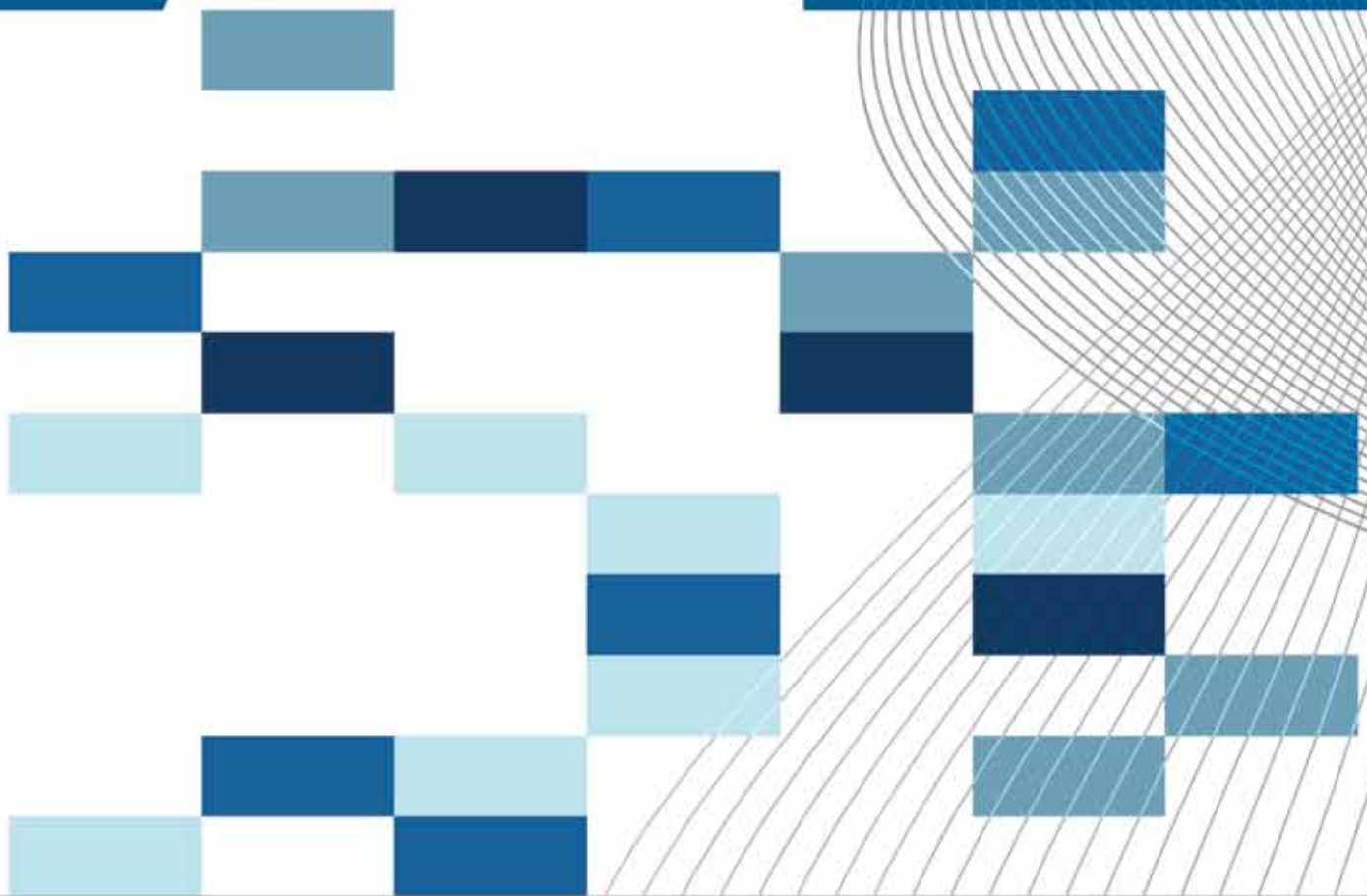


Evaluación Estratégica
de la política pública de
**Microcréditos del
Gobierno Federal**
2009-2012

CONEVAL

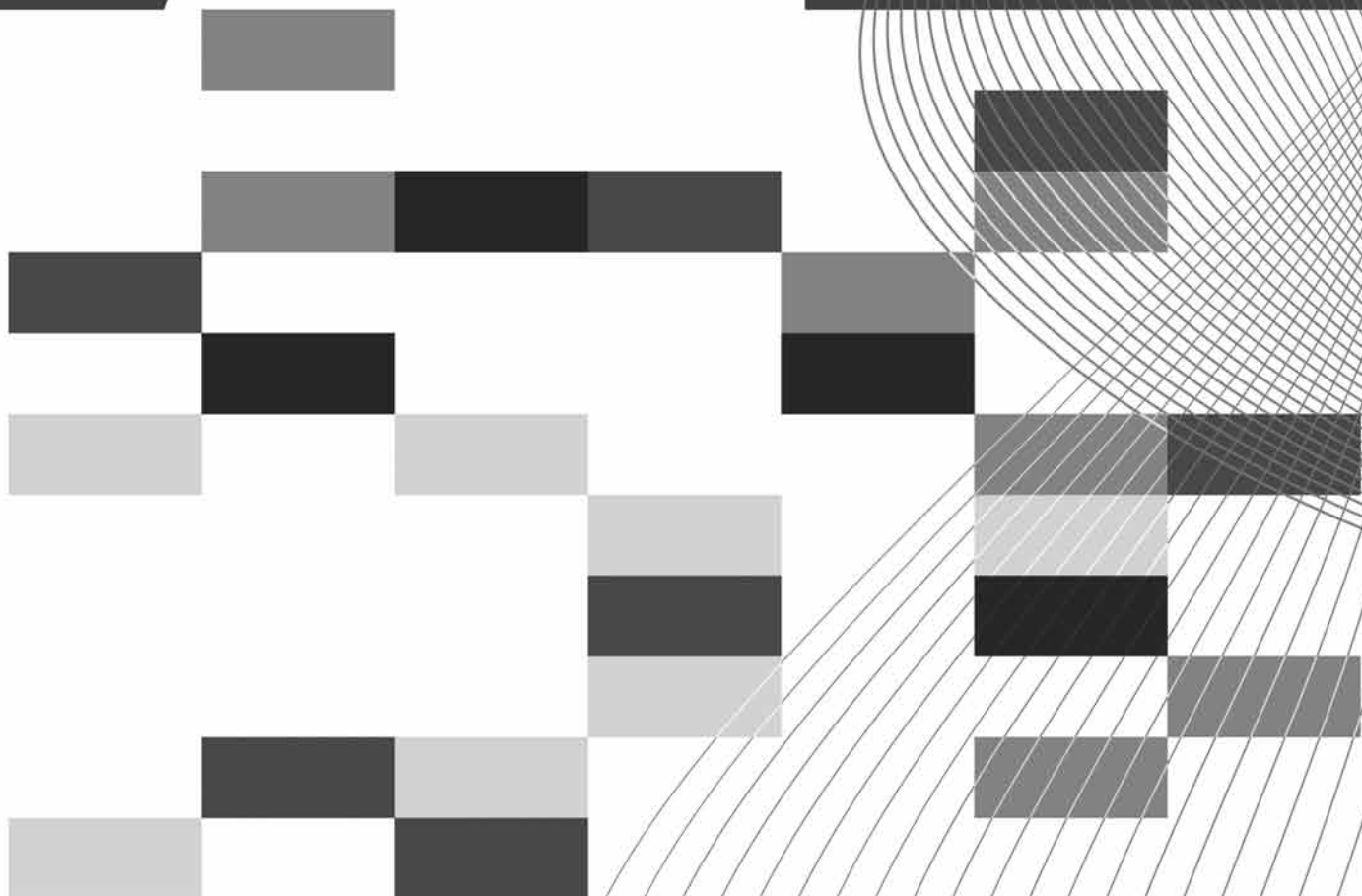
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Evaluación Estratégica
de la política pública de
**Microcréditos del
Gobierno Federal**
2009-2012

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Evaluación Estratégica de la política pública de Microcréditos
del Gobierno Federal, 2009-2012

Primera edición: septiembre, 2014

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, Distrito Federal

ISBN 978-607-9384-00-8

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcréditos del Gobierno Federal, 2009-2012*. México, DF: CONEVAL, 2014.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS **María del Rosario Cárdenas Elizalde**
2010-2014 Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA **Gonzalo Hernández Licona**
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico Thania Paola de la Garza Navarrete
Janet Zamudio Chávez

Luis Fernando Cervantes García Rulfo
Curtis Huffman Espinosa
Stephany Lozada Salas
David Tonatíu Moreno González
Ixchel Valencia Juárez

**Diagnóstico de las políticas públicas
de microcrédito del Gobierno Federal** Carlos Chiapa
Silvia Prina

**Evaluación Estratégica de la
Política Pública de Microcrédito
del Gobierno Federal** Pablo Cotler
Israel Banegas
Carlos Chiapa
Janina León
Katie Renken
Ana Brandt
Galia Rabchinsky
Sebastián Sandoval

Revisión técnica María del Rosario Cárdenas Elizalde
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Agustín Escobar Latapí
Gonzalo Hernández Licona
Salomón Nahmad Sittón
John Scott Andretta
Graciela María Teruel Belismelis

