problema y árbol de objetivos del microcrédito en México**

Tras haber estudiado el funcionamiento de los mercados crediticios, cómo el gobierno puede intervenir para mejorar su funcionamiento, cuál es el nivel actual de inclusión financiera en México, cuáles son las características del sector microfinanciero en el país y cómo han evolucionado las políticas públicas relacionadas con el microcrédito, en este capítulo desarrollamos un árbol del problema y un árbol de objetivos del microcrédito en México. Para realizar esta tarea, seguimos parte de la Metodología del Marco Lógico descrita en Aldunate (2004).

De acuerdo con Aldunate (2004), la primera tarea que se debe realizar al preparar un proyecto es identificar correctamente el problema que se va a abordar, sus causas y sus efectos. Para esto, se utiliza cada vez con más frecuencia una metodología que se basa en la construcción de los llamados “árbol del problema” y “árbol de objetivos.” Una vez que estos árboles se han construido, se utiliza el último para definir acciones que permitan atacar las causas del problema. El método contempla distintos pasos. Para nuestros fines, los siguientes son los pasos relevantes: identificación del problema principal del sector de las finanzas populares (microcrédito); examinar los efectos que provoca el problema; identificar qué causa el problema; y establecer la situación deseada (objetivo).

Antes de iniciar con la construcción de los dos árboles, cabe mencionar una sugerencia que hace Aldunate. De acuerdo con él, el método de los árboles del problema y de objetivos puede ser aplicado hasta por una sola persona. No obstante, indica Aldunate, los resultados son muy superiores cuando se trabaja en un equipo multidisciplinario. Así, el siguiente ejercicio debe considerarse como una primera propuesta a partir de la cual se podrá iniciar un refinamiento

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

cuando equipos multidisciplinarios estudien el sector de las finanzas populares en México.

### *9.1 El árbol de efectos*

Dado lo que hemos analizado hasta ahora respecto al nivel actual de la inclusión financiera en México, cuáles son las características del sector microfinanciero en el país y cómo han evolucionado las políticas públicas relacionadas con el microcrédito nos parece que el problema central del sector de las finanzas populares del país es el bajo acceso que tienen a, y el poco uso que hacen de, él los hogares y las microempresas. Por lo tanto, es a partir de este problema central que construiremos el árbol del problema para posteriormente derivar el árbol de objetivos.

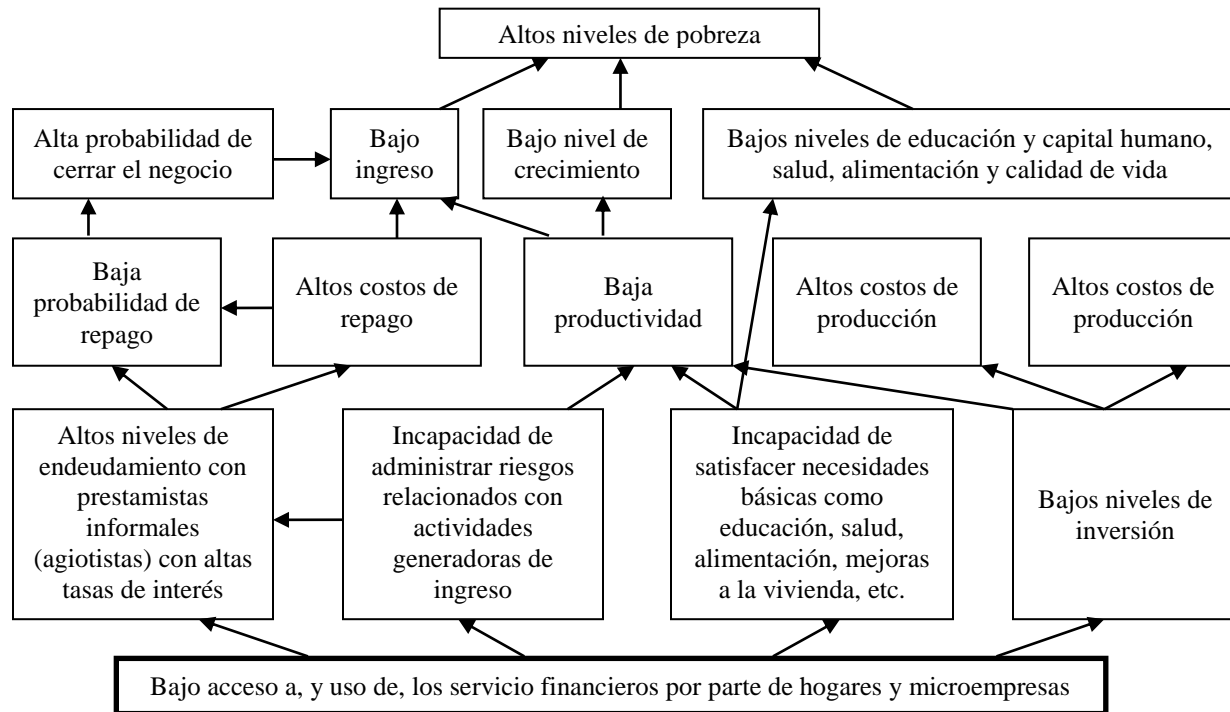
Ahora que hemos definido el problema central del sector de las finanzas populares en México, el siguiente paso consiste en analizar los efectos que dicho problema provoca en la población, desarrollo económico y social. Para esto, se recurre a la construcción del árbol de efectos, el cual representa en forma gráfica los distintos efectos del problema y cómo se relacionan entre sí. La Figura 9.1 presenta el árbol de efectos que hemos derivado a partir del diagnóstico que hemos realizado.

Al fondo de la Figura 9.1 se encuentra un recuadro en el que hemos escrito la definición del problema al que nos enfrentamos: bajo acceso a, y uso de, los servicios financieros por parte de hogares y microempresas. Inmediatamente arriba del recuadro con la definición del problema hemos dibujado cuatro nuevos recuadros en los cuales hemos anotado los efectos, que consideramos más directos, que la existencia del problema está causando. En esta, y el resto de las figuras que presentemos en este capítulo, las relaciones de causalidad están representadas por

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

flechas negras. Así el bajo acceso a, y uso de, los servicios financieros por parte de hogares y microempresas causa: altos niveles de endeudamiento con prestamistas informales (agiotistas) con altas tasas de interés; incapacidad de administrar riesgos relacionados con actividades generadoras de ingreso; incapacidad de satisfacer necesidades básicas como educación, salud, alimentación, mejoras a la vivienda, etc.; y bajos niveles de inversión.

**FIGURA 9.1: ÁRBOL DE EFECTOS DE CONTAR CON BAJO ACCESO A, Y USO DE, LOS SERVICIOS FINANCIEROS POR PARTE DE HOGARES Y MICROEMPRESAS EN MÉXICO**



Una vez hecho esto, examinamos cada uno de estos cuatro efectos anotados y consideramos si éstos, a su vez, provocaban otros efectos sobre los individuos y/o la economía. Como puede observarse en la figura, juzgamos que, efectivamente, la primer ronda de efectos causaba nuevos efectos, y que estos nuevos efectos, a su vez causaban que en la economía existan altos niveles de pobreza (recuadro superior de la Figura 9.1).

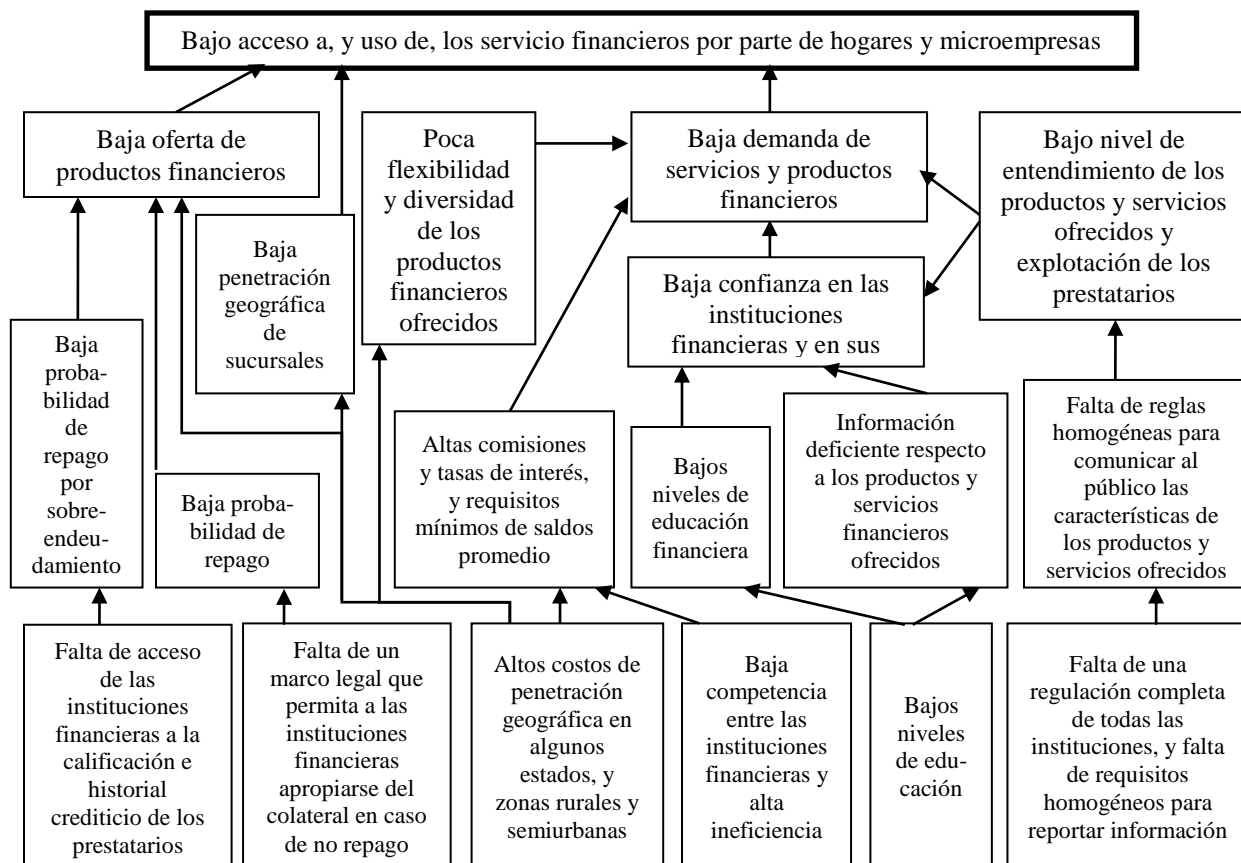


DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

9.2 El árbol de causas

Una vez finalizado el árbol de efectos, el siguiente paso consiste en analizar las causas que han dado origen al problema central: bajo acceso a, y uso de, los servicios financieros por parte de hogares y microempresas. Para llevar a cabo esta tarea, se procede de manera similar. Primero, se dibuja el recuadro dentro del cual se escribe la definición del problema. Después, se dibujan, inmediatamente bajo el recuadro del problema, las causas más directas que lo provocan. Luego, se identifican las causas de las causas, las cuales se dibujan en un segundo nivel bajo el problema, unidas por flechas a las causas más directas (de primer nivel). Este procedimiento lo repetimos un par de veces más y el resultado que obtuvimos puede apreciarse en la Figura 9.2.

**FIGURA 9.2: ÁRBOL DE CAUSAS QUE PROVOCAN CONTAR CON BAJO ACCESO A, Y USO DE, LOS SERVICIOS FINANCIEROS POR PARTE DE HOGARES Y MICROEMPRESAS EN MÉXICO**



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

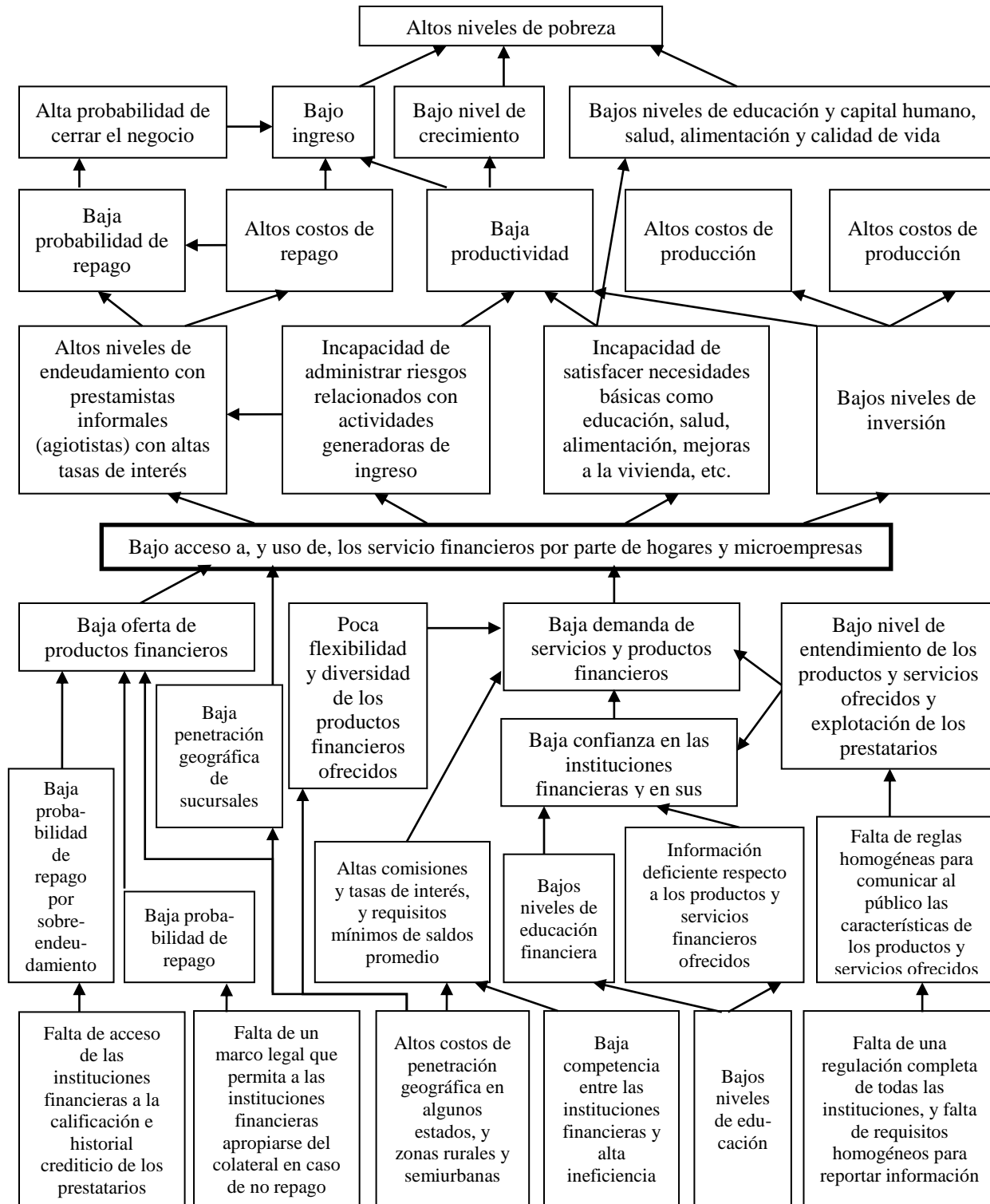
Así, consideramos que el bajo acceso a, y uso de, los servicios financieros por parte de hogares y microempresas se debe a tres causas: baja oferta de productos financieros a la población, baja penetración geográfica de sucursales y baja demanda de servicios y productos financieros (ver Figura 9.2). Asimismo, como hemos mencionado, juzgamos que estas causas eran, a su vez, provocadas por otras tantas causas y estas otras, a su vez, por otras más. Este procedimiento repetitivo nos llevó a identificar las siguientes seis causas como el origen del resto de las causas que se presentan en la Figura 9.2: (i) falta de acceso de las instituciones financieras a la calificación e historial crediticio de los prestatarios; (ii) falta de un sistema legal que permita a las instituciones financieras apropiarse del colateral en caso de no repago; (iii) altos costos de penetración geográfica en algunos estados y zonas rurales y semiurbanas; (iv) baja competencia entre las instituciones financieras y alta ineficiencia de las instituciones por la misma razón; (v) bajos niveles de educación de la población; y (vi) falta de una regulación completa de todas las instituciones, y falta de requisitos homogéneos para reportar información sobre las instituciones de microcrédito.