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	7
GLOSARIO	9
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 1. MICROFINANZAS Y MICROCRÉDITOS	17
Las microfinanzas: evolución y prácticas actuales	21
Transferencias no reembolsables y crédito	23
CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA DE MICROCRÉDITOS EN MÉXICO	27
Presupuesto	30
Cobertura territorial	32
Programas estatales de microcréditos	34
Descripción de los programas: tipo de intervención y objetivos	35
Programas de crédito	36
Programas de transferencias no reembolsables para la compra de activos fijos y generación de ocupaciones	44
CAPÍTULO 3. VINCULACIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE MICROCRÉDITOS A PROBLEMÁTICAS COMUNES	63
¿Qué tipo de apoyo otorgar y a quién?	65
La producción no basta; es importante la comercialización	66
¿Sólo operar por demanda?	67
Acerca de la arquitectura de la política pública	68
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	69
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
ANEXO	77
Descripción de los programas que otorgan microcréditos o subsidios para el financiamiento de proyectos productivos	77

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 Programas de transferencias y crédito para el financiamiento de proyectos productivos

Cuadro 2 Presupuesto de los programas analizados 2012

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Distribución de los beneficiarios de los programas en 2012 por deciles de población de acuerdo con el porcentaje de pobreza en los municipios en 2010

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Número de programas que operan en los municipios, 2012

Figura 2 Número de programas estatales que otorgan microcréditos o subsidios para el financiamiento de proyectos productivos y operan en los estados, 2010

Figura 3 Cobertura geográfica de los programas que otorgan o inducen el financiamiento, 2012

Figura 4 Cobertura geográfica de los programas que otorgan transferencias no reembolsables y buscan generar ocupaciones, 2012

Figura 5 Cobertura geográfica de los programas que otorgan transferencias no reembolsables y buscan generar empresas viables, 2012

Figura 6 Cobertura geográfica de los programas que otorgan transferencias no reembolsables y buscan generar capital social y empoderamiento, 2012

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

3x1	Programa 3x1 para Migrantes
ADL	Agencia de Desarrollo Local
AIFB	Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COVAPA	Comité de Validación de Proyectos Artesanales
ENIF	Encuesta Nacional de Inclusión Financiera
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FRI	Fondos Regionales Indígenas
FINAFIM	Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FONAES	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
FONART	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
FONDO PYME	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
INAES	Instituto Nacional de la Economía Social
JERFT	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural

PATMIR	Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PCEZM	Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas
PFRI	Programa Fondos Regionales Indígenas
PIDEFIMER	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
POP	Programa de Opciones Productivas
POPMI	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
PPMR	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos
PROCAPI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena
PRODEPLAN	ProÁrbol –Programa de Plantaciones Forestales Comerciales
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
PTAZI	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas
SACP	Sector de Ahorro y Crédito Popular
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Actividad de traspatio. Se refiere a las actividades productivas que realiza un hogar al interior de éste o en un espacio contiguo, a diferencia de otras actividades productivas que los miembros del hogar lleven a cabo fuera de él.

Activos. Recursos intangibles controlados por un ente, identificados, cuantificados en términos monetarios, de los que se esperan fundamentalmente beneficios económicos futuros y derivados de operaciones ocurridas en el pasado que han afectado en lo económico a dicho ente.

Agencias de desarrollo local (ADL). Organizaciones civiles que fomentan el desarrollo de comunidades y territorios rurales marginados con el apoyo de subsidios gubernamentales y privados.

Apoyo al desarrollo empresarial (ADE). Es un apoyo a los beneficiarios del programa FONAES destinado a facultarlos técnica, administrativa y empresarialmente con el fin de ayudar con el desarrollo de sus capacidades.

Apoyo para capitalización productiva. Apoyo que otorga el FONAES para promover el fortalecimiento y la consolidación de empresas sociales de capitalización.

Apoyo para la capitalización al comercio, la industria y servicios (ACCIS). Apoyo del FONAES relacionado con el comercio, la industria y los servicios.

Banca comercial. Instituciones de crédito autorizadas por el Gobierno Federal para captar recursos financieros del público y otorgar, a su vez, créditos destinados a mantener en operación las actividades económicas. Por estas transacciones de captación y financiamiento, la banca comercial establece tasas de interés activas y pasivas.

Banca de desarrollo. La banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, las cuales forman parte del sistema bancario mexicano y atienden las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidades de cada una de éstas en sus respectivas leyes orgánicas. Tienen como objeto fundamental promover el desarrollo de diferentes sectores productivos del país.

Banca de primer piso. Institución bancaria que realiza operaciones directamente con el público.

Banca de segundo piso. Instituciones que canalizan recursos financieros al mercado a través de otras instituciones financieras que actúan como intermediarias. Se utilizan fundamentalmente para canalizar recursos hacia sectores productivos.

Banca privada. Instituciones financieras de propiedad particular que ejercen funciones de captación y



financiamiento de recursos, y persiguen con ello una utilidad o beneficio como resultado del diferencial entre las tasas de interés activas y pasivas.

Bienes de capital. Lo constituyen la maquinaria, el equipo y las instalaciones que posee una empresa o un país para producir bienes y servicios.

Burbujas de microcrédito. Se producen cuando aumenta el precio de un activo de manera progresiva por encima de su valor real debido a la especulación. El estallido de las burbujas se produce cuando los consumidores ya no compran el activo por el que se crea la burbuja y entonces estalla y comienza una caída de precios.

Cadenas productivas. Alianza entre los diversos actores con el fin de obtener beneficios colectiva e individualmente. Con base en este esquema, las partes interactúan de forma complementaria para hacer posible la producción, transformación y comercialización de los productos.

Capital de riesgo solidario. Apoyo para financiar el inicio de formación de capital de grupos sociales que aún no cuentan con una figura jurídica mercantil.

Capital humano. Conocimiento y destreza que los individuos adquieren mediante educación, capacitación y experiencia.

Capital social. Conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación

entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto.

Capital social de riesgo. Apoyo del FONAES para financiar la formación de capital social de las empresas sociales relacionadas con las ramas de actividad primaria.

Cartera de crédito. Conjunto de créditos y financiamientos otorgados por el sistema bancario a las personas físicas y a las diversas instituciones del sector público y privado.

Club de migrantes. De acuerdo con la Sedesol, un club u organización de migrantes es la unión de al menos diez personas de más de dieciocho años, en su mayoría de origen mexicano, con intereses "comunes y radicados" en el extranjero que, entre otras, realizan actividades en favor de sus comunidades de origen en México.

Colateral. Garantía total o parcial de pago prestado por un tercero, que se obliga solidariamente con el deudor en caso de que éste llegara a caer en impago de su deuda.

Comercializadora social. Apoyo del FONAES para la comercialización de productos primarios, locales y regionales de sus socios o terceros.

Costo marginal. Variación en el costo total ante el aumento de una unidad en la cantidad producida.

Crédito. Dinero que se otorga en préstamo a cambio de que al final sea devuelto con un interés adicional.

Emprendedores. Personas que identifican oportunidades de negocio en el mercado y están dispuestas a crear una empresa con el fin de aprovecharla para su beneficio.

Fideicomiso. Contrato basado en la confianza mediante el cual una persona física o moral transmite la titularidad de ciertos bienes o derechos a una institución fiduciaria expresamente autorizada para figurar como tal, con el propósito de que ésta disponga de dichos bienes o derechos para realizar de manera exclusiva las finalidades señaladas en el propio contrato en beneficio de la misma persona que los transmitió o de terceros designados en forma previa.

Garantías crediticias. Medios que respaldan o aseguran el pago o reembolso de los créditos otorgados. El requerimiento de garantías para respaldar los créditos que se otorgan no está basado en la previsión de tener que recurrir a un procedimiento judicial para obtener el reembolso. La garantía es un colateral; no es la base sobre la cual se fundamenta el crédito.

Garantías líquidas. Crédito garantizado con un certificado de depósito a plazo emitido por el banco. Está dirigido a aquellos inversionistas que requieren préstamos personales y que, para no disponer de sus inversiones, solicitan un préstamo al banco y otorgan como garantía un certificado de depósito a plazo.

Impulso Productivo de la Mujer (IPM). Apoyo por parte del FONAES que se otorga a grupos o empresas

sociales integradas exclusivamente por mujeres.

Índice de Rentabilidad Social. Tasa de rentabilidad de un proyecto; permite evaluar el impacto social de éste y la medición porcentual del beneficio que cada unidad monetaria invertida en el proyecto dejaría a la sociedad.

Índice de Rezago Social. Medida que agrega variables de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios en ésta, y activos en el hogar.

Instituciones de microfinanzas. Instituciones que ofrecen servicios financieros a personas de bajos ingresos que comúnmente no logran tener acceso a los servicios bancarios tradicionales por falta de colaterales y flujos de efectivo constantes.

Intermediarios financieros. Instituciones que efectúan labores de mediación entre los prestamistas y los prestatarios últimos. Adquieren activos como forma de inversión y no los revenden, sino que sobre la base de ellos crean activos nuevos que colocan entre los ahorradores, y obtienen de éstos los fondos necesarios para sus inversiones.

Línea de Bienestar Mínimo. Valor monetario de una canasta alimentaria básica.

Mercados internacionales de capital. Conjunto global de todos los mercados financieros, en los que se



negocian, venden y compran acciones, obligaciones, bonos y otros títulos de renta fija o variable.

Microempresas. Unidades económicas de producción y comercialización a pequeña escala que tienen entre uno y diez trabajadores y hasta cuatro millones de pesos en ventas anuales.

Microfinanzas. Servicios financieros dirigidos a personas o a grupos con bajos ingresos y que normalmente están excluidos del sistema financiero tradicional.

Morosidad. Retraso en el cumplimiento de uno o varios pagos.

Población económicamente activa (PEA). Personas de doce o más años de edad que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, o bien, buscaron incorporarse a algún empleo.

Población objetivo. Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

Pobreza extrema. Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y, además, se encuentra por debajo de la Línea

de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían obtener los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Pobreza. Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Reglas de operación. Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Reservas líquidas. Recursos que la institución bancaria debe disponer en todo momento para hacer frente a los retiros de efectivo por parte de los depositantes y para la atención de situaciones imprevistas o de emergencias.

Riesgo moral. Problema de asimetría de información que se produce en el ámbito de los contratos cuando la asimetría de información existente en el mercado crea incentivos a la parte más informada de un contrato a incurrir en actividades peligrosas, desde el punto de vista de la probabilidad de incumplimiento de sus obligaciones.

Selección adversa. Problema de asimetría de información que se presenta cuando un comprador o vendedor realiza un intercambio con otra parte que posee más/menos información. Se refiere, por ejemplo, a una situación en la que los vendedores tienen información relevante que los compradores no poseen (o viceversa) sobre algún aspecto de la calidad del producto y la utilizan para obtener un beneficio.

Servicios financieros. Actividades útiles que las entidades financieras ofrecen a sus clientes mediante el pago de una comisión o con carácter gratuito.

Sistema financiero. Conjunto de instituciones que captan, administran y canalizan la inversión y el ahorro tanto de nacionales como de extranjeros y se integra de grupos financieros, banca comercial, banca de desarrollo, casas de bolsa, sociedades de inversión, aseguradoras, arrendadoras financieras, afianzadoras, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, casas de cambio y empresas de factoraje.

Sociedades de ahorro y crédito popular. Tienen por objeto facilitar a sus miembros el acceso al crédito, apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo.

Sociedades financieras de objeto múltiple. Sociedades anónimas cuyos estatutos sociales prevén expresamente como objeto social principal el otorgamiento habitual y profesional de crédito, la celebración de arrendamiento y factoraje financiero. Existen dos tipos de sociedades: sociedades financieras de objeto múltiple reguladas y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas.

Las sociedades reguladas son aquellas que mantienen vínculos patrimoniales con instituciones de crédito o sociedades controladoras de grupos financieros de los que formen parte instituciones de crédito. Estas sociedades agregan a su denominación social la expresión "sociedad financiera de objeto múltiple" o su acrónimo SOFOM, seguido de las palabras "entidad regulada" o su abreviatura ER. Las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas están sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Las sociedades no reguladas agregan a su denominación social la expresión "sociedad financiera de objeto múltiple" o su acrónimo SOFOM, seguido de las palabras "entidad no regulada" o su abreviatura ENR.

Subsidio. Ayuda económica entregada por el Estado o por otro organismo público a favor de una persona, de una empresa, de una institución o un colectivo, sin que se requiera su devolución, en razón de determinadas circunstancias y múltiples finalidades.



Sujeto agrario. Ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y poseionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avocindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general.

Tasa de interés interbancaria (TIIE).

Tasa representativa de las operaciones de crédito entre bancos. La TIIE es calculada diariamente (para plazos 28, 91 y 182 días) por el Banco de México con base en cotizaciones presentadas por las instituciones bancarias mediante un mecanismo diseñado para reflejar las condiciones del mercado de dinero en moneda nacional.

Tasas de interés. Porcentaje que se cobra o se paga de un monto de dinero que se pide o se presta.

Tasas de retorno al capital. Mide cuánto de rentabilidad han obtenido los inversionistas por la inversión realizada.

Tasa nominal de interés. Tipo de interés que se causa sobre el valor nominal de un documento.

Tasas reales de interés. Tasa de interés corregida por los efectos de la inflación.

Transferencia reembolsable. Ayuda económica que debe ser repagada en el futuro, entregada por el Estado o por otro organismo público a favor de una persona, una empresa, una institución o un colectivo, en razón de determinadas circunstancias y múltiples finalidades.

Transferencias monetarias condicionadas. Transferencia que realiza el Estado en favor de algún agente con la condición de que éste lleve a cabo una o varias acciones que pueden ser monitoreadas por el Estado.

Transferencias no reembolsables. (Ver subsidio.)

Uniones de crédito. Instituciones financieras constituidas con el propósito de ofrecer acceso al financiamiento y condiciones favorables para ahorrar y recibir préstamos y servicios financieros únicamente con sus socios.

Vis-a-vis. Del francés *vis-à-vis*, que significa 'cara a cara'.

Zona rural. Localidades menores de 2,500 habitantes.

Zona urbana. Localidades con 2,500 y más habitantes.

Una de las secuelas del bajo crecimiento que ha experimentado la economía mexicana en los últimos veinte años es que una importante fracción de la población económicamente activa se autoemplea o se contrata de manera informal. Según la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), al primer semestre de 2009, en México 54.9 por ciento del empleo no agrícola fue contratado de esa forma. Acorde con dicho resultado, Buso, Fasio y Levy (2012) reportan que durante el periodo 1998-2008, el número de empresas que contrata con formalidad y legalidad cayó en doce por ciento y las que contratan de modo informal e ilegal se duplicaron.

Además de debilitar el tejido institucional de la economía, la opacidad en que se desenvuelven las transacciones informales que realizan individuos y empresas conduce a que sea muy difícil estimar, a un costo razonable, el perfil de riesgo de muchos deudores potenciales, lo cual reduce el acceso a servicios financieros y, con ello, se obstaculiza la entrada a giros económicos que pudieran prometer la generación de un mayor valor agregado y merma la demanda por trabajadores. El bajo crecimiento y la preponderancia de la informalidad en las transacciones económicas contribuyen a perpetuar un círculo de pobreza.

Tomando en consideración el poco dinamismo económico y la necesidad de aminorar la pobreza, el Gobierno Federal opera múltiples programas sociales y cuenta con instituciones financieras que buscan apoyar la generación de ingresos por parte de los estratos poblacionales más pobres, mediante el otorgamiento de microcréditos o subsidios para el financiamiento de proyectos productivos, con hincapié en aquellos que habitan zonas rurales y semiurbanas. Con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), se identificaron 18 programas que tenían tal objetivo y que operaron en 2010, de los cuales, en 2012, sólo 16 siguieron funcionando con las mismas características. Estos programas representaron en conjunto un presupuesto ejercido de 14,173 millones de pesos en 2012.¹

¹ Información proveniente del Módulo de Información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño.



En este contexto, el documento que aquí se presenta tiene como fin analizar de manera integral los programas de microcréditos o subsidios para el financiamiento de proyectos productivos del Gobierno Federal durante el periodo 2009-2012. Se examina hasta qué punto los programas están diseñados con un enfoque integral y territorial. Con base en el diseño de los programas, sus instrumentos y objetivos, se discute si los distintos programas analizados coadyuvan a potenciar, de modo permanente, los ingresos de sus beneficiarios a la par de examinar si pueden ser considerados elementos constitutivos de lo que podría denominarse una política pública.

La estructura del informe es la siguiente: en el capítulo 1 se describen las microfinanzas y los microcréditos, su evolución y la forma en que se relacionan y diferencian con la entrega de subsidios para el financiamiento de proyectos productivos, así como la evidencia de la efectividad de este tipo de intervenciones; el capítulo 2 presenta los programas analizados y su clasificación de acuerdo con el tipo de apoyo que otorgan y sus objetivos. El capítulo 3 aborda de manera sucinta las problemáticas encontradas y reflexiones sobre la existencia de una política de microcrédito del Gobierno Federal; finalmente, se exponen conclusiones y recomendaciones generales derivadas del análisis realizado.



CAPÍTULO 1

Microfinanzas y microcréditos

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2012 (ENIF), llevada a cabo por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México sólo 36 por ciento de los adultos utilizan algún tipo de instrumento de captación formal,² y son los hombres quienes más los usan (42 por ciento frente a 30 por ciento de las mujeres). Esta cifra se reduce a 22 por ciento en localidades con menos de 15,000 habitantes, y la diferencia entre hombres y mujeres se mantiene.

Según datos del Consejo Nacional de Inclusión Financiera, en México existían en 2011 alrededor de nueve puntos de acceso al sistema financiero³ por cada 10,000 adultos. Además, 65 por ciento de los municipios contaban con un punto de acceso por lo menos, lo que en términos de población representaba 96 por ciento.⁴ En este sentido, aunque más de la mitad de los municipios de país tienen un punto de acceso al sistema financiero, el uso que los habitantes hacen de éste es reducido, sobre todo en localidades pequeñas. Los mecanismos de ahorro informal son utilizados por un porcentaje mayor de adultos (44 por ciento), y son las mujeres quienes más recurren a este mecanismo. En general, los habitantes de localidades más pequeñas muestran menor tendencia a ahorrar y, en general, los hombres disponen con mayor frecuencia que las mujeres de los mecanismos formales de ahorro.