### *9.3 El árbol del problema*

Una vez que se han completado tanto el árbol de efectos como el de causas, resulta muy sencillo crear al árbol del problema. Para obtener el árbol del problema o árbol de causas-efectos lo único que debe hacerse es unir al árbol de efectos con el árbol de causas. Haciendo esto, presentamos en la Figura 9.3 el árbol del problema del microcrédito en México.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

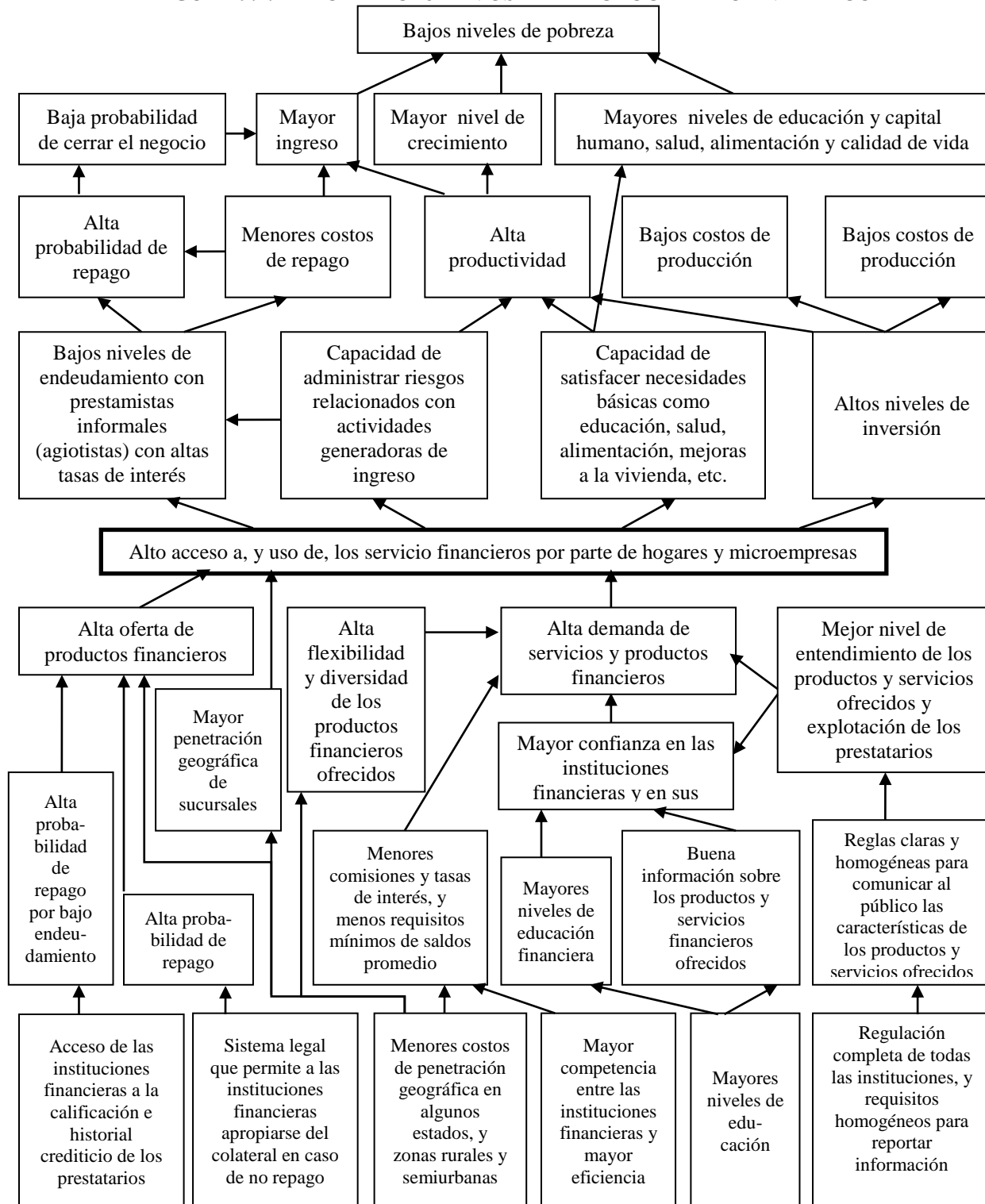
**FIGURA 9.3: ÁRBOL DEL PROBLEMA DEL MICROCRÉDITO EN MÉXICO**



DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

9.4 El árbol de objetivos

FIGURA 9.4: ÁRBOL DE OBJETIVOS DEL MICROCRÉDITO EN MÉXICO



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Ahora que ya se tiene el árbol del problema, el último paso que queda es derivar el árbol de objetivos. El árbol de objetivos se caracteriza por representar la situación esperada al resolver el problema. Para construirlo se parte del árbol del problema buscando para cada uno de los cuadros de dicho árbol la manifestación contraria a la ahí indicada. Esto es, si algo faltaba, ahora existirá; si algo no funcionaba como debía, ahora sí lo hace; si la población sufría por cualquier cuestión relacionada con los microcréditos, ahora ya no.

Así, al realizar estos cambios, los efectos negativos que generaba la existencia del problema pasan a ser los fines que se persiguen con la solución de éste. Por su parte, las causas se convierten en los medios con que se debe contar para poder solucionar efectivamente el problema. En la Figura 9.4, se presenta el árbol de objetivos correspondiente al anterior árbol del problema.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### **10 Marco legal, instituciones y programas del gobierno federal relacionadas con el microcrédito**

En este capítulo describimos el marco legal relevante para el sector de ahorro y crédito popular. Posteriormente hacemos lo mismo respecto a las instituciones y programas que opera el gobierno federal para promover y otorgar crédito a los sectores de la población que quedan fuera del campo de acción de la banca comercial. Como podrá apreciarse, las leyes, instituciones gubernamentales y programas del gobierno federal existentes parecen, en la mayoría de los casos, ir en la dirección correcta para mejorar el funcionamiento de los microcréditos en México. No obstante, como ha sido argumentado a lo largo de este documento, resulta claro que México se encuentra aún lejos de que el sector opere adecuadamente. Por lo tanto, será necesario en un futuro llevar a cabo una evaluación estratégica de las políticas públicas de microcrédito del gobierno federal para identificar qué está funcionando tal como ha sido planteado en las leyes, instituciones y programas, qué no está funcionando como debe y qué adecuaciones es recomendable implementar.

A continuación describimos cómo ha evolucionado el marco legal que rige al sector de las finanzas populares. En la segunda parte del capítulo, describimos cuáles son las instituciones y los programas que opera actualmente el gobierno federal para promover el microcrédito en el país.

#### *10.1 Marco legal*

Como lo mencionamos en el capítulo 4, una de las acciones que el gobierno puede llevar a cabo para mejorar el funcionamiento de los mercados crediticios es desarrollar un marco jurídico

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

apropiado. Este es uno de los campos de acción en que el gobierno ha estado más activo en los últimos años. En particular, como se expuso en el capítulo 8, conforme el gobierno federal se ha ido retirando como proveedor directo de crédito a la población que tradicionalmente se encuentra excluida del sistema financiero comercial, ha ido aumentando su papel como regulador de las organizaciones que han surgido para llenar los vacíos que la retirada del gobierno federal han provocado. Quizás el aporte más relevante del gobierno federal en su papel de regulador del sector de las finanzas populares ha sido la aprobación de la LACP en 2001. Sin embargo, el marco regulatorio relevante para el sector va más allá de la LACP. A continuación damos una breve descripción de algunas de las leyes que consideramos claves para facilitar el buen funcionamiento del sector de las finanzas populares.

### *10.1.1 La LACP de 2001<sup>46</sup>*

Como lo señalan Gómez Soto y González-Vega (2006), muchos han sido los adjetivos empleados para referirse a la LACP; sin embargo, dado el desorden que reinaba en la regulación del sistema de instituciones orientadas a la provisión de servicios financieros a la población de bajos ingresos que tradicionalmente quedaba fuera del sistema financiero formal, lo primero que debe recalcar es que la LACP era una ley necesaria para el sector. Posiblemente, como lo indican Klaehn, Helms y Deshpande (2006), la ley aprobada en 2001 erró en ser demasiado restrictiva y compleja y como consecuencia, se ha tenido que flexibilizar para adaptarse a la realidad con el paso del tiempo. A pesar de esto, el vacío regulatorio que vino a cubrir es innegable. No obstante, en el futuro será necesario estudiar la influencia real que la LACP ha

---

<sup>46</sup> La descripción de la LACP contenida en esta sección se basa en información publicada en Banco de México (2010).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

tenido en el sector. El estudio de Woodruff y Martínez (2009) del cual ya se habló en el capítulo anterior es un primer intento en este sentido, pero más estudios son necesarios.

Como lo hemos mencionado, en México, las organizaciones que participaban en el sector de ahorro y crédito popular—a las cuales hemos catalogado como Cajas de Ahorro y Crédito Popular (CACPs)—tomaban una gran variedad de figuras jurídicas.<sup>47</sup> Desafortunadamente, esta diversidad creaba asimetrías tributarias y posibilidades de arbitraje regulatorio y alimentaba la fragmentación de la información y la falta de transparencia. La Ley de Ahorro y Crédito Popular, aprobada el 4 de junio del 2001 fue creada específicamente para poner orden en el sector de ahorro y crédito popular.

A modo de ejemplo de las asimetrías regulatorias y las distorsiones que existían, merece la pena señalar que antes de la aprobación de la LACP, CACPs como las Uniones de Crédito, las Sociedades de Ahorro y Préstamo, las Cajas Solidarias y las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, entre otras, estaban facultadas para captar el ahorro del sector popular. En contraste, otras organizaciones como las Asociaciones Civiles o las Sociedades Financieras de Objeto Limitado no podían captar depósitos. Además, de entre estos tipos de organizaciones con diversas formas jurídicas, las únicas que estaban reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) eran las Uniones de Crédito y las Sociedades de Ahorro y Préstamo. Es decir, prácticamente cada figura contaba con su propio marco de regulación y ninguna era supervisada de manera efectiva. Así, el trato diferencial que cada figura jurídica recibía creaba oportunidades para cometer fraudes y propiciaba que las instituciones sufrieran problemas de estabilidad.

De conformidad con su exposición de motivos, la LACP fue creada con el objetivo de

---

<sup>47</sup> Ver nota al pie de página número 44.



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

crear un marco legal que estableciera mecanismos que facilitaran la organización y expansión de la actividad económica del sector social fortaleciendo la confianza y credibilidad en las actividades financieras que desarrollan los organismos que captan ahorro popular y otorgan crédito al consumo o a la producción de micro y pequeñas empresas, mediante la incorporación de normas de organización, operación y funcionamiento adecuadas para los mismos.

Para cumplir con este objetivo, la LACP creó el Sistema de Ahorro y Crédito Popular. Este sistema quedó integrado por: las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares—a las cuales hemos llamado Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACPs)—; las Federaciones autorizadas por la CNBV para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las EACPs; así como por las Confederaciones autorizadas por la CNBV para que administren sus respectivos fondos de protección.

La LACP indica que para que una CACP se transforme en, y opere como, EACP, ésta debe ser dictaminada favorablemente por una Federación y autorizada por la CNBV. Asimismo, la LACP señala que las EACPs deben tener por objeto principal el ahorro y crédito popular, entendiéndose como tal la captación de recursos en los términos previstos en la ley provenientes de sus socios o clientes, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso contingente, quedando la EACP obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos entre sus socios o clientes. Además, a toda EACP se le debe asignar un nivel de operación del I al IV.<sup>48</sup> Este nivel determina las operaciones que cada EACP puede realizar.