Respecto al uso de crédito, la ENIF muestra que a nivel nacional sólo 27 por ciento de la población emplea alguna fuente formal de crédito, y son las mujeres quienes lo hacen en mayor proporción (29 frente a 26 por ciento de los hombres). Al desagregar por tamaño de localidad, el uso del crédito formal es mucho más reducido (17 por ciento) en localidades menores de 15,000 habitantes, y se mantiene la proporción más alta entre mujeres. En cambio, el crédito informal⁵ es utilizado por un porcentaje mayor de la población, ya que 34 por ciento de ésta recurre a este tipo de mecanismo de crédito y, a diferencia del formal, son los hombres quienes más lo usan (36 frente a 32 por ciento de las mujeres). Al desagregar por tamaño de locali-

² Los mecanismos de captación formal son: cuentas de nómina, de ahorro, de cheques, a plazo, fondos de inversión y otro tipo de cuentas.

³ Los puntos de acceso son sucursales bancarias, corresponsales bancarios, cajeros automáticos, terminales de punto de venta, banca móvil y banca por internet.

⁴ Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 4º Reporte de inclusión financiera, julio de 2012.

⁵ El crédito informal se compone de cajas de ahorro entre amigos y conocidos, cajas de empeño, amigos, familia y otros.



dad, en las menores de 15,000 habitantes el crédito informal es más frecuente (35 frente a 33 por ciento en las localidades mayores de 15,000 habitantes). La diferencia entre hombres y mujeres también se conserva para los dos tipos de localidad, y son los hombres los que más disponen del crédito informal.

En la actualidad, se acepta que el acceso al crédito es esencial en la economía debido a sus efectos positivos sobre la producción, la inversión, la selección de tecnología y la disminución de la desigualdad. Además, es importante no sólo para las grandes empresas y los sectores más favorecidos, sino también para los pequeños productores de los sectores urbano y rural, ya que permite realizar inversiones en capital y trabajo. De igual modo, en caso de caídas en el ingreso debidas a choques negativos en la economía, evita que los individuos y los hogares sacrifiquen sus activos y deterioren sus condiciones de vida.

Sin embargo, el mercado crediticio, a diferencia de otros, se caracteriza por el hecho de que, en situación de equilibrio, no hay una asignación eficiente de los préstamos, lo que conduce a un racionamiento del crédito, es decir, que hay gente que desea y puede pagar un préstamo a la tasa de interés del mercado y, sin embargo, no logra obtenerlo. Esto se explica por dos fallas de mercado: selección adversa y riesgo moral.

La selección adversa sucede debido a que antes de otorgar un crédito, los prestamistas no saben cuáles clientes son de alto riesgo y cuáles no. Si el prestamista conociera esto, cobraría a cada quien una tasa de interés acorde con su nivel de riesgo, pero al no tener esta información, se ve forzado a cobrar tasas altas como si todos fueran clientes riesgosos, lo que ocasiona que los de bajo riesgo opten por no solicitar un crédito. Esto sucede en virtud de que la tasa de interés sólo puede cumplir una de dos funciones: ser utilizada para equilibrar la oferta y la demanda de créditos o para determinar la calidad promedio de los solicitantes de crédito y, por lo tanto, de la cartera de crédito. Los bancos prefieren influenciar la calidad de la cartera cobrando tasas más altas que las de equilibrio y terminan racionando el acceso al crédito.

El riesgo moral ocurre cuando, una vez hecho el préstamo, los prestatarios modifican el nivel de riesgo de sus proyectos o el nivel de empeño que ponen en los ya emprendidos, y de esta forma afectan



la probabilidad de poder repagar el préstamo. Esto es conocido por el banco, el cual, anticipándose a esto, decide cobrar una tasa más alta que la de equilibrio; con ello, causa de nuevo un racionamiento de los préstamos. Además, está el problema de la dificultad de hacer cumplir los contratos, en especial en entornos en donde los marcos legales son deficientes o la gente carece de colaterales.

Estos desequilibrios se traducen en que una parte de la población se quede sin acceso al crédito formal, particularmente la población que vive en condición de pobreza, que en general carece de un colateral, un empleo estable y un historial crediticio que le permita tener acceso a las fuentes formales de financiamiento. Por tanto, esta población se ve en la necesidad de recurrir al crédito informal (como agiotistas y tandas), con tasas de interés por lo regular más altas que las que cobran en el mercado formal.

En respuesta a esta problemática, en los últimos años ha surgido un nuevo modelo financiero denominado microfinanzas, con estrategias no ortodoxas y flexibles para resolver las fallas en el mercado crediticio que limitan el acceso de los más pobres. Las microfinanzas abarcan una gran variedad de servicios financieros ofrecidos a los estratos de la población de bajos ingresos, como son ahorro, transferencia de remesas, microseguros y microcréditos. Los microcréditos son el producto que más se ha expandido en los últimos años y que es de interés para este estudio.

El microcrédito se refiere al otorgamiento de préstamos muy pequeños a individuos de escasos ingresos para financiar proyectos de autoempleo que les generen ingresos y les permitan sostenerse tanto a ellos mismos como a sus familias (Microcredit Summit, 1997). Se otorgan a personas que carecen de un colateral, historial crediticio y que difícilmente serían considerados por la banca comercial para un préstamo. Los términos y las condiciones de los microcréditos son flexibles, sencillos y adaptados a las características de los usuarios pobres.

Para el otorgamiento de los microcréditos, se han diseñado mecanismos que solucionan las fallas de mercado que no permitían que los más pobres o de bajos ingresos tuvieran acceso a créditos con instituciones formales. Comúnmente, para ser sujetos de microcréditos se obliga a las personas a ser parte de grupos en los que, aun cuando los créditos se otorgan de manera individual, el impago de uno de



los miembros implica que todos pierdan el derecho a préstamos posteriores. Este tipo de mecanismos traslada el costo de la vigilancia de los clientes del banco hacia los mismos clientes y soluciona los problemas de información asimétrica y de cumplimiento de contratos. Los grupos de clientes, al estar compuestos por miembros de la misma comunidad, vecinos o hasta familiares, hacen todo lo posible por evitar que alguno de ellos caiga en impagos.

Otros mecanismos de los microcréditos y que se dirigen también a clientes individuales consisten en hacer del dominio público quiénes son los clientes morosos, impartición de cursos financieros, tasas preferenciales a clientes con buenos historiales y establecimiento de pagos calendarizados precisos para comenzar a repagar los préstamos al poco tiempo de haberlos recibido. Todo esto ayuda a eliminar los problemas de falta de información que son la razón fundamental por la cual la población de bajos recursos se encuentra racionada y marginada de créditos.

LAS MICROFINANZAS: EVOLUCIÓN Y PRÁCTICAS ACTUALES

La idea de llevar servicios financieros a la población en general y a los más pobres o de bajos ingresos, en particular, no es nueva.⁶ Los gobiernos han participado en la promoción de este acceso de distintas maneras. Por un lado, lo han hecho como proveedores directos de servicios financieros al público; cuando esto sucede, se dice que el gobierno actúa como banca de primer piso. Por otro, los gobiernos también han dado un paso atrás y se han enfocado más en promover y facilitar el desarrollo del sector de forma indirecta: en vez de ofrecer servicios financieros directamente al público, han brindado apoyo a instituciones financieras privadas para incentivar y permitir que éstas le otorguen sus servicios financieros a la población, es decir, también han actuado como banca de segundo piso.⁷

⁶ De acuerdo con Roodman (2012), quien hace un recuento de la historia de la evolución de los servicios financieros ofrecidos a la población pobre alrededor del mundo, desde los remotos inicios de las microfinanzas ha existido la inquietud por parte de los gobiernos de promover el acceso de los más pobres a servicios financieros.

⁷ Una conclusión derivada del análisis en el documento de Roodman (2012) es que los gobiernos no han sido exitosos cuando actúan como banca de primer piso.



La gran mayoría de las instituciones que han logrado proporcionar servicios financieros a hogares pobres de manera exitosa han sido privadas. La historia sugiere que los gobiernos han desempeñado un mejor trabajo impulsando la provisión de servicios financieros a los más pobres o de bajos ingresos cuando se han centrado en proporcionar los marcos legales requeridos para que la iniciativa privada tenga las garantías legales necesarias para desempeñar esta labor.

El impulso a las microfinanzas y la introducción de las microfinancieras en el sector formal del sistema financiero es un mecanismo para elevar el acceso de las poblaciones más pobres o de menores ingresos a productos financieros más eficientes y más baratos que los ofrecidos en el mercado informal para estos sectores poblacionales. Al respecto, la intervención pública transita del simple ofrecimiento de financiamiento en el primer piso a un conjunto de acciones que bien combinadas pueden elevar de manera sustancial la inclusión financiera. Así, por ejemplo, el desarrollo de sociedades de información crediticia en la que se comparta información positiva y negativa, el apoyo a un seguro de depósitos y de una mayor diversidad de productos financieros y la constitución de un marco legal adecuado, son algunas de las acciones que podrían realizarse.

Sin embargo, en los hechos el impulso a las microfinanzas y a una plataforma de banca de segundo piso condujo en no pocos países a la creación de una oferta de préstamos por parte de las microfinancieras cuyas tasas reales de interés superaban los treinta puntos porcentuales.⁸ Dado que estas altas tasas podrían mermar el impacto esperado del financiamiento y tomando en consideración los efectos negativos que acarrea un control de tasas, las autoridades empezaron en algunos países a ofrecer transferencias no reembolsables como un mecanismo para apoyar los proyectos productivos de los más pobres.