---

<sup>48</sup> Para asignar el nivel de operaciones de cada EACP se deben considerar, entre otros elementos, el monto de activos y pasivos de la EACP, el número de socios o clientes con que cuente, el ámbito geográfico de las operaciones y sus capacidades técnicas y operativas.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Por otra parte, de acuerdo con la LACP, las Federaciones se deben constituir con la agrupación voluntaria de EACPs, y deben estar autorizadas por la CNBV, para el desempeño de las facultades de supervisión auxiliar que la LACP señala. De igual forma, las Confederaciones se deben constituir con la agrupación voluntaria de Federaciones y deben estar autorizadas por la CNBV, para el desempeño de las facultades de administración de sus fondos de protección.<sup>49</sup>

Los fondos de protección que deben administrar las Confederaciones tienen como fin primordial procurar cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador en el sistema de ahorro y crédito popular, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a 4,000, 6,000, 8,000 y 10,000 unidades de inversión para los niveles de operaciones I, II, III y IV, respectivamente, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma EACP, en caso de que se declare su disolución y liquidación, o se decrete su concurso mercantil.<sup>50</sup> Asimismo los fondos de protección, tienen como fin otorgar apoyo financiero a las EACPs que se encuentren en procedimientos de escisión, fusión o venta, siempre y cuando esta opción se considere razonablemente menos costosa que el pago de los depósitos de dinero de los ahorradores. Excepcionalmente, el fondo de protección puede otorgar apoyos preventivos de liquidez a las EACPs que participen en el mismo. La suma de los montos de los apoyos preventivos de liquidez que otorgue el fondo de protección, en ningún momento puede exceder del 15% del patrimonio de dicho fondo.

En materia de regulación la LACP establece que corresponde a la CNBV la expedición de

---

<sup>49</sup> Además, de acuerdo con la LACP, las Confederaciones son los órganos de colaboración del gobierno federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten la actividad de ahorro y crédito popular.

<sup>50</sup> Es importante señalar que las operaciones que realicen las EACPs únicamente estarán respaldadas por los fondos de protección con los límites señalados. El gobierno federal y las entidades de la administración pública paraestatal no podrán responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones que realicen las EACPs, las Federaciones ni las Confederaciones, así como tampoco asumir responsabilidad alguna respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus socios o clientes.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

las reglas de carácter general, entre otras, para el funcionamiento de las EACPs. En estas reglas se deberán determinar las operaciones activas, pasivas y de servicios que las EACPs puedan realizar de acuerdo al nivel de operaciones que les sea asignado, las características de dichas operaciones y los requisitos para celebrarlas. También le corresponde a la CNBV expedir reglas de carácter general para establecer la forma y términos en que deberán ser aprobadas las operaciones con personas relacionadas a las EACPs. Asimismo, le corresponde a la CNBV emitir lineamientos mínimos de regulación prudencial a los que deberán sujetarse las EACPs, en temas tales como aprovisionamiento de cartera, coeficientes de liquidez, inversiones en obras de beneficio mayoritario, administración integral de riesgos, controles internos, procesos crediticios, mejores prácticas financieras y aquellos otros que juzgue convenientes para proveer la solvencia financiera y la adecuada operación de las EACPs. La CNBV también emitirá reglas relativas al capital mínimo que deberán mantener las EACPs, así como los requerimientos de capitalización aplicables en función de los riesgos de crédito y, en su caso, de mercado en que incurran las EACPs.<sup>51</sup> Asimismo, las EACPs, las Federaciones y las Confederaciones están sujetas a la supervisión de la CNBV. Sin embargo, la supervisión de las EACPs puede ser ejercida de manera auxiliar por las Federaciones.

Por lo tanto, como puede apreciarse, la LACP trajo orden al desordenado mercado de ahorro y crédito popular. Sin embargo, como ya se ha expuesto, la LACP no nació exenta de críticas. En este sentido, quizás el aspecto más controvertido de la LACP ha sido la estructura de supervisión que introdujo. La gran crítica que se le ha hecho a esta estructura ha sido el conflicto

---

<sup>51</sup> La CNBV debe solicitar la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en relación con las disposiciones que ésta emita en materia de créditos con partes relacionadas y requerimientos de capitalización; y del Banco de México, en materia de coeficientes de liquidez y operaciones en moneda extranjera. Asimismo, cuando lo estime conveniente, la CNBV puede solicitar la opinión de la SHCP y del Banco de México para el mejor cumplimiento de las atribuciones que le confiere la LACP.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

de intereses que puede provocar el que las Federaciones tengan la tarea de supervisar a las mismas EACPs que las componen. En particular, se ha puesto en duda la capacidad que las Federaciones puedan tener para juzgar objetivamente el comportamiento de todos sus miembros.

Asimismo, el sistema ha sido criticado por la autoridad que se les otorga a las Federaciones para crear reglas regulatorias adicionales a aquellas emitidas por la CNBV. De igual forma, la LACP también ha sido reprochada por regular únicamente a las organizaciones interesadas en captar depósitos del público dejando por fuera a aquellas organizaciones que únicamente otorgan crédito.

Finalmente, como debe haber quedado claro, dentro del sistema creado por la LACP, la unidad clave resultan ser las EACPs. Sin ellas no hay Federaciones y sin Federaciones no pueden existir las Confederaciones. Por lo tanto, para que la LACP lograra su objetivo de servir como marco legal para el buen funcionamiento del sector de ahorro y crédito popular, las CACPs debían tener el interés por transformarse en EACPs. Las principales interesadas en transformarse debían ser las CACPs que estuvieran recibiendo depósitos del público pues, ahora con la LACP, únicamente las EACPs reguladas podían captar depósitos. Sin embargo, el costo para que una CACP se transformara en EACP resultaba alto y el proceso requería una dosis elevada de esfuerzos gerenciales. Por lo tanto, la fecha límite original para cumplir con todos los requisitos de la LACP y transformarse de CACP a EACP que era junio de 2005, tuvo que posponerse a diciembre de 2008.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### *10.1.2 Reformas a la LACP<sup>52</sup>*

La gran aportación de la LACP fue que sentó las bases para ordenar al sector de ahorro y crédito popular. No obstante, como lo indican Klaehn, Helms y Deshpande (2006), quizás la ley erró en ser demasiado restrictiva y compleja de inicio y esto complicó que pudiera ser implementada tal como había sido diseñada. Como consecuencia, conforme transcurría el tiempo y se acercaban las fechas límite establecidas por la propia ley para que el sector se adecuara a ella, resultaba evidente que había importantes retrasos. En particular, se empezó a percibir que, por un lado no todas las CACPs estaban haciendo lo necesario para transformarse en EACPs y, por otro, que varias de las que sí lo estaban intentando lo estaban haciendo mucho más despacio de lo requerido para que cumplieran con las exigencias de la ley. Así, a partir de la publicación de la LACP han sucedido dos cosas: el sector de ahorro y crédito popular ha tratado de adecuarse al nuevo entorno legal y la legislación se ha ido adaptando a la realidad para impedir que un gran número de instituciones operen en la ilegalidad.

Los primeros cambios que sufrió la LACP se publicaron el 27 de enero de 2003 en el Diario Oficial de la Federación. Las principales modificaciones que se le hicieron a la ley tuvieron por objeto relajar la legislación en términos de qué instituciones podían captar recursos del público. En el texto original de 2001, la LACP especificaba que únicamente las CACPs reguladas, es decir, las EACPs podían captar depósitos de ahorradores. Ahora, tras los cambios introducidos la LACP establecía que las Asociaciones Civiles, las Sociedades Civiles y los grupos de personas físicas que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, pueden continuar realizando tales operaciones sin que

---

<sup>52</sup> Esta sección se basa en información publicada en Banco de México (2010).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

se considere que llevan a cabo operaciones de ahorro y crédito popular, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos. Entre estos requisitos destacan que el número máximo de sus asociados, socios o integrantes sea de 250 personas y el monto de sus activos totales sea máximo de 350,000.00 Unidades de Inversión; que no comuniquen, informen o anuncien sus operaciones a través de cualquier medio de publicidad o medio informativo; que se registren ante una Federación con el objeto exclusivo de darle cierta información; y que establezcan en la documentación que utilicen para instrumentar sus operaciones con el público que no son EACPs y que no están supervisadas por ninguna autoridad financiera o Federación.

Otras dos modificaciones importantes fueron las siguientes. Por un lado, se permitió que las Federaciones y Confederaciones nombraran consejeros independientes. Con esto se buscó reducir los conflictos de interés entre estos órganos supervisores y las EACPs supervisadas. Asimismo, se aplazaron una serie de fechas límite establecidas en la LACP de 2001 con el afán de que se les diera más tiempo a las CACPs existentes para transformarse en EACPs.

Entre 2004 y 2007 la LACP sufrió siete modificaciones, la primera fue publicada el 28 de enero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación; las siguientes el 23 de febrero, 27 de mayo y 28 de junio de 2005; el 18 de julio de 2006; y el 28 de junio y 31 de agosto de 2007 a través del mismo medio. Ninguno de los cambios introducidos a la LACP en estos años merece particular atención, excepto el último.<sup>53</sup> Este último decreto modifica aspectos de la LACP que ya habían sufrido cambios en 2003. Con estos nuevos cambios, se vuelve a hacer un esfuerzo para adaptar

---

<sup>53</sup> El lector interesado en conocer la naturaleza de todos estos cambios puede consultar Banco de México (2010) y/o los respectivos Diarios Oficiales de la Federación. El decreto del 18 de julio de 2006 dentro del cual se anunciaron cambios a la LACP, también modificó la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Los cambios que se anunciaron a esta ley sí resultan importante para el sector de crédito y ahorro popular pues con ellos se crea una nueva figura jurídica, las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMs) que tienen como objeto social principal la realización de operaciones de crédito, arrendamiento financiero y factoraje financiero. De esto hablaremos con más detalle en la siguiente sección.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

la LACP a la realidad del sector ahorro y crédito popular, reconociendo, tácitamente, que la realidad del sector se encontraba lejos de adaptarse a la ley.

Mediante el decreto del 31 de agosto de 2007 se relajó nuevamente la legislación respecto al tipo de instituciones a las que se les permite captar recursos del público. En enero de 2003 se les había dado el permiso de captar recursos a las Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles y demás grupos de personas físicas que tuvieran por objeto exclusivo la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre ellos mismos, siempre y cuando cumplieran con una serie de requisitos entre los que destacaban el número de socios (no más de 250) y el monto máximo de sus activos (350,000.00 Unidades de Inversión). Con el nuevo decreto se derogó el requisito de un número máximo de socios y el monto máximo de los activos de estas asociaciones y sociedades se fijó en 6,500,000.00 Unidades de Inversión. Por otra parte, a este tipo de asociaciones y sociedades se les da la posibilidad de celebrar, con la Federación que las haya registrado, un contrato de prestación de servicios a través del cual se les proporcione un programa que les permita estar en posibilidad de solicitar la autorización de la CNVB para organizarse y funcionar como EACPs cuando conforme a la LACP deban hacerlo.

Otro cambio relevante fue el establecer, ahora como deber, el que las Federaciones y Confederaciones cuenten con consejeros independientes. Con esto se intentó atacar nuevamente los posibles conflictos de interés que podían existir al tener que regular tanto Federaciones como Confederaciones a las mismas EACPs y Federaciones, respectivamente, que las constituían.

Finalmente, el último cambio que ha sufrido la LACP ocurrió el 13 de agosto de 2009. En esta fecha se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que modificó la LACP y otro mediante el cual se expidió una nueva ley: la Ley para Regular las Actividades de las

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Así, se eliminó de la LACP la regulación aplicable a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Por otra parte, se incorporó la figura de las Sociedades Financieras Comunitarias, las cuales son Sociedades Anónimas con el objeto social de apoyar el desarrollo de actividades productivas del sector rural en favor de personas que residan en dichas zonas. Por lo tanto, la LACP actualmente regula a las Sociedades Financieras Populares, a sus Federaciones, a las Sociedades Financieras Comunitarias y a los organismos de integración financiera rural.

Además, la Ley de Ahorro y Crédito Popular incorpora la figura de las sociedades financieras comunitarias, sociedades anónimas cuyo objeto social es apoyar el desarrollo de actividades productivas del sector rural en favor de personas que residan en dichas zonas.

Finalmente, se previó la creación de, entre otros organismos, del Comité de Supervisión, que es el órgano de las Federaciones encargado de ejercer la supervisión auxiliar de las sociedades financieras populares; se realizaron modificaciones y precisiones a las facultades de la CNBV a fin de proveer el correcto funcionamiento del sector e impulsar su regularización; se ampliaron las facultades del Comité de Protección al Ahorro a fin de evitar la insolvencia o quiebra de las EACPs; se modificó el esquema del Fondo de Protección y, entre otras disposiciones, se previó la creación de un Comité de Protección al Ahorro y se aumentó el monto de protección al público a 25,000.00 Unidades de Inversión por persona física o moral, con independencia del número de operaciones a su favor, cuando una Sociedad Financiera Popular entre en estado de liquidación, disolución o quiebra.



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### *10.1.3 Otras leyes relevantes*

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

#### *10.1.3.1 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*

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

El objetivo del gobierno federal al crear la figura de SOFOM era: (i) fomentar la actividad crediticia, y (ii) reducir los costos de operación y, con ello, disminuir las tasas de interés del mercado. Como se ha visto anteriormente, esta figura jurídica definitivamente ha aumentado la actividad crediticia y, posiblemente, esté ayudando a que disminuyan las tasas de

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

interés en el mercado. Tan solo vale la pena recordar que al cierre de 2006, año en que se crearon las SOFOMs, existían menos de 300 y al día de hoy hay más de 1,300. No obstante, es necesario hacer una investigación seria para determinar el efecto real de las SOFOMs sobre la calidad de los servicios financieros populares que se ofrecen al público y sobre el costo de obtener préstamos.

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

Asimismo, al ser entidades financieras, las SOFOMs tienen ciertas ventajas fiscales y procesales. En cuanto a las ventajas fiscales, se tiene que la cartera crediticia de las SOFOMs no es incluida para el cómputo del impuesto al activo, siempre y cuando ésta cumpla con alguno de los requisitos siguientes: que el 70% de los activos de la sociedad sean cartera de crédito, arrendamiento y factoraje, o que el 70% de sus ingresos provengan de administrar la mencionada cartera. Además, los intereses generados en transacciones de la cartera crediticia de las SOFOMs no causan el impuesto al valor agregado. Respecto a las ventajas procesales se tiene que los estados de cuenta certificados que emitan tienen el carácter de títulos ejecutivos y que pueden ceder los derechos de créditos con garantía hipotecaria a otro intermediario, sin necesidad de notificación al deudor, de escritura pública, ni de inscripción ante el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

Finalmente, merece la pena resaltar que las SOFOMs no pueden captar recursos del

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

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

### *10.1.3.2 Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo*

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

Con la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamos, el gobierno federal regula las actividades y operaciones de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en particular, la captación de fondos o recursos monetarios y

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

su colocación mediante préstamos, créditos u otras operaciones que realicen las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo con sus socios. Con esta ley se prevé la constitución de un fideicomiso público por parte del gobierno federal, a través de la SHCP, denominado “Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores,” en el que deben participar todas las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.<sup>54</sup> Además, se confieren facultades a la CNBV para autorizar, regular, supervisar y sancionar a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Finalmente, la ley clasifica a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo en cuatro niveles de operación de acuerdo al monto de sus activos y se establece que sólo requerirán autorización para operar o seguir operando las Sociedades con activos iguales o superiores al equivalente en moneda nacional a 2,500,000.00 Unidades de Inversión.

### *10.1.3.3 Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (2002)*

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

---

<sup>54</sup> Para el cumplimiento de sus fines, el fideicomiso se apoya en un Comité Técnico, un Comité de Supervisión Auxiliar y en un Comité de Protección al Ahorro Cooperativo.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Toda persona puede conocer y acceder a su reporte de crédito y presentar un reclamo cuando la información en el reporte de crédito sea incorrecta. La información equivocada debe ser corregida o, en su caso, eliminada. El acceso de terceros al reporte de crédito de una persona física requiere de su autorización expresa. La regla general es que las SIC deben conservar la información de las personas físicas por un periodo de 7 años contado a partir de que: (i) se cobre el crédito otorgado; (ii) se ejecute la sentencia en que la hayan condenado al pago de sus obligaciones; (iii) se extinga el derecho de su acreedor para pedir la ejecución de la sentencia, o (iv) prescriba la acción de cobro del crédito de parte de su acreedor. Una vez transcurrido el periodo de 7 años, las SIC deben eliminar de sus bases de datos la información.

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

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

Dicho ordenamiento legal surgió de la necesidad de implementar mayor transparencia y elementos que fortalezcan la competencia en la prestación de servicios financieros, estimulando el otorgamiento de crédito, el uso de medios alternos de pago, prohibiendo prácticas discriminatorias y estableciendo un marco legal sólido en materia de comisiones y cuotas interbancarias. Esta regulación está dirigida tanto a entidades financieras, entendiéndose por ellas a las instituciones de crédito y a las SOFOLES,<sup>55</sup> como a las entidades comerciales, definidas

---

<sup>55</sup> Ahora también a las SOFOMs.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

como aquellas sociedades que se dediquen al comercio de bienes y servicios no financieros que otorguen financiamiento a sus acreditados.

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

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

### *10.2 Instituciones del gobierno federal relacionadas con el microcrédito*

Como se menciona en el capítulo 8, el gobierno federal se ha ido retirando como proveedor directo de crédito a la población que tradicionalmente se encuentra excluida del sistema financiero comercial, y ha ido aumentando su papel como regulador de las organizaciones que han surgido para llenar los vacíos que la retirada del gobierno federal han provocado. No obstante, la retirada del Estado como proveedor directo de crédito y actor importante dentro del

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

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

### *10.2.1 Financiera Rural*

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

Según su Ley Orgánica, Financiera Rural busca coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural. El resultado que

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

se quiere lograr es elevar la productividad, así como de mejorar el nivel de vida de la población rural. Para el cumplimiento de este resultado, se indica que la Financiera otorgará crédito de manera sustentable y prestará otros servicios financieros a los productores e intermediarios financieros rurales, procurando su mejor organización y mejora continua. Asimismo, ejecutará los programas que en materia de financiamiento rural se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Adicionalmente, la Financiera promoverá ante instituciones nacionales e internacionales orientadas a la inversión y al financiamiento, proyectos productivos que impulsen el desarrollo rural. Además, operará con el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales, los programas que se celebren con las instituciones mencionadas.

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

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



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

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

Según el programa institucional de la Financiera Rural (2007-2012), el objetivo estratégico número uno de la Financiera es facilitar un “mayor acceso al financiamiento en mejores condiciones.” En las líneas de acción que se establecen para lograr este objetivo se plantea incrementar y mejorar la oferta de programas de crédito y apoyos adecuados a las necesidades del sector, disminuyendo los trámites para el crédito y estableciendo tasas y plazos más accesibles para los diferentes sectores del medio rural. Por otra parte, el objetivo estratégico tres es “desarrollo y atención de intermediarios rurales” y para alcanzarlo se plantea, en las líneas de acción, incentivar a las CACPs, SOFOMs, microfinancieras y otras figuras organizativas que dispersan el crédito, para su tránsito a intermediarios financieros más desarrollados, promover la consolidación y expansión en la cobertura de las instituciones financieras rurales existentes, así como crear incentivos para la creación de nuevos intermediarios en regiones donde no exista cobertura. Finalmente, el objetivo estratégico cuatro, “combate a la pobreza,” plantea incrementar la presencia de Financiera Rural como Agencia de Desarrollo en las zonas más marginadas del país dentro de sus líneas de acción, así como profundizar la atención a través de financiamiento y apoyos a microfinancieras y Cajas de Ahorro.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### *10.2.2 Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)*

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

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

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

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

### *10.2.3 Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)*

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

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

Los FIRA pretenden contribuir al desarrollo sostenible y competitivo del campo

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

mexicano, con servicios financieros y tecnológicos innovadores, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para ello, celebra operaciones de crédito, descuento y da garantías de crédito, a las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, agroindustriales, forestales, pesqueras y otras conexas o afines que se desarrollen en el medio rural. Asimismo, los FIRA otorgan apoyos a productores, organizaciones económicas o empresas de servicios especializados para actividades de capacitación, asistencia técnica, consultoría, transferencia de tecnología y para el desarrollo de su competitividad.

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

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### *10.3 Programas del gobierno federal relacionados con el microcrédito*

En esta última sección del presente capítulo, describimos los programas del gobierno federal que se encuentran relacionados de alguna manera con el microcrédito. Como vimos en la sección anterior, si bien el gobierno federal se ha ido retirando como proveedor directo de crédito a la población que tradicionalmente se encuentra excluida del sistema financiero comercial, la retirada está lejos de ser completa. Aquí presentamos siete programas federales mediante los cuales el gobierno federal intenta impulsar la actividad financiera del sector de ahorro y crédito popular utilizando una gran variedad de estrategias.<sup>56</sup>

Dentro de estos siete programas, uno depende del Banco Nacional de Comercio Exterior, dos a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y cuatro a la Secretaría de Economía. Si bien cada uno de los siete programas pretende apoyar el funcionamiento del sector de ahorro y crédito popular, cada programa intenta hacerlo mediante la

---

<sup>56</sup> Originalmente habíamos recibido de CONEVAL una lista de 14 programas del gobierno federal que parecían estar relacionados con los microcréditos. Sin embargo, después de revisar con detenimiento las reglas de operación y las Matrices de Indicadores de Resultados de cada programa se determinó que no todos los programas de la lista original estaban relacionados directamente con los microcréditos. De la lista de 14 programas, seis sí resultaron estar estrechamente relacionados con los microcréditos. Estos programas son: el Programa de Financiamiento al Sector Turismo o Programa de Apoyo al Sector Turismo, el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM). En esta sección describimos cada uno de ellos y, además, describimos el Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR).

Los programas de la lista original que determinamos que no estaban directamente relacionados con los microcréditos, por lo tanto, fueron ocho. De estos ocho, cuatro pertenecen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: el Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI), el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) y el Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI). Otros dos pertenecen a la Secretaría de la Reforma Agraria: el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG). Y, los últimos dos, pertenecen a la Secretaría de Desarrollo Social: el Programa de Opciones Productivas y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. Si bien todos estos programas buscan apoyar a sus respectivas poblaciones objetivo, los apoyos tienen más características de subsidios, becas o transferencias, que de créditos.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

implementación de estrategias diferentes (en general). Con estos programas se pretende desde financiar a micro, pequeñas y medianas empresas, hasta apoyar el acceso de aquella población que por sus requerimientos de crédito, bajo nivel de desarrollo, los altos costos de transacción que implica atenderla y la falta de garantías líquidas, no es financiada, pasando por brindar apoyo a instituciones de microfinanciamiento para que éstas mejoren su infraestructura y aumenten sus líneas de crédito.

### *10.3.1 Programa de Financiamiento al Sector Turismo o Programa de Apoyo al Sector Turismo*

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

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

El programa pretende ofrecer un apoyo integral al sector turismo, que ayude a la modernización y crecimiento, complementando los esfuerzos del gobierno federal para su

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

promoción y desarrollo, así como la consolidación del desarrollo sustentable del país. El resultado que se quiere lograr es que las micro, pequeñas y medianas empresas puedan contar con recursos que les ayuden a superar momentos difíciles por falta de liquidez, o acceso al financiamiento, de tal modo que en forma ágil y sencilla los beneficiarios obtengan recursos para capital de trabajo y equipamiento, y acceso a capacitación y asistencia técnica. Se espera facilitar el cumplimiento de estos resultados con ayuda de un plan de atención integral en dos niveles: crédito a micro, pequeñas y medianas empresas del sector turismo y financiamiento a hoteles y proyectos turísticos pequeños.

De acuerdo con sus reglas de operación, el programa tiene como objetivo general impulsar un mayor financiamiento al sector en alianza con la banca comercial, fomentando con ello el desarrollo regional del país, la generación de empleos, el desarrollo de proveedores y el impulso de otros sectores relacionados con esta actividad. Como objetivos específicos, las reglas de operación del programa detallan los siguientes dos. En primer lugar, el programa pretende financiar a micro, pequeñas y medianas empresas relacionadas con la actividad del sector turismo, a través de la banca comercial. En segundo lugar intenta apoyar el desarrollo de proyectos turísticos y turístico-inmobiliarios en destinos de playa y turismo de ciudad y/o negocios a través de financiamiento directo de Bancomext o a través de cofinanciamiento con la banca comercial.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), en el Eje 2 (*Economía competitiva y generadora de empleos*), en las Estrategias 12.1, 12.2 y 12.3, se establece el sentido de hacer de México un país líder en la actividad turística, a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como propiciar el fomento a la competitividad de las empresas del

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

sector, de forma que brinden un servicio de calidad internacional.

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

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

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

La relación que estos dos programas tienen con los microcréditos es clara. Por un lado, el PAASFIR busca contribuir a la existencia de un mejor sistema financiero rural, apoyando el acceso del sector rural al crédito y poniendo especial atención en atender a aquella población que por sus requerimientos de crédito, bajo nivel de desarrollo, los altos costos de transacción que implica atenderla y la falta de garantías líquidas, no es financiada. Por su parte, el PATMIR pretende sembrar la semilla de desarrollo financiero ahí donde nadie ha llegado por considerar a la población rural marginada como poco rentable y atractiva, e intenta promover diversos modelos de intermediación financiera para determinar cuáles se adaptan mejor en diversos contextos. A continuación hacemos una descripción general de estos dos programas.



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### *10.3.2.1 Programa de Apoyo para acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)*

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

Según la Evaluación Externa del programa (UNAM, 2008), el PAASFIR busca contribuir a la existencia de un mejor sistema financiero rural, apoyando el acceso del sector rural al crédito y poniendo especial atención en atender a aquella población que por sus requerimientos de crédito, bajo nivel de desarrollo, los altos costos de transacción que implica atenderla y la falta de garantías líquidas, no es financiada. El resultado que se quiere lograr es que los productores del medio rural accedan al crédito o mejoren sus condiciones de acceso al crédito capitalizándose, al participar, de manera corresponsable con el programa, en la integración de garantías líquidas y por la constitución y consolidación de una red adecuada de entidades dispersoras del crédito. Se espera facilitar el cumplimiento de este resultado mediante distintos rubros diferenciados por modalidad de otorgamiento de apoyo del programa.

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

rural eficiente. Como objetivos específicos, las reglas de operación del PAASFIR detallan los cinco siguientes. En primer lugar, el programa pretende coadyuvar a que las instituciones financieras destinen un mayor flujo de recursos crediticios al campo. En segundo lugar, busca facilitar el acceso al financiamiento formal a productores del sector rural, fortaleciendo o generando nuevos sujetos de crédito. En tercer lugar, trata de establecer instrumentos financieros para la administración del riesgo, integrados por los propios productores de manera organizada, fomentando la cultura de pago. Asimismo, el PAASFIR pretende fomentar la capitalización de las organizaciones de productores, generando condiciones propicias para el desarrollo de agronegocios. Finalmente, el programa busca coadyuvar en la creación y capitalización de una red de intermediarios financieros rurales no gubernamentales para aumentar la derrama crediticia al sector rural y el acceso a servicios financieros

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

El programa también se alinea con el Programa Sectorial de la SAGARPA que tiene

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

como Objetivo 3 “Mejorar los ingresos de los productores mejorando su presencia en los mercados globales,” y establece en la Estrategia 3.5 promover el financiamiento en el medio rural de tal manera que la SAGARPA fomente la capitalización e inversión en el sector agroalimentario, a través de la promoción de una mayor canalización de recursos financieros y crediticios del Sistema Financiero. De igual manera, se pretende impulsar la constitución y ampliación de una red de entidades e intermediarios financieros, fortaleciendo la participación y propiedad de los productores, dotándolos de un sentido de pertenencia muy importante para la operación eficiente y transparente de dichos intermediarios.