⁸ Según la página del MixMarket (www.mixmarket.org), en el periodo 2000-2008, las tasas nominales de interés que cobraban las principales microfinancieras en África, América Latina y Asia oscilaban entre 35 y 42 puntos porcentuales, y la tasa anual de inflación promedio era de siete por ciento. Para una explicación de los determinantes de dichas tasas, ver Cotler y Almazan (2013b).



TRANSFERENCIAS NO REEMBOLSABLES Y CRÉDITO

Hacia finales del siglo pasado, las microfinanzas, en general, y el microcrédito, en particular, se promovían como las políticas públicas para erradicar la pobreza y el hambre en el mundo. Se argumentaba que las microfinanzas estimulaban la creación y expansión de microempresas y empoderaban a las mujeres (Banerjee *et al.*, 2010). Sin embargo, las altas tasas de interés y el posible surgimiento de burbujas de microcrédito en un contexto de mayor competencia sugieren que el financiamiento no es una panacea (Banerjee *et al.*, 2010; Gokhale, 2009; Karlan y Zinman, 2011).

Desde una perspectiva teórica, el efecto inmediato de un crédito o una transferencia sobre el presupuesto de un individuo es el mismo: aumentan sus recursos disponibles. No obstante, las diferencias surgen cuando se analiza desde un punto de vista intertemporal. Tanto un crédito como una transferencia recibidos hoy van a aumentar el monto de dinero con que se cuenta hoy para gastar, pero los recursos que se tengan disponibles para gastar el día de mañana pueden diferir dependiendo de qué es lo que se reciba hoy.

Si lo que se recibe hoy es una transferencia no reembolsable, los recursos con que dispondrá el individuo el día de mañana serán los mismos que habría tenido si hoy no hubiera recibido la transferencia, más el retorno que haya generado su inversión. Por el contrario, si lo que se recibe hoy es un crédito, entonces el día de mañana el individuo tendrá que repagar el monto que haya recibido hoy, más los intereses que se hayan derivado. Este individuo, el día de mañana tendrá los mismos recursos que habría tenido si no hubiera recibido el préstamo, más la diferencia entre los retornos que haya originado su inversión y el monto de la transferencia que haya recibido, y ahora debe repagar más los intereses que se hayan producido.

La literatura que analiza el efecto de otorgar transferencias no reembolsables sobre las actividades productivas de microempresas y los retornos de estas actividades es amplia. Un estudio llevado a cabo en León, Guanajuato, por McKenzie y Woodruff (2008), describe cómo se otorgaron de manera aleatoria transferencias en efectivo y en bienes de capital a un grupo de microempresarios estadísticamente similares a un segundo grupo de microempresarios que no recibieron nada. Todos los microempresarios dentro del estudio fueron hombres



dedicados al comercio al por mayor, a quienes, si bien no se condicionó la entrega de las transferencias a ningún tipo de comportamiento, se les sugirió que las utilizaran en sus negocios. Los autores no analizan cómo se emplearon las transferencias de forma específica, pero encuentran tasas de retorno a las transferencias de entre 20 y 33 por ciento de interés mensual. Más aún, cuando los autores se enfocan en aquellas microempresas que no contaban con acceso al sistema financiero, las tasas de retorno oscilan entre 70 y 79 por ciento de interés mensual.

Los resultados en México concuerdan con los encontrados en Sri Lanka por Mel y colaboradores (2008). En este caso, se otorgaron transferencias no reembolsables, en efectivo y en especie, a microempresas de cualquier tipo y dirigidas tanto por hombres como por mujeres en las zonas urbanas de Sri Lanka. De las transferencias en efectivo, 58 por ciento fue invertido en los negocios de los microempresarios, 12 por ciento fue ahorrado y el resto se dividió en el pago de deudas, consumo, reparaciones del hogar, entre otros. Por su parte, 100 por ciento de las transferencias en especie se invirtió en los negocios de los microempresarios (57 en inventarios, 39 en maquinaria y equipo, y 4 por ciento en materiales de construcción). Las tasas de retorno al capital estimadas varían de acuerdo con la habilidad empresarial de las personas y el sexo del microempresario. En el caso de los hombres, las tasas de retorno van de 55 a 63 por ciento anual.

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

Respecto al impacto de los microcréditos, Crépon y colaboradores (2011) realizaron un experimento con individuos que habitan en zonas rurales y aprovecharon la expansión de una microfinanciera en

Marruecos. Los créditos se ofrecieron de manera indistinta a hombres y a mujeres a una tasa anual de interés que oscilaba entre doce y catorce puntos porcentuales y, al estar dirigidos a individuos y no a microempresas, podían ser empleados para cualquier objetivo que el cliente quisiera. Después de dos años, los autores descubrieron que el acceso al microcrédito tuvo su mayor impacto en la expansión de las actividades productivas de los hogares y en su escala. Tanto los hogares involucrados en la agricultura como aquellos involucrados en la ganadería experimentaron beneficios; la escala de las actividades de autoempleo de los clientes de la microfinanciera aumentó. Desafortunadamente, los autores no calcularon las tasas de retorno de los créditos, pero se entiende que dichas tasas fueron tales que permitieron repagar los créditos recibidos. Por otra parte, no se encontraron efectos sobre la expansión a nuevas actividades productivas por parte de los hogares ni en variables relacionadas con su nivel de bienestar y consumo.

Estos resultados confirmaron lo hallado por Banerjee y colaboradores (2010), quienes ya habían usado la expansión de una microfinanciera en la India para estudiar el impacto de los microcréditos. En su caso, la microfinanciera ofrecía créditos únicamente a mujeres a una tasa de interés anual de veinticuatro por ciento que podían ser aprovechados para cualquier cosa que las receptoras desearan. Los resultados del estudio muestran que los microcréditos ayudaron a los hogares de microempresarias a expandir la escala de sus negocios; además, los hogares con una alta probabilidad estimada de ser empresarios cambiaron la composición de su consumo al incrementar el de bienes durables y disminuir el de bienes no duraderos, lo cual es más consistente con el patrón de consumo de un hogar empresario. En este caso tampoco fueron calculadas las tasas de retorno de los créditos. Por último, los hogares con baja probabilidad estimada de convertirse en empresarios emplearon sus créditos para pagar otras deudas o para sustituir consumo futuro por consumo presente.

Por otra parte, y en un contexto diferente, Banerjee y Duflo (2004) aprovecharon un cambio en la llamada regulación sectorial prioritaria de la India para estimar los retornos al capital de pequeñas y medianas empresas establecidas en zonas urbanas. Con base en esta regulación, a empresas menores de cierto tamaño les dieron acceso prioritario a préstamos bancarios; en general, todos los créditos recibidos por las empresas fueron utilizados para adquirir bienes de capital e



impulsar el crecimiento de los negocios ya existentes. Los autores concluyeron que los retornos al capital oscilaron entre 74 y 100 por ciento al año.

Por lo tanto, la literatura acerca del efecto de los créditos sobre las actividades productivas de quienes los reciben sugiere, en general, impactos positivos. Tanto en zonas rurales como en urbanas, quienes reciben créditos logran obtener retornos positivos. En todos los casos, los créditos fueron usados para invertir en negocios ya existentes.



CAPÍTULO 2

La política de microcréditos en México

El Gobierno Federal opera múltiples programas sociales y cuenta con instituciones financieras que buscan apoyar la generación de ingresos por parte de los estratos poblacionales más pobres, y ponen especial atención en aquellos que habitan zonas rurales y semiurbanas. Al respecto, se han implementado principalmente tres tipos de acciones:

- El otorgamiento de transferencias directas al ingreso.
- El otorgamiento, directa e indirectamente, de crédito para el apoyo de proyectos productivos de las poblaciones de bajos recursos.
- El otorgamiento de transferencias no reembolsables para la adquisición de activos con fines productivos.⁹

Particularmente, las dos últimas acciones son parte del análisis de intervenciones en el mercado crediticio por dirigirse al financiamiento de proyectos de autoempleo que generen ingresos, por lo que, para efectos de este documento, el análisis se centrará en estas acciones. El otorgamiento de transferencias directas al ingreso no será abordado.

Se identificaron programas del Gobierno Federal relacionados con microcrédito en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2010, que se compone de 273 programas. Para ello, se seleccionaron los programas de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- Programas que otorgan financiamiento de proyectos productivos o microcrédito, por medio de la identificación de tipo de apoyo.
- A partir del universo identificado por el numeral anterior, se revisaron los objetivos de cada uno, con la finalidad de corroborar su relación con la entrega de microcréditos; en este caso, se seleccionaron los programas que otorgaran apoyos monetarios a personas, grupos de personas o microempresas para financiar proyectos productivos.

⁹ Algunos de los programas a través de los cuales se implementan las acciones enunciadas, además de otorgar financiamiento, ofrecen capacitación, asesoría técnica o activos productivos.



Los programas identificados se presentan en el cuadro 1. Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) y ProÁrbol –Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN) cambiaron en los últimos años y se convirtieron en componentes de otros programas;¹⁰ sin embargo, siguen siendo parte del análisis porque ayudan a identificar algunas de las acciones emprendidas por el Estado. Además, se analizaron algunos aspectos de Financiera Rural y de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) debido a la importancia que tienen estas instituciones en el apoyo a productores e intermediarios financieros.