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

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

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

### *10.3.2.2 Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)*

El Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) es un

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

programa federal que inició operaciones en 2001 y depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). La Unidad Administrativa Responsable del programa en su primera etapa fue la subsecretaría de Desarrollo Rural y en la segunda etapa la Comisión Alemana de Cooperativas (DGRV).

En los primeros tres años y medio del proyecto, la captación a través de 127 sucursales nuevas de instituciones financieras enfocadas a cumplir con la LACP y que tenían como objetivo expandir sus servicios en las zonas rurales marginadas establecidas con el apoyo PATMIR, superó los 214 millones de pesos con depósitos de 2,409 pesos en promedio. Asimismo, al final de estos tres años, se habían colocado más de 207 millones de pesos en créditos, con un monto promedio de 3,429 pesos. Durante la Fase 1 del PATMIR el presupuesto ejercido aproximado fue de 277 millones de pesos y se atendió a 295,000 usuarios a un costo unitario de 950 pesos.<sup>57</sup>

El PATMIR pretende contribuir a desarrollar y consolidar un sistema financiero que—de manera no necesariamente exclusiva—esté al servicio del sector rural marginado. Se han llevado a cabo dos etapas del programa, en la primera fase del PATMIR, con una duración de 4 años y medio, el objetivo fue la creación de nuevas instituciones financieras rurales y la consolidación de las instituciones existentes en zonas de mediana, alta y muy alta marginación en los estados de Guerrero y Oaxaca. En la segunda fase del PATMIR se pretende lograr la masificación o bancarización a través de inversiones a realizar para el establecimiento, fortalecimiento y/o expansión de sucursales y puntos de venta de intermediarios financieros en zonas rurales marginadas de varios estados mexicanos. Se tiene contemplado que el proyecto opere hasta el año 2011 con la posibilidad de expandirlo unos dos años más.

---

<sup>57</sup> Todas las cifras en este párrafo son en precios constantes de 2000.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

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

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

La SAGARPA se involucra en promover servicios financieros completos para el sector rural marginado por tres razones fundamentales. En primera instancia, el mandato que le confiere la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, cuyo Artículo 116 establece que: “La política de financiamiento para el desarrollo rural sustentable se orientará a establecer un sistema financiero múltiple en sus modalidades, instrumentos, instituciones y agentes, que permita a los productores de todos los estratos y a sus organizaciones económicas y empresas sociales disponer de recursos financieros adaptados, suficientes, oportunos y accesibles para desarrollar exitosamente sus actividades económicas.” En segunda instancia, el enfoque actual de desarrollo rural contempla “...no sólo el acceso a los servicios, sino a la forma de creación de la riqueza [debiendo]

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

proporcionarle a la sociedad rural el acceso a lo todavía inaccesible, más que el subsidio para la satisfacción de sus necesidades fundamentales.” Este enfoque da soporte a la prestación de servicios financieros comercialmente viables para una población aún sin acceso a ellos. Por último, la patente necesidad de servicios en este sector (tanto para fines productivos y de inversión como de consumo), su importancia como herramienta para la disminución de la pobreza y el convencimiento de que el sector rural marginado constituye un mercado potencial significativo.

El PATMIR consta de siete proyectos regionales que abarcan 10 estados de la República. En particular, las regiones en que opera son: Chiapas-Tabasco, Guerrero, Huastecas (potosina, hidalguense y veracruzana), Veracruz, Oaxaca, Michoacán y Puebla-Tlaxcala. La población objetivo son las personas de sectores poblacionales diversos, como lo son, hombres, mujeres, jóvenes, niños, personas de la tercera edad, artesanos, productores, comerciantes, maestros, amas de casa, etc. que habitan en municipios rurales de muy alta, alta y mediana marginalidad, en regiones con suficiente densidad poblacional para permitir el desarrollo de intermediarios financieros sostenibles.

### *10.3.3 Programas de la Secretaría de Economía*

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

La relación con los microcréditos es evidente para el primer y último programa. En particular, estos dos programas se preocupan por apoyar a instituciones de microfinanciamiento para que éstas mejoren su infraestructura y aumenten sus líneas de crédito. La relación de los otros dos programas con el microcrédito, sin embargo, no es tan clara. De acuerdo con los objetivos que las reglas de operación de cada programa señalan, pareciera que sí están ligeramente relacionados con el microcrédito. Por ejemplo, el FONAES tiene como una de sus estrategias fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos. Asimismo, el PRONAFIM tiene entre sus objetivos específicos el fomentar el acceso al financiamiento en general y al crédito en particular, de las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, resulta necesario realizar un análisis más profundo para determinar hasta qué punto el FONAES está implementando su estrategia de fomentar la consolidación de la banca social y qué tanto se está preocupando el PRONAFIM por fomentar el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. A continuación hacemos una descripción general de cada uno de estos programas.

### *10.3.3.1 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*

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

El FOMMUR ha otorgado desde el año 2001 al mes de junio de 2010, un importe total por concepto de financiamiento de 2,326 millones de pesos en precios constantes de 2000, lo que

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

ha permitido beneficiar a 1.16 millones de mujeres, a través de 1.6 millones de microcréditos. El presupuesto aprobado del programa para el año 2009 fue de 99 millones de pesos en precios de 2000.

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

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

Como objetivos específicos, las reglas de operación del FOMMUR detallan los cinco siguientes. En primera instancia, el programa busca establecer un mecanismo de



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

microfinanciamiento y de capacitación a favor de las mujeres rurales organizadas en grupos solidarios—o cualquier otra metodología de microcrédito—por conducto de instituciones de microfinanciamiento. Esto se pretende llevar a cabo con la finalidad de fomentar proyectos productivos, tendientes a impulsar el ahorro y las habilidades productivas de las mujeres a través de la formación y la capacitación. Así, se espera contribuir a que los negocios de las mujeres de la población objetivo tengan una mayor duración y estabilidad y que esto se traduzca en un aumento en la calidad de vida de estas mujeres.

Asimismo, el FOMMUR pretende fomentar el acceso de la mujer rural a microfinanciamientos oportunos para actividades productivas, generadores de autoempleo e ingresos, que sean recuperables a corto y mediano plazo. Por otra parte, el programa trata de fomentar que se atiendan de manera eficaz y eficiente, las necesidades de microfinanciamiento de las mujeres rurales, y apoyar el control eficaz de las instituciones de microfinanciamiento cuando se les proporcionen apoyos parciales y temporales no crediticios, en caso de que lo requieran. Además, en caso de que lo requieran las instituciones de microfinanciamiento incorporadas, se busca proporcionar los apoyos parciales no recuperables y temporales del FOMMUR, de acuerdo a las políticas aprobadas por su Comité Técnico, para las actividades de apertura de sucursales, extensiones y agencias con el objetivo de contribuir a la extensión de las microfinanzas rurales. Finalmente, se intenta promover la difusión de los resultados e impacto del programa, la divulgación y el intercambio de conocimientos en materia de microfinanzas y microempresas, la creación y el desarrollo de redes a través de acciones de divulgación y promoción, así como la organización de eventos y encuentros de carácter nacional y/o internacional a solicitud del Comité Técnico, previa propuesta a éste del Secretario Técnico del

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Fideicomiso.

Lo anterior se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), Eje 3. (*Igualdad de oportunidades*), punto 3.1. (*Superación de la pobreza*), donde se expresa la necesidad de reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución. Específicamente, en el Objetivo 2, se plantea apoyar a la población más pobre, impulsando la generación de proyectos productivos.

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

El FOMMUR opera en las regiones rurales del territorio nacional, con prioridad en zonas indígenas y en municipios de alta y muy alta marginación. Formalmente, su población objetivo son las mujeres mayores de 18 años de bajos recursos—fundamentalmente en situaciones de pobreza—que habitan en el medio rural o, en su defecto, madres mayores de 15 años emancipadas de conformidad con la legislación aplicable, que habiten en el medio rural, preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación. Estas mujeres deben estar organizadas en grupos solidarios o de acuerdo a la otra metodología que esté autorizada por el

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Comité Técnico del FOMMUR. Los grupos deben estar conformados por un mínimo de 5 mujeres y un máximo de 40. Estos grupos son a quienes se les canalizan los apoyos del programa por conducto de las instituciones de microfinanciamiento.

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

### *10.3.3.2 Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)*

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

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

De acuerdo con el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del programa (CONEVAL, 2009c), el FONAES pretende incrementar el nivel de ingreso de su población objetivo mediante el mejoramiento de las condiciones de inserción de los integrantes de la unidades productivas al sistema productivo nacional. El resultado que busca lograr es que la

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

población objetivo cree y consolide unidades productivas a través de proyectos productivos que generen empleo. Se espera coadyuvar a que se obtenga el resultado deseado mediante el financiamiento a inversión productiva y comercial y el promover las habilidades y capacidades empresariales, así como apoyando a la banca social a ampliar su cobertura.

Según las reglas de operación de FONAES, el objetivo del programa es contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos. Para alcanzar este objetivo, el FONAES cuenta con tres estrategias. En primer lugar, el programa intenta apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como para promover el desarrollo económico en las comunidades. En segundo lugar, el FONAES pretende promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un negocio establecido. Finalmente, en tercer lugar, el programa busca fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos.

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

Asimismo, el programa también se alinea con el Plan Sectorial de la Secretaría de Economía 2007-2012 en el que se establece en el Eje 1. (*Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas*), Objetivo 1.2, la estrategia de impulsar la generación de más y

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos.

El FONAES atiende a las 32 entidades federativas del país y su población objetivo es la población rural, campesinos, indígenas y grupos urbanos del sector social, que a través de un proyecto de inversión, demuestren su capacidad organizativa, productiva, empresarial y que tengan escasez de recursos para la implementación de sus proyectos productivos, comerciales o de servicios, en términos de las reglas de operación. Según la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del programa (CONEVAL, 2009c), el FONAES no tenía cuantificada a su población potencial en 2008; no obstante, el programa atendía a 61,309 personas en ese año.

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

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

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

Según el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008 del Fondo PYME (CONEVAL, 2009a), éste busca contribuir al desarrollo económico y a la generación de más y mejores empleos. El resultado que se quiere lograr que las micro, pequeñas y medianas empresas

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

sean competitivas. Este resultado pretende alcanzarse a través de dos acciones. Por una parte, el Fondo PYME provee recursos a las micro, pequeñas y medianas empresas para que éstas inviertan en infraestructura, servicios de consultoría y capacitación. Por la otra, el Fondo PYMES facilita el acceso de las micro, pequeñas y mediana empresas a financiamiento.

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

- (i) Contribuir a la generación de empleos;
- (ii) Contribuir a la creación y fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas;
- (iii) Contribuir a la generación de emprendedores;
- (iv) Fomentar la cultura emprendedora;
- (v) Contribuir a la conservación de empleos formales;
- (vi) Promover una mayor participación de las mujeres en el desarrollo económico nacional;
- (vii) Apoyar la atracción de inversión para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas preferentemente en las regiones de mayor expulsión de mano de obra;
- (viii) Promover el desarrollo económico regional y sectorial;
- (ix) Promover oportunidades de desarrollo productivo;

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

- (x) Fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- (xi) Estimular la formación de consultores y capacitadores especialistas en atención a micro, pequeñas y medianas empresas;
- (xii) Impulsar la estandarización de calidad de servicios de capacitación y consultoría a las micro, pequeñas y medianas empresas, a través de procesos de certificación;
- (xiii) Fomentar la integración y fortalecimiento de cadenas productivas estratégicas;
- (xiv) Contribuir al desarrollo de infraestructura industrial, comercial y de servicios;
- (xv) Fomentar la productividad y competitividad de las MIPYMES mediante el apoyo para la constitución y/o fortalecimiento de parques industriales que les brinden espacios para su desarrollo o consolidación;
- (xvi) Promover el desarrollo de sectores y regiones, el fortalecimiento de las cadenas productivas, la innovación y el desarrollo tecnológico, y la generación de empleos así como el incremento en ventas mediante la promoción de la inversión;
- (xvii) Estimular la inversión de recursos financieros para la creación e inicio de operaciones de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- (xviii) Fomentar las exportaciones de productos y servicios de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- (xix) Fortalecer la presencia de las micro, pequeñas y medianas empresas en los mercados;
- (xx) Promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en ferias, exhibiciones, misiones, encuentros, foros y eventos nacionales e internacionales para el posicionamiento de sus productos y servicios;

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

- (xxi) Fomentar la integración y/o asociación empresarial;
- (xxii) Fomentar el acceso al financiamiento en general y al crédito en particular, de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- (xxiii) Multiplicar y fortalecer los canales y productos financieros dedicados a las micro, pequeñas y medianas empresas;
- (xxiv) Contribuir al desarrollo de un sistema nacional de financiamiento para las micro, pequeñas y medianas empresas;
- (xxv) Fortalecer la capacidad de gestión del empresario ante el sistema financiero, mediante el impulso a la cultura financiera y el extensionismo;
- (xxvi) Procurar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas a las coberturas de riesgos cambiarios y de tasas de interés que operan en el mercado de derivados financieros;
- (xxvii) Promover y difundir los programas, instrumentos, productos, herramientas y acciones para elevar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- (xxviii) Apoyar el encadenamiento competitivo, eficiente y rentable entre grandes empresas que promuevan la integración a las cadenas productivas de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- (xxix) Impulsar los proyectos productivos en territorio nacional de los familiares, descendientes y ascendientes en territorio nacional de migrantes, siempre y cuando sean emprendedores en proceso de establecer una micro, pequeña o mediana empresa o cuenten con una, preferentemente con la participación de los Gobiernos Estatales y/o municipales y de los propios migrantes;



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

- (xxx) Estimular la generación de nuevas micro, pequeñas y medianas empresas para el fortalecimiento del empleo nacional, a través del fomento al desarrollo de nuevas franquicias;
- (xxxii) Impulsar la creación y fortalecimiento de los Centros México Emprende que permitan a los emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas, acceder a los programas implementados para su desarrollo y/o consolidación en un solo lugar, e
- (xxxiii) Impulsar las alianzas de las MIPYMES tractoras para fortalecer el encadenamiento de su cadena de valor.

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

El programa también se encuentra alineado con el Plan Sectorial de la Secretaría de Economía 2007-2012. En el Eje 1. (*Detonar el desarrollo de las MIPYMES*), de este plan se establece como una de las prioridades de la Secretaría el contar con un sistema de apoyo integral a las MIPYMES que permita impulsar efectivamente a las empresas y a los emprendedores con

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

proyectos viables que favorezcan la generación de empleos.

El Fondo PYME tiene una cobertura nacional y su población objetivo está compuesta por micro, pequeñas y medianas empresas, talleres familiares inscritos en el Registro de los Talleres Familiares de las Secretaría de Economía y emprendedores que pretendan obtener apoyos para la realización de cualquier tipo de proyecto que el artículo 14 de las reglas de operación autorice y que el Consejo Directivo del Fondo determine y autorice. Asimismo, como resultado de los apoyos pueden ser un tipo de beneficiarios los familiares, descendientes y ascendientes en territorio nacional de migrantes, siempre y cuando sean emprendedores en proceso de establecer una micro, pequeña o mediana empresa o cuenten con una. Excepcionalmente y cuando lo determine y autorice el Consejo Directivo las grandes empresas, pueden ser parte de la población objetivo del Fondo PYME siempre y cuando contribuyan de manera directa o indirecta a la creación, desarrollo o consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas, promuevan la inversión productiva que permita generar empleos formales o generen impacto económico, sectorial o regional en la entidad federativa o región de que se trate. De manera excepcional, también, pueden ser beneficiarios los organismos intermedios cuyos proyectos contribuyan a la creación, desarrollo o consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas y sean aprobados por el Consejo Directivo.

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

población potencial del programa. Es decir, la información disponible no permite identificar posibles errores de inclusión.

### *10.3.3.4 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)*

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

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

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

De acuerdo con sus reglas de operación, el objetivo general del programa es apoyar la creación y desarrollo de microempresas por parte de los emprendedores en condición de pobreza a través del acceso al financiamiento. Además de este objetivo general, el PRONAFIM cuenta con cuatro objetivos específicos. El primero es brindar acceso al crédito a los emprendedores en situación de pobreza mediante apoyos crediticios a instituciones de microfinanciamiento destinados a la atención de la demanda de este sector de la población. El segundo objetivo específico es promover la correcta y permanente atención de los emprendedores en situación de pobreza mediante apoyos no crediticios a las instituciones de microfinanciamiento destinados al fortalecimiento de sus instituciones y a la capacitación de su personal mediante asistencias técnicas y capacitación. El tercer objetivo específico del PRONAFIM es promover la atención de los emprendedores en condición de pobreza en zonas no atendidas o insuficientemente atendidas mediante apoyos crediticios y no crediticios a las instituciones de microfinanciamiento destinados a la ampliación de su cobertura geográfica y su infraestructura informática. Finalmente, el cuarto objetivo específico del programa es promover el conocimiento del programa y de la metodología de microfinanzas tanto entre los emprendedores en condición de pobreza como entre las instituciones plausibles de convertirse en instituciones de microfinanciamiento orientando y difundiendo información entre los mismos.

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

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

El PRONAFIM opera con un ámbito de cobertura nacional, particularmente en aquellas regiones y municipios que presenten situaciones de pobreza en zonas marginadas y no marginadas. La población objetivo del programa no nos parece que esté del todo bien definida. Las reglas de operación del programa indican que serán sujetos de apoyo del PRONAFIM la población objetivo a través de las instituciones de microfinanciamiento y los intermediarios, así como aquellas instituciones nacionales legalmente constituidas cuyo objeto social sea el financiamiento a instituciones de microfinanzas e intermediarios a fin de que destinen dichos apoyos al otorgamiento de microcréditos a la población objetivo, de tal forma que se contribuya a la promoción de un mercado microfinanciero autosustentable que permita crear las condiciones a través de las cuales se realicen las actividades productivas de este sector de la población. Por lo tanto, pareciera que la población objetivo son los clientes de las instituciones de microfinanciamiento. No obstante, hay que recordar que de acuerdo con los objetivos del programa los apoyos se entregan a las instituciones de microfinanciamiento, no a los individuos.

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

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

la población potencial.

### *10.4 Conclusiones*

En el capítulo 8 se describió cómo ha cambiado el enfoque del gobierno federal respecto al papel que debe jugar dentro del mercado financiero dirigido al sector de ahorro y crédito popular. En particular se resaltó que si bien el gobierno federal aparentemente ha intentado optar por jugar un papel como regulador y proveedor de asistencia técnica, aún mantiene amplias facultades para proveer crédito a los individuos que se encuentran fuera del sistema financiero formal.

En este capítulo describimos de manera más específica cuáles son las actividades del gobierno federal dentro del sector de ahorro y crédito popular. Mediante esta descripción es posible corroborar lo mencionado en el capítulo 8 respecto a las políticas públicas que está siguiendo actualmente el gobierno federal en este sector. Esto es, se ha puesto un especial énfasis en mejorar el marco regulatorio del sector de ahorro y crédito popular mediante la promulgación y subsecuentes modificaciones a la LACP, la creación de las SOFOMs, la promulgación de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros. Además, el gobierno ha diversificado el tipo de apoyo que otorga al sector mediante la utilización de diversas estrategias definidas en siete programas que van desde el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, hasta tratar de llegar a la población que tradicionalmente se ha quedado fuera del sistema financiero nacional, pasando por brindar apoyo a instituciones de microfinanciamiento para que éstas mejoren su infraestructura y aumenten sus líneas de crédito. Sin embargo, a través de instituciones como

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Financiera Rural, BANSEFI y los FIRA, el gobierno federal continúa ejerciendo un papel importante dentro del mercado de ahorro y crédito popular al otorgar créditos directamente al público y competir par a par con instituciones privadas.

## 11 Conclusiones generales

En este documento, primero se delimitaron los conceptos referentes a microfinanzas y microcrédito y se caracterizaron a los agentes involucrados. Durante los últimos 20 años, ha ido desarrollándose un conjunto de instituciones especializadas, fundamentalmente, en prestar servicios financieros a los hogares de bajos ingresos. Estas instituciones, unidas bajo la bandera de las microfinanzas, comparten el compromiso de servir a los clientes que han sido excluidos del sector bancario formal. El microcrédito es una parte de los servicios proporcionados por las instituciones de microfinanzas que, en general, ofrecen una amplia gama de servicios financieros a los más pobres y a sus microempresas.

Posteriormente, en el tercer capítulo, se describió la teoría detrás de los mercados crediticios. En este capítulo se llevó a cabo una revisión general de la literatura teórica sobre los mercados crediticios. En particular, se identificaron las fallas de mercado existentes en estos mercados las cuales provocan que funcionen de manera ineficiente. Por una parte están los problemas relacionados con información imperfecta, tanto *ex ante*—selección adversa—como *ex post*—riesgo moral. Asimismo, los mercados crediticios pueden fallar debido a dificultades para hacer cumplir los contratos. Después de la exposición de cada una de las razones por las que ocurren fallas de mercado, se explicó cómo es que, teóricamente, el gobierno puede intervenir para mitigar sus efectos y cómo las instituciones que otorgan microcréditos han desarrollado mecanismos que pueden ayudar a mitigar esos problemas.

En el cuarto capítulo se completó la lista de acciones que el gobierno puede realizar para que los mercados crediticios funcionen de mejor manera. Estas acciones incluyen promover la recopilación y publicación de historiales crediticios, disminuir la segmentación del mercado y



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

estimular la diversificación de carteras, estimular el desarrollo de instituciones complementarias a las de microcrédito, implementar programas de alfabetización y educación financiera, replicar proyectos y programas exitosos y promover la innovación tecnológica en el sector, y desarrollar un marco jurídico apropiado. También se señalaron las acciones que el gobierno no debe de tomar por el bien del mercado. El gobierno debería evitar manipular tasas de interés y evitar prestar servicios de microcrédito directamente al público. Finalmente se resaltaron los instrumentos con que cuentan las instituciones de microcrédito para operar de manera exitosa en el mercado crediticio, las cuales van más allá de los créditos grupales. Esos instrumentos incluyen, entre otros, incentivos, pagos inmediatos y frecuentes, y pagos calendarizados.

El quinto capítulo hizo una revisión de la literatura empírica sobre el microcrédito. Primero se evaluó el acceso a los servicios financieros en países en vías de desarrollo. Después se revisó la literatura empírica enfocada en medir los retornos al capital y el acceso a los servicios financieros de las microempresas. Además, dado que los hogares pobres tienen una gran variedad de necesidades financieras que van más allá de las empresas, por ejemplo, el financiar el cuidado de la salud, el pagar colegiaturas de escuelas y facilitar la compra de bienes de consumo, se analizó el impacto de los microcréditos y de la expansión del acceso a servicios financieros sobre diferentes variables de resultado a nivel del hogar. En esta última parte, se revisaron los estudios empíricos tradicionales, así como los recientes y cada día más abundantes estudios empíricos que utilizan un diseño aleatorio, cuyos resultados parecen ser mucho más confiables que los que se encuentran en los estudios empíricos tradicionales.

En el sexto capítulo se investigó cuántas personas tienen acceso y usan productos y servicios financieros de la banca comercial y de desarrollo en el país y se señaló cuáles son las

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

principales barreras de acceso a los servicios financieros que enfrenta la población de escasos recursos. En resumen, los hogares con mayores niveles de educación y de riqueza y que son dueños de un negocio tienen una mayor probabilidad de entablar una relación con alguna institución financiera. Por lo tanto, es necesario alcanzar a los sectores más pobres y menos educados de la economía. A este respecto, se mencionó que el otorgar las transferencias monetarias de programas como Procampo, Oportunidades y Crédito a la Palabra de manera electrónica, ha permitido que se logre incorporar al sistema financiero a un número importante de hogares que viven en situación de pobreza y que difícilmente hubieran optado por entablar una relación financiera con alguna institución de finanzas populares por su propio gusto. Finalmente, se enfatizó que son las instituciones más pequeñas las que se aventuran a atender a las comunidades más pobres del país y que son los hogares que expresan tener mayores niveles de confianza en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales quienes tienen una mayor probabilidad de tener una cuenta en alguna institución financiera. Entonces eliminar la opacidad bajo la cual funcionan las instituciones financieras populares que se especializan en atender a la población más pobre del país puede ayudar a que aumente el nivel de confianza que la población tiene en ellas y, con esto, aumentar el número de hogares pobres incorporados al sistema financiero en México. El análisis de este capítulo es importante para identificar las áreas de oportunidad que existen dado el nivel de penetración financiera actual, dimensionar el rol que juega y puede llegar a jugar el sector microfinanciero y contextualizar adecuadamente las políticas públicas que se están llevando a cabo o se pretende implementar en el futuro.

En el séptimo capítulo, se presentaron las principales características del sector microfinanciero mexicano. Las instituciones dedicadas a las microfinanzas en México son

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

bastante más jóvenes que las del resto de América Latina. La entrada al mercado de nuevas instituciones y su rápido crecimiento se está dando aún ante la presencia de instituciones grandes y bien establecidas como Compartamos Banco, Financiera Independencia y Caja Popular Mexicana. Esto indica el tamaño de la demanda insatisfecha por servicios financieros en México. Una consecuencia del aumento en competencia es que las instituciones de microfinanzas mexicanas han logrado mejorar su eficiencia, reducir sus costos y han comenzado a cobrar tasas de interés un poco más bajas que en el pasado.

Los desafíos más relevantes que enfrenta el sector son la adopción generalizada de buenas prácticas y de un código de ética compartido, el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia que permitan contar con información del mercado confiable y de gestión de instituciones, la implementación de unos mecanismos de medición del desempeño social de cada institución, una mayor diversidad en productos y servicios de préstamos, la ampliación de la oferta de servicios de ahorro, una mejor distribución de riesgos en las carteras de préstamos, una mayor penetración de los mercados, especialmente los rurales, y la incorporación de tecnologías a los procesos que permitan bajar los costos de transacción.

En el octavo capítulo se describieron las políticas públicas que han transformado de manera importante al sistema financiero mexicano y que están relacionadas con el microcrédito. De esa descripción resalta que si bien el gobierno federal aparentemente ha intentado optar por jugar un papel como regulador y proveedor de asistencia técnica, aún mantiene amplias facultades para proveer crédito a los individuos que se encuentran fuera del sistema financiero formal.

En el capítulo nueve, se ilustraron el árbol del problema y árbol de objetivos del

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

microcrédito en México utilizando la información contenida en los capítulos previos. Se consideró que el problema central del sector de las finanzas populares del país es el bajo acceso y uso que hacen de él los hogares y las microempresas. Por lo tanto, es a partir de este problema que se construyó el árbol del problema y posteriormente se derivó el árbol de objetivos.

Finalmente, en el capítulo diez, se describió el marco legal, y las instituciones y los programas del gobierno federal relacionadas con el microcrédito. Primero, en la descripción de cómo ha evolucionado el marco legal que rige al sector de las finanzas populares, se ilustró que el gobierno ha puesto un especial énfasis en mejorar el marco regulatorio del sector de ahorro y crédito popular mediante la promulgación y subsecuentes modificaciones a la LACP, la creación de las SOFOMs, la promulgación de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros. En la segunda parte del capítulo, se describieron las instituciones y los programas que opera actualmente el gobierno federal para promover el microcrédito en el país. El gobierno ha diversificado el tipo de apoyo que otorga al sector mediante la utilización de diversas estrategias definidas en siete programas que van desde el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, hasta tratar de llegar a la población que tradicionalmente se ha quedado fuera del sistema financiero nacional, pasando por brindar apoyo a instituciones de microfinanciamiento para que éstas mejoren su infraestructura y aumenten sus líneas de crédito. Sin embargo, como a través de instituciones como Financiera Rural, BANSEFI y los FIRA, el gobierno federal continúa ejerciendo un papel importante dentro del mercado de ahorro y crédito popular al otorgar créditos directamente al público y competir par a par con instituciones privadas.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Así, merece la pena mencionar que si bien en los últimos 10 años el sector de los microcréditos en México ha crecido de manera importante, dado el bajo nivel de inclusión financiera existente en el país, el potencial de crecimiento del sector aún es enorme. Gran parte del crecimiento acelerado que se ha dado en el sector se debe sin lugar a dudas a las políticas públicas que el gobierno ha implementado. Sin embargo, como se ha detallado en este documento, aún hay un amplio margen para que el gobierno federal mejore y focalice sus esfuerzos para apoyar el desarrollo del sector. La realización de una evaluación estratégica de las políticas públicas de microcrédito del gobierno federal sería una herramienta sumamente importante para entender qué leyes sirven, qué leyes hay que mejorar y qué leyes hay que crear para facilitar el funcionamiento del sector. Asimismo, permitirá comprender a fondo el funcionamiento de las instituciones y programas enfocados a mejorar y desarrollar al sector.