Cuadro 1. Programas de transferencias y crédito para el financiamiento de proyectos productivos

Institución	Programa
CDI	Programa Fondos Regionales Indígenas
CDI	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
CDI	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas
CDI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena
BANSEFI	Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización
Sagarpa	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural ¹
SE	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
SE	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
SE	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
SE	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
SE	Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas
SEDATU	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
SEDATU	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
SEDATU	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
Semarnat	ProÁrbol –Programa de Plantaciones Forestales Comerciales ²
Sedesol	Programa de Opciones Productivas
Sedesol	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
Sedesol	Programa 3 x 1 para Migrantes

Fuente: Elaboración propia con base en información del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

¹ Este programa operó de esta manera hasta 2010.

² Este programa operó de esta manera hasta 2010.

¹⁰ El PIDEFIMER operó como tal hasta 2010 y en 2011 pasó a ser un componente del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos. El PRODEPLAN funcionó como programa presupuestario hasta 2010 y en 2011 formó parte del Programa de Desarrollo y Producción Forestal, el cual se fusionó, en 2012, con el Programa de Pago por Servicios Ambientales y dio origen al ProÁrbol –Pago por Servicios Ambientales.



Sobre estos programas, se busca analizar cómo la operación de cada uno de ellos incide positiva o negativamente en la operación de otros; cómo la suma de los programas resta o añade valor al conjunto y hasta qué punto están planteados con un enfoque integral y territorial. Con base en el diseño de los programas, sus instrumentos y objetivos, se discute si los programas aquí estudiados pueden ser considerados elementos constitutivos de lo que podría denominarse una política pública.

Para el análisis, se revisaron documentos sobre los programas tales como reglas de operación, evaluaciones a las que han estado sujetos y documentación interna de su operación hasta 2012. El objetivo fue identificar cómo opera cada programa, cuál es su población objetivo y cuáles sus objetivos fundamentales. Posterior a esta investigación documental, se entrevistó a funcionarios de cada uno de los programas a fin de asegurar el entendimiento de la operación y el objetivo que se perseguía. Conocer quiénes y cómo se escogen los beneficiarios y proyectos y qué tipo de relaciones guarda un programa respecto de otros son elementos primordiales para una mayor comprensión. Así, el propósito de estas entrevistas fue asegurar un mayor conocimiento de la lógica y el funcionamiento de los programas y sus interacciones con otros. Finalmente, se entrevistó a beneficiarios de éstos para conocer los problemas que enfrentan al producir y vender, así como sus ambiciones en el área productiva y empresarial.

PRESUPUESTO

En conjunto, los programas ejercieron un presupuesto en 2011 que ascendió a un poco más de dieciocho mil millones de pesos, que fueron utilizados para financiar ochocientos setenta y siete mil proyectos y sus beneficiarios fueron personas físicas, micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, ejidos y comunidades. Al 2012, con dos programas que ya habían dejado de existir, el presupuesto total del conjunto de éstos se redujo a un poco más de catorce mil millones de pesos (cuadro 2).

Cuadro 2. Presupuesto de los programas analizados, 2012

Dependencia o entidad	Programa	Año de inicio	Presupuesto federal ejercido en 2012 (millones de pesos)
SE	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	2004	6,984.16
SE	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	1991	2,294.67
SEDATU	Programa de la Mujer en el Sector Agrario	2002	1,046.53
SEDATU	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios	2000	833.52
Sedesol	Programa 3x1 para Migrantes	2002	489.20
Sedesol	Programa de Opciones Productivas	2003	413.14
SHCP	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	2003	364.53
SHCP	Programa Fondos Regionales Indígenas	1990	365.50
SEDATU	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	2004	260.43
SHCP	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	2007	204.02
SE	Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	2001	268.97
SE	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	1999	258.29
SHCP	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	2008	197.60
Sedesol	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	1974	144.14
SHCP	Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización	nd	47.64

Fuente: Elaboración propia con base en información del Módulo de Información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño.

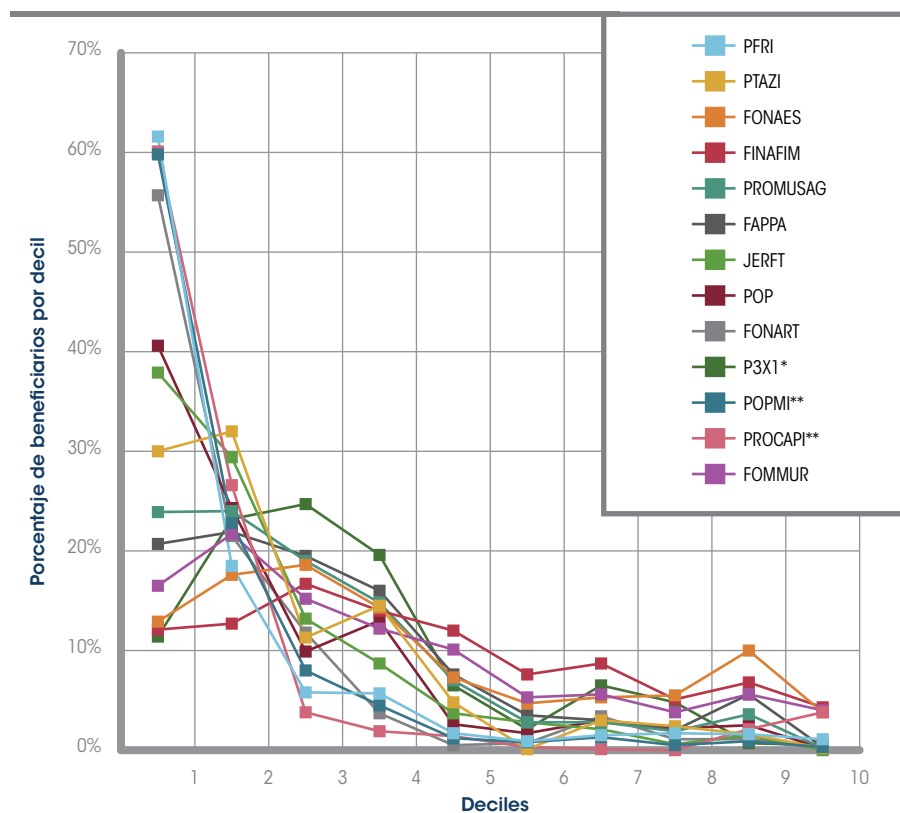
Para ofrecer una aproximación a la distribución espacial del presupuesto que estos programas ejercieron en 2012, se presenta la distribución de sus beneficiarios en ese año de acuerdo con el porcentaje de población en pobreza en los municipios en 2010.¹¹ Con base en ella, se advirtió que el mayor porcentaje de la población atendida por estos programas se encuentra, en general, en los municipios con los mayores porcentajes de pobreza en el país; en el caso del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI), Programa de Coordinación para el Apoyo

¹¹ Los datos corresponden a 13 de los 16 programas analizados que operaron en 2012. En el caso del Fondo PYME, no se cuenta con la información de población atendida desagregada por municipio en 2012; respecto al PCEZM, el programa no entregó ningún tipo de apoyo en 2012; únicamente dio seguimiento a proyectos aprobados con anterioridad; y en el caso del programa AIFB, la población atendida incluye personas morales y físicas, con un total de 97 municipios en los que sólo se benefició a personas morales.



a la Producción Indígena (PROCAPI) y Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) casi sesenta por ciento de la población atendida se encuentra en el decil de población de los municipios con mayores niveles de pobreza (decil I, gráfica 1). Estos datos sugieren que los programas son progresivos en el ejercicio del gasto, aunque por el presupuesto asignado podrían tener una cobertura baja.

Gráfica 1. Distribución de los beneficiarios de los programas en 2012 por deciles de población de acuerdo con el porcentaje de pobreza en los municipios en 2010



Fuente: Elaboración propia con base en el Módulo de Información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño.
 Nota: Los primeros deciles corresponden a la población en municipios con los mayores porcentajes de población en pobreza 2010.
 * Se consideran proyectos y no personas físicas beneficiarias.
 ** Se consideran solamente personas físicas atendidas, aunque estos programas también presentan datos de personas morales atendidas.

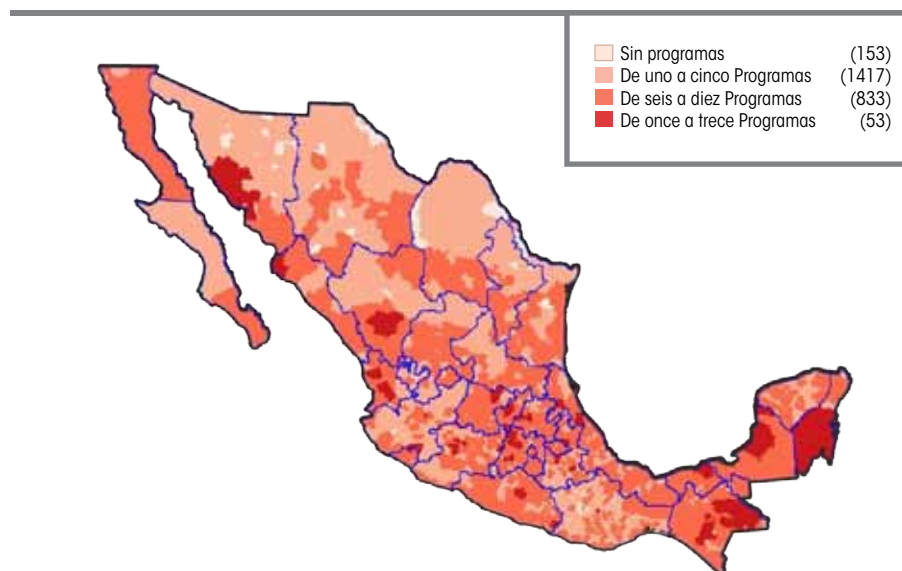
COBERTURA TERRITORIAL

Con el fin de conocer la cobertura territorial de los programas de microcréditos y subsidios para proyectos productivos, se analizó información sobre la operación de los programas en el ámbito municipal

en 2012.¹² La desagregación de los datos es por municipio en virtud de la disponibilidad de información y para facilitar la comparación entre programas; esto se debe a que en la mayoría de los casos no se cuenta con datos por localidad; sin embargo, es necesario considerar que los programas, dentro de los municipios, pueden no estar operando de manera generalizada en las localidades que los conforman.

Respecto al número de programas en cada municipio, la figura 1 muestra la distribución de los municipios de acuerdo con el número de programas que funcionan en ellos. En ninguno de los municipios operan los 16 programas; no obstante, en 888 municipios se encuentran seis o más programas, mientras que 153 no son atendidos por ninguno de los programas analizados, de los cuales Oaxaca (115), Sonora (10) y Chihuahua (7) concentran el mayor número de municipios sin atención.

Figura 1. Número de programas que operan en los municipios, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Módulo de Información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño.

¹² Los datos de cobertura del Fondo PYME corresponden a 2009, pues no se tiene información de cobertura con desagregación a nivel municipal en 2012; sin embargo, dado que el presupuesto en 2012 es mayor que en 2009, se podría considerar que, al menos, se sigue atendiendo a los mismos municipios.



Ninguno de los programas analizados opera en todos los municipios del país; el que tuvo la mayor cobertura geográfica fue el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), seguido por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).

Esta diversidad en los niveles de cobertura se explica en parte por la naturaleza misma de los programas, ya que su población objetivo se concentra en ciertas regiones del país o está ligada a actividades productivas que igualmente se concentran en regiones específicas, y por el presupuesto que les es asignado.

PROGRAMAS ESTATALES DE MICROCRÉDITOS

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2010 (Inventario estatal 2010) integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social que las 32 entidades federativas realizaron a través de dependencias o entidades locales, con presupuesto estatal, durante el ejercicio fiscal 2010. Los programas y las acciones de desarrollo social que lo componen están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

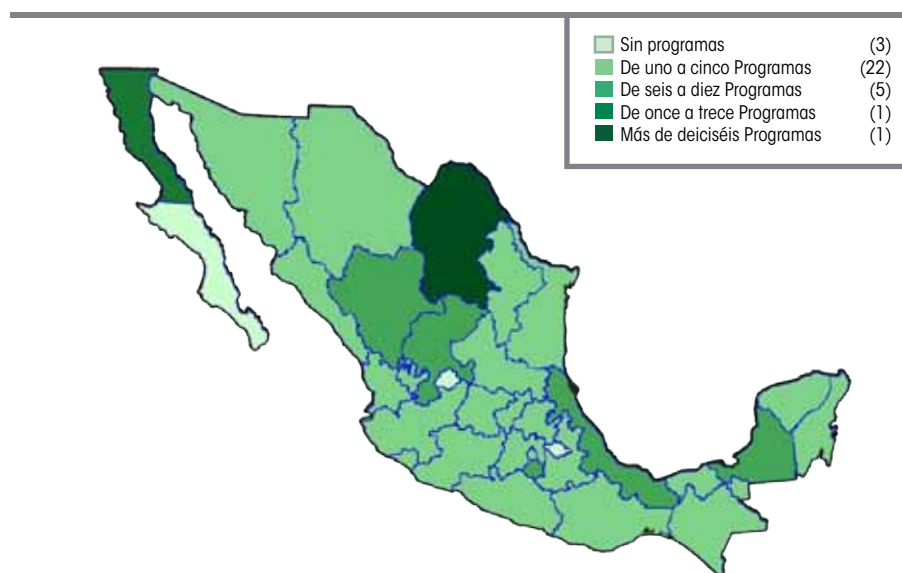
Con el fin de identificar la existencia en los estados de programas independientes a los federales que brindan apoyo a proyectos productivos o microcréditos, se analizó la oferta de programas similares¹³ en 2010 como un aproximado de los que podrían estar operando hasta la fecha a la par de los programas federales, complementando o duplicando la oferta de apoyos en este ámbito.

La figura 2 muestra la oferta de programas estatales en 2010 cuya intervención consiste en el financiamiento de proyectos productivos. La mayoría de los estados cuenta, al menos, con un programa de este tipo. Aunque no se tiene información de la operación de

¹³ Se consideraron programas cuyo objetivo fuera el financiamiento de proyectos productivos o de insumos para las actividades de micro, pequeñas y medianas empresas.

estos programas en el ámbito municipal, considerando la cobertura de los programas federales, se puede inferir que en algunas regiones del país coexisten programas puestos en práctica por diferentes órdenes de gobierno sin que, de modo necesario, exista una coordinación en su ejecución.

Figura 2. Número de programas estatales que otorgan microcréditos o subsidios para el financiamiento de proyectos productivos en los estados, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en información del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2010.

Nota: Aguascalientes y Tlaxcala no cuentan con información, por lo que aparecen como sin programas.

DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS: TIPO DE INTERVENCIÓN Y OBJETIVOS

Los programas objeto de este análisis tienen un elemento común: la entrega de recursos monetarios para el apoyo de proyectos productivos. Sin embargo, cada uno utiliza instrumentos distintos para ofrecer estos apoyos y persigue fines diferentes. Por ello, se revisó su diseño para identificar categorías de acuerdo con el tipo de apoyo que otorgan y los objetivos que subyacen a la intervención que realizan. De esta manera, una primera clasificación consistió en identificar aquellos programas que otorgan créditos o inducen el financiamiento y aquellos que entregan transferencias no reembolsables. En una segunda clasificación, aplicada únicamente a programas que en-



tregan transferencias no reembolsables, se definieron categorías de programas según su objetivo.

Los programas se clasificaron de la siguiente manera:

- Programas de crédito: Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM), Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), PIDEFIMER y Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización (AIFB).¹⁴
- Programas que ofrecen transferencias no reembolsables para compra de activos productivos de acuerdo con su objetivo:
 - a) Generar ocupaciones: PFRI, FONAES, Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), PROMUSAG, FONART, PROCABI y el Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (PCEZM).
 - b) Generar empresas viables: Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI), Programa de Opciones Productivas (POP), Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT), PRODEPLAN y Fondo PYME.
 - c) Generar capital social y empoderamiento:¹⁵ POPMI y Programa Tres por Uno para Migrantes (3x1).

En los siguientes apartados se describe cada una de las categorías.¹⁶

Programas de crédito

A partir de la presunción de que la mayoría de los emprendedores en el país no contaban con acceso al financiamiento bancario, desde hace varias décadas el gobierno mexicano ha destinado fondos para apoyar el financiamiento de actividades productivas de las familias de bajos ingresos. Al respecto, los productos crediticios de la banca de desarrollo, de los programas federales de microcrédito y de los fondos de fomento son ejemplos. Sin embargo, la importancia

¹⁴ En este apartado se incluye el análisis de los FIRA y Financiera Rural, por su intervención en el financiamiento de proyectos productivos.

¹⁵ Empoderamiento se refiere al proceso por el cual aquellos (en este caso las mujeres) a los que se les ha negado la posibilidad de tomar decisiones de vida estratégicas adquieren tal capacidad, y el capital social es la variable que mide la colaboración social entre los diferentes grupos de un colectivo humano y el uso individual de las oportunidades.

¹⁶ En el anexo 2 se puede consultar información detallada de cada uno de los programas, el tipo de población que atienden y los criterios de selección de beneficiarios, así como los indicadores de seguimiento que utilizan.

relativa de éstos ha ido variando según la respuesta que se le ha dado a los dilemas fundamentales que enfrenta la intervención pública: ¿ofrecer financiamiento en el primer o segundo piso?, ¿ofrecer financiamiento o garantías crediticias? y ¿cuál es la combinación adecuada entre el objetivo social y la rentabilidad que deben perseguir las instituciones financieras del Estado?

Respecto al dilema de ofrecer financiamiento en el primer o segundo piso, es necesario recordar que en un régimen de primer piso el flujo de información que se genera –a raíz de las transacciones en que se ven envueltos– entre el organismo público y el deudor no es del conocimiento de la banca privada.¹⁷ Así, no existe un mecanismo que permita a las instituciones financieras privadas conocer la rentabilidad que se podría obtener en caso de que se prestara a los clientes de la banca pública. Dado este resultado, se consideraba preferible que el Estado hiciera llegar sus fondos vía el segundo piso como un mecanismo para subsidiar los costos de aprendizaje de la banca privada al tiempo que éste reducía sus costos operativos y su exposición al riesgo de morosidad. De esta manera, se irían generando vínculos que posibilitarían la eliminación paulatina de los problemas de información asimétrica que dan lugar a las posibles barreras de entrada en la asignación del crédito de la banca privada.