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### Bibliografía

- Aldunate, Eduardo (2004), “Metodología del Marco Lógico,” Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, LC/IP/L. 249, 30 de octubre.
- Angrist, Joshua D. y Jörn-Steffen 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), 3-30.
- Armendáriz, B., Morduch, J. (2010). *The Economics of Microfinance*, Second Edition. MIT Press, Cambridge, MA.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz y Jonathan Morduch (2005), *The Economics of Microfinance*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Armendariz de Aghion, Beatriz y Jonathan Morduch (2000), “Microfinance Beyond Group Lending,” *Economics of Transition* 8, 401-420.
- Banco de México (2010), “Resumen de las principales reformas al sistema financiero,” <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/avisosYNovedades/resumenPrincipalesReformasSF/index.html>.
- Banerjee, Abhijit V. y Esther Duflo (2004), “Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints Using a Directed Lending Program,” BREAD Working Paper 005, Bureau of Research and Economic Analysis of Development, Duke University, Durham, NC, USA.
- Banerjee, Abhijit V., Esther Duflo, Rachel Glennester y Cynthia Kinnan (2009), “The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation,” Mimeo: MIT.
- Beck, Thorsten, Ali Demirguc-Kunt y María Soledad Martínez Peria (2005), “Reaching Out:

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

- Access and Use of Banking Services Across Countries,” The World Bank Group, September.
- Beck, Thorsten, Ali Demirgüç-Kunt y María Soledad Martínez Peria (2008), “Banking Services for Everyone? Barriers to Bank Access and Use Around the World,” *World Bank Economic Review*, 22(3), 397-430.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt, y Vojislav Maksimovic (2005), “Financial and Legal Constraints to Firm Growth: Does Firm Size Matter?” *Journal of Finance*, 60, 137-177.
- Bell, Clive, T. N. Srinivasan y Christopher Udry, (1997), “Rationing, Spillover and Interlinking in Credit Markets: The Case of Rural Punjab,” *Oxford Economic Papers*, 49(4), 557-585.
- Benquet, Francis Mestries y José Manuel Hernández Trujillo (2003), “Crédito, seguro y ahorro rural: las vías de la autonomía,” *Análisis Económico*, segundo cuatrimestre, año/vol. XIX, número 041, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Berger, Marguerite, Lara Goldmark, y Tomás Miller-Sanabria (2006), “An Inside View to Latin America Microfinance,” Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Berumen y asociados (2007), “Reporte metodológico,” Cuarta Ronda de la Encuesta Sobre Ahorro, Crédito Popular y Microfinanzas Rurales, Inédito.
- Berumen y asociados (2006), “Reporte metodológico,” Segunda Ronda de la Encuesta de Acceso a Sistemas Financieros en Hogares Rurales de Oaxaca, Inédito.
- Besley, Timothy (1994), “How Do Market Failures Justify Interventions in Rural credit Markets?” *The World Bank Research Observer*, 9(1), 27-48.
- Besley, Timothy y Stephen Coate (1995), “Group Lending, Repayment Incentives, and Social Collateral,” *Journal of Development Economics* 46(1), 1-18.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

- Besley, Timothy, Stephen Coate y Glenn Loury (1993) “The Economics of Rotating Savings and Credit Associations,” *American Economic Review*, 83(4), 792-810.
- Bester, Helmut (1985), “Screening vs. Rationing in Credit Markets with Imperfect Information,” *American Economic Review*, 75(4), 850-855.
- Burgess, Robin, y Rohini Pande (2005), “Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment,” *American Economic Review*, 95(3), 780-795.
- Cerón H., J. Méndez y F. Rivera (2008), “La participación de los hogares rurales en el mercado crediticio y su efecto en la pobreza,” El Colegio de México, Inédito.
- CGAP (2009), “Financial Access 2009: Medición del acceso a los servicios financieros alrededor del mundo,” Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre/Banco Mundial, Washington DC.
- Claessens, Stijn (2005), “Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives,” World Bank Working Paper 3589.
- CNBV (2009), *Reporte de Inclusión Financiera 1*, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Mexico, Distrito Federal, Mexico.
- Coleman, Brett E. (1999), “The Impact of Group Lending in Northeast Thailand,” *Journal of Development Economics*, 60(1), 105-141.
- Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford, y Orlanda Ruthven (2009), “*Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*,” Princeton University Press, Princeton.
- CONEVAL (2009a), “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008: Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME).



DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

CONEVAL (2009b), “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008: Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).

CONEVAL (2009c), “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008: Fondo Nacional e Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES).

CONEVAL (2009d), “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008: Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM).

Conning, Jonathan y Christopher Udry (2005), “Rural Financial Markets in Developing Countries,” in *Handbook of Agricultural Economics*, ed. R. E. Evenson, P. Pingali y T. P. Schultz, Vol. 3, Agricultural Development: Farmers, Farm Production, and Farm Markets: Vol. 3

Cull, R., Demirgüç-Kunt, A., Morduch, J. (2009). "Microfinance meets the market". *Journal of Economic Perspectives* 23, 167-192.

De Mel, Suresh, David McKenzie y Christopher Woodruff (2008), “Returns to Capital: Results from a Randomized Experiment,” *Quarterly Journal of Economics* 123(4), 1329-1372.

De Meza, David y David C. Webb (1987), “Too Much Investment: A Problem of Asymmetric Information,” *Quarterly Journal of Economics*, 102(2), 281-292.

De Soto, Hernando (2000), “*The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*,” New York: Basic Books.

Demirgüç-Kunt, Asli, Thorsten Beck y Patrick Honohan (2007), “Finance for all: policies and pitfalls in expanding access,” World Bank Policy Research Report.

Gavito-Mohar, J. (2002), “Censo de las sociedades con actividades de ahorro y crédito popular (acp.),” *El Mercado de Valores*, 62(8), 41-46.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

- Ghatak, Maitreesh (1999), “Group Lending, Local Information and Peer Selection,” *Journal of Development Economics*, 60(1), 27-50.
- Ghosh, Parikshit, Dilip Mookherjee y Debraj Ray (2000), “Credit Rationing in Developing Countries: An Overview of the Theory,” en Dilip Mookherjee y Debraj Ray (Eds.), *A Reader in Development Economics*, Londres: Blackwell.
- Giné, Xavier y Dean Karlan (2009), “Group versus Individual Liability: Long Term Evidence from Philippine Microcredit Lending Groups,” working paper.
- Gómez Soto, Franz y Claudio González-Vega (2006), “Formas de asociación cooperativa y su participación en la provisión de servicios financieros en las áreas rurales de México,” Proyecto AFIRMA: Los mercados de las finanzas rurales y populares en México: Una visión global rápida sobre su multiplicidad y alcance, Documento de Trabajo IV, Programa de Finanzas Rurales, The Ohio State University.
- Grimmer, J. y G. Barboza. (2004), “A Contribution to the Empirics of Micro Credit. Evidence from AISol, in Chiapas México,” mimeo.
- Hoff, Karla y Joseph E. Stiglitz (1993), “Imperfect Information in Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives,” en Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz (Eds.), *The Economics of Rural Organizations: Theory, Practice and Policy*, Londres: Oxford University Press.
- Honohan, Patrick (2008), “Cross-country variation in household access to financial services,” *Journal of Banking and Finance*, 32, 2493-2500.
- Honohan, Patrick (2004), “Data On Microfinance and Access: Thinking About What Is Available and What Is Needed,” mimeo: The World Bank.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

IADB (2003), “Mexico: Rural Financial System Consolidation Program, Loan Proposal,”  
Technical Report, Inter-American Development Bank.

INEGI (1999), *XII Censo de Servicios: Servicios Financieros*, Censos Económicos 1999.

Investigación en salud y demografía, S. C. (2009), “Informe General de la Encuesta Sobre  
Vulnerabilidad de las Familias Rurales,” Inédito.

Jaffee, Dwight y Thomas Russell (1976), “Imperfect Information, Uncertainty, and Credit  
Rationing,” *Quarterly Journal of Economics*, 90(4), 651-66.

Johnston, Don y Jonathan Morduch (forthcoming), “The unbanked: evidence from Indonesia,”  
*World Bank Economic Review*.

Karlan, Dean, y Jonathan Morduch (2009), “Access to Finance,” *Handbook of Development  
Economics*, Volume 5. Editors: Dani Rodrick and Mark Rosenzweig.

Karlan, Dean y Jonathan Zinman (2009), “Expanding microenterprise credit access: Using  
randomized supply decisions to estimate the impacts in Manila,”. Mimeo: Yale  
University, Dartmouth College, and Innovations in Poverty Action Working Paper.

Karlan, Dean y Jonathan Zinman (2008), “Expanding credit access: Using randomized supply  
decisions to estimate the impacts”. *Review of Financial Studies*, 23(1), 433-464.

Khan, Azizur R. (1979), “The Comilla Model and the Integrated Rural Development Programme  
in Bangladesh: An Experiment in Cooperative Capitalism,” *World Development*, 7, 397-  
422.

Klaehn, Janette, Brigit Helms y Rani Deshpande (2006), “Mexico Country-Level Savings  
Assessment,” Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre/Banco Mundial,  
Washington DC.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

- Khandker, Sharidur K. (2005), “Micro-finance and Poverty: Evidence Using Panel Data from Bangladesh,” *World Bank Economic Review*, 19, 263-286.
- Kremer, Michael, Jean Lee y Jonathan Robinson (2007), “The Return to Capital for Small Retailers in Kenya: Evidence from Inventories,” artículo presentado en la Northeast Universities Development Consortium Conference, 26 y 27 de octubre, Harvard University, Cambridge, MA, USA.
- Leamer, Edward (1983), “Let’s Take the Con Out of Econometrics,” *American Economic Review*, 73(1), 31–43
- Lucas, Robert J. (1990), “Why Doesn’t Capital Flow from Rich to Poor Countries?” *American Economic Review Papers and Proceedings*, 80(2), 92-96.
- McKenzie, David y Christopher Woodruff (2008), “Experimental Evidence on Returns to Capital and Access to Finance in Mexico,” *World Bank Economic Review* 22(3), 457-482.
- McKenzie, David J. y Christopher Woodruff (2006), “Do Entry Costs Provide an Empirical Basis for Poverty Traps?” *Economic Development and Cultural Change*, 55(1), 3-42.
- Microcredit Summit (1997), [http://www.microcreditsummit.org/about/what\\_is\\_microcredit/](http://www.microcreditsummit.org/about/what_is_microcredit/)
- Microfinance Information Exchange, Inc. y ProDesarrollo (2008), “Benchmarking of the microfinance in Mexico: A report on the sector.”
- Morduch, Jonathan (1999), “The Microfinance Promise,” *Journal of Economic Literature* 37(4), 1569-1614.
- Morduch, Jonathan (1998), “Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence on Flagship Programs in Bangladesh,” Working paper: MacArthur Foundation project on

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

inequality, Princeton University.

Muñoz Rodríguez, Manrubbio, Horacio Santoyo Corts y Reyes Altamirano Cárdenas (2002), *Mércados e instituciones financieras rurales: una nueva arquitectura financiera popular para México*, Universidad Autónoma de Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, Chapingo, México.

Myhre, D. (1998), “The Achilles’ Heel of the Reforms: The Rural Finance System,” en W.A. Cornelius y D. Myhre (Eds.), *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*, Vol. 1, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla, San Diego, CA.

Navajas, Sergio y Luis Tejerina (2006), “Microfinance in Latin America and the Caribbean: How Large Is the Market?,” Working Paper No. MSM-135, Sustainable Development Department Best Practices Series, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Niño, M. (2007), “The impact of credit on income poverty in urban Mexico. An endogeneity-corrected estimation,” Sheffield Economic Research Paper Series, March.

Pérez, G. et al. (2004), “Informe sobre la Evaluación del Microcrédito en México Primera Parte: Encuesta de impacto social y empoderamiento a través microcrédito EISEM, 2003,” Inédito.

Pessah, R. (1987), “Channeling credit to the countryside,” en J.E. Austin y G. Esteva (Eds.), *Food Policy in Mexico: The Search for Self-Sufficiency*, Vol. 1, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.

Pitt, Mark y Sharidur K. Khandker (1998), “The Impact of Group-Based Credit Programs on

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

- Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?" *Journal of Political Economy*, 106, 958-996.
- ProDesarrollo (2008), "Benchmarking de las microfinanzas en México: Un informe del sector," ProDesarrollo, Finanzas y Microempresas, A.C., México, D.F., México.
- Rahman, Aminur (1999), "Microcredit Initiatives for Equitable and Sustainable Development: Who Pays?" *World Development*, 26(12), 67-82.
- Richter, Susan M., Steve Boucher y Christopher Woodruff (2006), "The Structure of Rural Financial Markets in Mexico," artículo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Economía Agrícola celebrada en Long Beach California del 23 al 26 de julio.
- Roodman, David y Jonathan Morduch (2009), "The impact of microcredit on the poor in Bangladesh: Revisiting the evidence," Working Paper: Center for Global Development.
- Rubalcava, Luis y Graciela Teruel (2008), "Guía de Usuario de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares Segunda Ronda."
- SEDESOL (2006), *La Política Social del Gobierno de México: Resultados 1995-2000 y Retos Futuros*, SEDESOL, México, D.F.
- Siamwalla, Ammar, Chirmsak Pinthong, Nipon Poapongsakorn, Ploenpit Satsanguan, Prayong Nettayarak, Wanrak Mingmaneeakin, y Yuavares Tubpun (1990), "The Thai Rural Credit System: Public Subsidies, Private Information, and Segmented Markets," *The World Bank Economic Review*, 4(3), 271-296.
- Skelton, Edward C. (2008), "Reaching Mexico's Unbanked," *Economic Letter – Insights from the Federal Reserve Bank of Dallas*, 3(7).

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

- Schneider, Friedrich (2002), *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World*,” Johannes Kepler University of Linz, mimeo.
- Solo, Tova (2005), “The High Cost of Being Unbanked,” *AccessFinance*, The World Bank Group, Issue No. 3, February.
- Solo, Tova María, John Caskey y Clemente Durán (2004), “The Unbanked in Mexico and the USA: Five Questions Addressed,” World Bank, Swarthmore College, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Stiglitz, Joseph E. (1990), “Peer Monitoring and Credit Markets,” *World Bank Economic Review* 4(3), 351-366.
- Stiglitz, Joseph E. y Andrew Weiss (1981), “Credit Rationing in Markets with imperfect Information,” *American Economic Review* 71(3), 393-410.
- Trigo Loubière, Jacques, Patricia Lee Devaney y Elisabeth Rhyne (2004), “Supervising and Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization. Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico.”
- Udry, Christopher (1990) “Credit Markets in Northern Nigeria: Credit as Insurance in a Rural Economy,” *World Bank Economic Review* 4(3), 251-71.
- UNAM (2008), “Evaluación externa del Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR),” Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Marzo.
- Wiggins, Steve, Nicola Keilbach, Kerry Preibisch, Sharon Proctor, Gladys Rivera Herrejón, Gregoria Rodríguez Muñoz (2002), “Agricultural Policy Reform and Rural Livelihoods in Central Mexico,” *Journal of Development Studies* 38(4), 179-202.

DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

Woodruff, Christopher y José Martínez (2009), “Assessing Changes in Household Access to Financial Services in Mexico: an Analysis of The BANSEFI / SAGARPA Panel Survey 2004-2007,” *Well Being and Social Policy* 5(1), 75-111.

World Bank (2002), *Savings and Credit Sector Strengthening and Rural Microfinance Capacity Building Project Appraisal Document*, Report No. 23868-ME, Washington D.C: World Bank.



## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

### **Anexo: Catálogo de bases de datos**

#### *A.1 Encuesta panel a hogares sobre ahorro y crédito popular y microfinanzas rurales (BANSEFI/SAGARPA)<sup>58</sup>*

En 2003 el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pusieron en marcha el proyecto denominado “Programa de Fortalecimiento al Ahorro y Crédito Popular y Microfinanzas Rurales.” Como parte de este proyecto se realizó la “Encuesta panel a hogares sobre ahorro y crédito popular y microfinanzas.” Esta encuesta está conformada por cuatro levantamientos anuales que se llevaron a cabo entre 2004 y 2007. La encuesta da seguimiento a los hogares con el fin de estimar el impacto de las instituciones de ahorro y crédito popular en sus usuarios.

La encuesta se levantó en poblaciones en donde existían Sociedades de Ahorro y Crédito Popular (SACP) como cajas de ahorro, cajas solidarias, cooperativas, sucursales de BANSEFI, uniones de crédito, etc. En las localidades seleccionadas, se entrevistó a hogares que tuvieran miembros que fueran clientes o socios de alguna de estas sociedades y a hogares que no tuvieran ningún contacto con el sector financiero del país. Esto es, hogares en los que ningún miembro fuera socio o cliente de algún banco comercial o alguna SACP. Sin embargo, se hizo un esfuerzo para que ambos tipos de hogares fueran relativamente igual en el resto de sus características. En particular, se puso atención a que sus respectivas condiciones socioeconómicas fueran similares.

La encuesta cuenta con información sobre la composición demográfica de los hogares; sus actividades económicas; su gasto y niveles de activos y pasivos financieros, formales e

---

<sup>58</sup> La información contenida en esta sección proviene de Berumen y asociados (2007).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

informales; su uso actual del sistema financiero; y sus motivos de ahorro y endeudamiento. La muestra fue diseñada de forma tal que es representativa de las regiones norte, centro y sur del país, y se estratificó dentro de cada región de acuerdo al número de clientes de cada SACP.

### *A.2 Encuesta de acceso a sistemas financieros en hogares rurales de Oaxaca<sup>59</sup>*

El Programa de Estudios del Cambio Económico y la Sustentabilidad del Agro Mexicano (PRECESAM) de El Colegio de México y la Universidad de California en Davis junto con el apoyo financiero de la Fundación BASIS, pusieron en marcha la “Encuesta de acceso a sistemas financieros en hogares rurales de Oaxaca,” con la intención de realizar dos mediciones anuales que permitieran comparar en el tiempo los cambios de los hogares que son encuestados.

El objetivo general de la encuesta es conocer cómo funciona el sistema financiero rural. Para lograr dicho objetivo, se recaba información sobre las principales características de los hogares rurales, sus actividades productivas y el acceso de los mismos a los mercados financieros. La primera ronda de la encuesta se realizó en 2005 utilizando como muestra dos regiones de Oaxaca: la Sierra Mixteca y la Sierra Sur. Para construir la muestra se consideraron diez comunidades por sierra y dentro de cada comunidad se entrevistó a 30 hogares. Esto resultó en una muestra total de 20 comunidades y 600 hogares. La muestra se restringió localidades de entre 500 y menos de 2,500 habitantes.

Para la segunda medición de la encuesta en 2006, se buscó regresar a las mismas localidades y entrevistar a los hogares visitados en el 2005. Al final del operativo de campo de la segunda ronda se logró volver a contactar a 562 hogares.

---

<sup>59</sup> La información contenida en esta sección proviene de Berumen y asociados (2006).

### *A.3 Encuesta nacional a hogares rurales de México<sup>60</sup>*

La “Encuesta nacional a hogares rurales de México” (ENHRUM) es un proyecto del PRECESAM de El Colegio de México y del *Rural Economies of the Americas and Pacific Rim* de la Universidad de California en Davis. La ENHRUM está compuesta por dos rondas, la primera se llevó a cabo en 2002 (ENHRUM I) y la segunda en 2008 (ENHRUM II). El objetivo de la encuesta es obtener, por vez primera, información representativa en el plano nacional sobre la economía y sociedad rural de México. La encuesta proporciona información detallada sobre las características sociodemográficas de los hogares y de sus viviendas, datos sobre producción y principales fuentes de ingresos, gastos y activos. La cobertura geográfica de la encuesta es a nivel nacional en poblaciones rurales de 500 a menos de 2,500 habitantes agrupadas en cinco regiones definidas en el Plan Nacional de Desarrollo: Sur-Sureste, Centro, Centro-Occidente, Noroeste y Noreste. La ENHRUM II amplía algunos de los temas incluidos en la primera ronda, entre ellos el tema del crédito e inversiones financieras de los hogares.

### *A.4 Encuesta sobre vulnerabilidad de las familias rurales<sup>61</sup>*

La “Encuesta sobre vulnerabilidad de las familias rurales” fue realizada por la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social A.C. (AMUCSS) en 2008 con la finalidad de profundizar en el análisis sobre la vulnerabilidad de las familias que habitan en las zonas rurales de tres entidades del país que son de particular interés para la AMUCSS. La muestra es representativa de los hogares que habitan en localidades con menos de 2,500 habitantes en los

---

<sup>60</sup> La información contenida en esta sección proviene de Cerón, Méndez y Rivera (2008).

<sup>61</sup> La información contenida en esta sección proviene de Investigación en salud y demografía, S. C. (2009).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

estados de Guerrero, Oaxaca y Puebla. La encuesta contiene información de los miembros del hogar, el hogar en su conjunto y de la vivienda que éste ocupa.

La primera parte de la encuesta contiene información sobre las características sociodemográficas y socioeconómicas de cada uno de los miembros del hogar, además de la disponibilidad de bienes y servicios en la vivienda. Con esta información es posible delinear una caracterización inicial de la composición y la dinámica de los hogares. La segunda parte de la encuesta recaba datos, a través de un informante de cada hogar, acerca de las crisis enfrentadas por el hogar y las estrategias adoptadas para solucionarlas y sobre sus conocimientos referentes a, y su uso de, productos financieros.

### *A.5 Encuesta Niño-Zarazúa<sup>62</sup>*

La encuesta Niño-Zarazúa se llevó a cabo en 2004 en localidades de los alrededores de la zona metropolitana de la Ciudad de México donde operan tres instituciones microfinancieras: Servicios Financieros Comunitarios (FINCOMUN); Centro de Apoyo al Microempresario (CAME); Programas para la Mujer México (PROMUJER). Para levantar la encuesta se seleccionó a una localidad por organización: San Miguel Teotongo localizado en la delegación Iztapalapa, para el caso de FINCOMUN; el Valle de Chalco en el Estado de México para CAME; y Tula, Hidalgo, y sus alrededores para PROMUJER.

En cada localidad se encuestó a hogares que participaban en los programas de crédito de las microfinancieras (hogares tratamiento) y a hogares que acababan de recibir o estaban por recibir el primer préstamo al momento de levantar la encuesta (hogares control). El cuestionario

---

<sup>62</sup> La información contenida en esta sección proviene de Niño (2007).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

incluyó preguntas sobre las características del hogar, ingresos, el tipo de actividades que generan ingresos, acceso y uso de préstamos, oferta de trabajo, salarios, etc.

### *A.6 Encuesta alternativa solidaria<sup>63</sup>*

Con la finalidad de determinar la viabilidad financiera de Alternativa Solidaria A. C. en el Estado de Chiapas, así como para evaluar las diferencias en el comportamiento de pago de los participantes, se llevó a cabo en 2003 una encuesta a algunos de los participantes de dicha organización. La encuesta contiene preguntas sobre las condiciones de la vivienda, la comida, el nivel educativo de los hijos de las participantes, el destino del crédito obtenido, la ocupación actual de los individuos y los cambios que ha sufrido la vida de las participantes mientras han estado en el programa. Aunado a la información de la encuesta, se cuenta también con datos del comportamiento de pago (fechas, montos, etc.) de todos los participantes.

### *A.7 Encuesta nacional sobre niveles de vida de los hogares<sup>64</sup>*

La “Encuesta nacional sobre niveles de vida de los hogares” (ENNViH) es una base de datos de naturaleza multitemática y de corte longitudinal que busca capturar el nivel de vida de los mexicanos a partir de una concepción multidimensional del bienestar. La encuesta contiene indicadores individuales de salud, familia, estado cognoscitivo, violencia y victimización, ingreso y gasto, programas sociales, escolaridad, empleo, uso de tierras agrícolas y negocios familiares y migración. A nivel comunitario, contiene información sobre servicios educativos y de salud, programas sociales, infraestructura y centros de compra

---

<sup>63</sup> La información contenida en esta sección proviene de Grimmer y Barboza (2004).

<sup>64</sup> La información contenida en esta sección proviene de Rubalcava y Teruel (2008).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

La ENNViH es representativa a niveles nacional, urbano-rural y regional, y se planea que tenga por lo menos 10 años de duración. La línea basal (ENNViH-1) se llevó a cabo en 2002 y el segundo levantamiento (ENNViH-2) se llevó a cabo entre 2005 y 2006. Para el segundo levantamiento se logró una tasa de re-contacto del 90% a nivel hogar. Los siguientes dos levantamientos están programados para 2009 y 2012.

### *A.8 Encuesta de impacto social y empoderamiento a través de microcréditos<sup>65</sup>*

Como parte de la evaluación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), iniciado en 2000, la Universidad Nacional Autónoma de México llevó a cabo en 2003 la “Encuesta de impacto social y empoderamiento a través de microcréditos” con el objetivo general de evaluar el impacto social y de empoderamiento del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) y el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM) explotando la variación de ciertos aspectos de la vida de las/os beneficiarias/os y de su percepción respecto a diversas dimensiones de impacto económico, social y de empoderamiento.

Se optó por realizar dos encuestas (una para la población beneficiaria de FINAFIM y otra para la población beneficiarias FOMMUR) basadas en muestras probabilísticas independientes, de tamaño suficiente, con confianza y precisión propias, a fin de poder derivar estimaciones estadísticas apropiadas para cada uno de los programas bajo estudio. Dada la independencia entre las muestras que soportan la encuesta, es posible generar resultados para cada programa.

La encuesta permite conocer la percepción de los beneficiarios en torno a una serie de

---

<sup>65</sup> La información contenida en esta sección proviene de Pérez et al. (2004).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO DEL GOBIERNO FEDERAL

dimensiones que dan cuenta del impacto social y del empoderamiento de los programas, la evaluación de los beneficiarios en torno al acceso y control de sus recursos económicos y su desarrollo de habilidades financieras, el impacto subjetivo de los programas en el establecimiento de redes y participación comunitaria, la percepción de los beneficiarios en torno al impacto del programa con respecto a la vinculación con el ámbito local, las opiniones de los beneficiarios con respecto al impacto del microcrédito en su seguridad subjetiva y cumplimiento de metas, la dinámica básica de operación de los microcréditos por beneficiario (solicitudes, trámites, monto, tiempos, destinos, pagos), el nivel de satisfacción de los beneficiarios en cuanto a la operación de los programas de microcréditos, la utilización del microcrédito y las características básicas de la actividad económica desarrollada (en caso de ser usado en una actividad económica) y la percepción de los beneficiarios con respecto al funcionamiento de los grupos.

Se buscó que la muestra fuera representativa a nivel nacional y que hubiera beneficiarios y beneficiarias con diferente temporalidad en los programas. Por tal motivo, fue elegible cualquier persona que en algún momento de la vida de FINAFIM y FOMMUR hubiera solicitado un microcrédito.