Sin embargo, tres son las dificultades que acarrea dicha estrategia. Primero, es necesario encontrar instituciones financieras privadas interesadas en colocar fondos públicos entre la población objetivo a una tasa de interés que viabilice la rentabilidad de proyectos productivos y que, al mismo tiempo, asegure una ganancia a la institución financiera; al respecto, la pregunta a responder es qué hacer en caso de que no surgieran instituciones financieras interesadas o en caso que las haya, pero cobren tasas de interés excesivamente altas, lo cual mermaría el impacto esperado del financiamiento. Segundo, al operar así el gobierno, limita el incentivo que pudieran tener las instituciones financieras privadas (en especial las no-bancarias) a ofrecer productos de ahorro, con lo que se reduce el impacto que estas instituciones pudieran tener sobre el bienestar privado. Por último, es importante considerar que si

¹⁷ Algunos factores que motivan tal situación son la ausencia de un buró de crédito que disemine información tanto negativa como positiva, y el cobro de tasas de interés subsidiadas que conduce a que los proyectos que se ejecutan no sean necesariamente los mismos que se implementarían con tasas de interés de mercado.



dejara de actuar en el primer piso, el Estado tendría más dificultad para canalizar de manera expedita recursos financieros a comunidades en necesidad.

El dilema de contar con instituciones públicas que brinden recursos crediticios, vía primer o segundo piso, o garantías líquidas como mecanismo que incentive el financiamiento por parte de instituciones financieras privadas surgió en un contexto en el que la solidez macroeconómica del país y la integración de la banca comercial a los mercados internacionales de capital han conducido a que el costo de captación de fondos por parte de estas instituciones sea similar al del Estado.

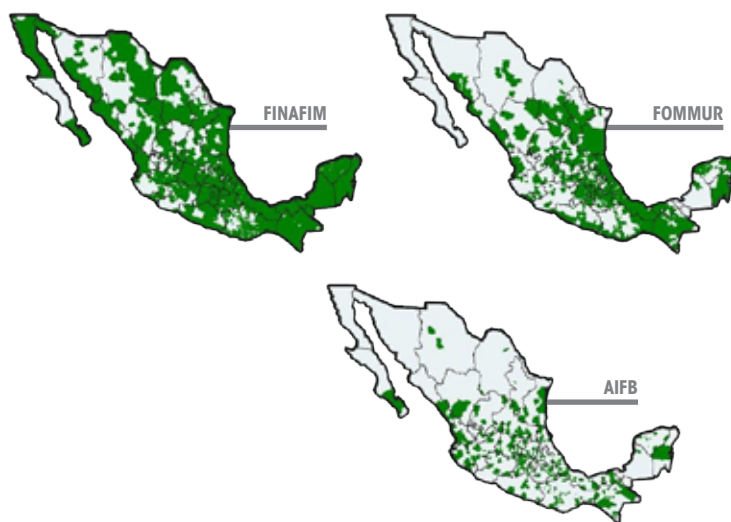
En este escenario, la probabilidad de que la banca comercial desee colocar fondos públicos se reduce de manera sustancial a menos que el Estado los ofrezca a una tasa de interés muy por debajo de la del mercado. Ante ello, quedan dos posibles caminos. El primero es buscar canalizar fondos con instituciones financieras cuyo costo marginal de captación sea sensiblemente superior al pagado por las instituciones públicas. El segundo consiste en ofrecer un programa de garantías a las instituciones financieras como mecanismo para compartir riesgos y reducir las provisiones, siguiendo la normativa bancaria que dichas instituciones deben mantener. En este último camino, la cuestión radica en decidir cuál es el óptimo porcentaje de la cartera crediticia que debe garantizarse para inducir la participación de instituciones crediticias privadas en el programa y, al mismo tiempo, asegurar que haya una adicionalidad de la cartera crediticia en ese mismo nicho de mercado.¹⁸

Si bien las respuestas a estos dilemas por parte del gobierno mexicano han ido variando en el tiempo, los programas públicos que han sido creados para operar dichas respuestas han permanecido. Así, durante la última década, los gobiernos han implementado programas federales que ofrecen los tres tipos de productos: crédito de primer piso (Financiera Rural), financiamiento de segundo piso (PIDEFIMER, FOMMUR, FINAFIM, FIRA y Financiera Rural) y garantías líquidas (Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural [PAASFIR]-PIDEFIMER-Programa de Prevención y Manejo de Riesgos [PPMR], Financiera Rural y FIRA).

¹⁸ Sobre este tema, revisar los trabajos de Benavides y Huidobro (2009).

En la figura 3 se observa la cobertura geográfica de los programas incluidos en el Inventario CONEVAL que corresponden a esta categoría, de los cuales se cuenta con información en 2012. Resalta que el FINAFIM cubrió aproximadamente 72 por ciento de los municipios del país. El FOMMUR, en cambio, operó hacia el centro, oriente y sur de la república. Por último, los AIFB, presentes en 109 municipios, tuvieron una cobertura casi inexistente en el norte del país y cubrieron el resto, aunque no de forma homogénea.

Figura 3. Cobertura geográfica de los programas que otorgan o inducen el financiamiento, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Módulo de Información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño.

En los siguientes apartados se describen algunos aspectos que ha sido posible identificar a partir de las características de operación de los programas y las acciones implementadas y su evolución en los últimos años.



a) Cambios en los programas

Durante los años 2003-2007, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) tuvo en funcionamiento el PAASFIR;¹⁹ éste tenía un componente de apoyo para la constitución de intermediarios financieros rurales, el cual se dirigía a la conformación de reservas líquidas y a la organización, capacitación y asesoría técnica para la constitución y supervisión auxiliar de organismos de integración de intermediarios financieros rurales. Este componente guarda mucha similitud con otros programas que ya existían en el tiempo en que estuvo vigente; por ejemplo, los dos fondos que maneja el PRONAFIM ofrecen financiamiento a intermediarios financieros rurales para ampliaciones de líneas de crédito y para financiar la modernización operativa de estos intermediarios.²⁰

Un segundo componente del PAASFIR y que concentraba la mayor parte del presupuesto del programa era la oferta de garantías líquidas. Buscando asegurar el repago del financiamiento, el programa preveía que, en caso de que no hubiera necesidad de ejercer las garantías, el monto reservado se los entregarían a los organismos intermedios que gestionaran y colocaran los fondos entre los productores con el ánimo de que crearan una institución financiera rural.

En 2008, desapareció el PAASFIR y dio lugar al PIDEFIMER; éste, al igual que su predecesor, ofrecía garantías líquidas y apoyaba la constitución de intermediarios financieros rurales. Entre las innovaciones que incluía este nuevo programa estaba el que, de no ejercerse la garantía, ya no se entregaban los recursos a los beneficiarios del financiamiento.²¹ Ello implicaba que existían más incentivos para los operadores del programa para asegurar la recuperación del financiamiento y menos incentivos al repago por parte de los beneficiarios.

Para fines de 2010, el PIDEFIMER desapareció y en 2011 se creó el PPMR, el cual tiene entre sus apoyos un componente de garantías y otro de inducción a la inversión en localidades de media, alta y

¹⁹ Consultado el 3 de agosto de 2012 en <http://www.financierarural.gob.mx/APOYOSPRODUCTORESINTERMEDIARIOS/PROGRAMAS/Paginas/Programaapoyoaccedersistemafinancierorural.aspx>.

²⁰ Para información del FINAFIM, ver <http://www.pronafim.gob.mx/pws127.asp>, y para mayor información del FOMMUR, ver <http://www.pronafim.gob.mx/pws1213.asp>.

²¹ Información del PIDEFIMER consultada el 3 de agosto de 2012 en <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/Paginas/Pidefimer.aspx>

muy alta marginación. Se deja el componente de apoyo a la constitución de intermediarios y se opta por dar más importancia a la adquisición de equipo.

La evolución que dio lugar al PIDEFIMER y su posterior ubicación en un componente del PPMR es un ejemplo de cambios sustanciales en los programas que requieren información para analizar y decidir si es necesario crear un nuevo programa o simplemente destinar mayores recursos a los ya existentes, así como respecto a los resultados que pudieran tener los cambios en los incentivos de los programas.

b) Adecuación de los programas públicos al contexto en que operan

Sobre la dificultad para adecuar los programas públicos a las modificaciones en el contexto en que operan, un ejemplo se encuentra en el marco normativo del fondo y del fideicomiso que maneja el PRONAFIM. Tanto el FINAFIM como el FOMMUR ofrecen financiamiento a instituciones financieras para que éstas a su vez lo destinen a la población de bajos ingresos que cuentan con proyectos productivos. La única distinción entre el FOMMUR y el FINAFIM es que el primero asigna sus recursos a instituciones financieras que ofrecen apoyos a mujeres rurales y que utilizan una tecnología de crédito solidario. A diferencia de este fondo, el FINAFIM no focaliza por género ni por el tipo de crédito (individual o colectivo), ni tampoco obliga a los intermediarios a tener una tecnología crediticia que ofrezca un crédito cuyo monto va creciendo conforme el deudor se va haciendo de un buen historial de pago, como sí lo hace el FOMMUR.²²

El sector de microfinanzas ha evolucionado y en la actualidad las microfinancieras mexicanas tienden a ofrecer productos crediticios tanto a hombres como a mujeres y de manera individual y grupal. Para 2011, datos de Prodesarrollo²³ muestran que 20 por ciento de los clientes de las microfinancieras que integran su red eran hombres y

²² Datos obtenidos de las reglas de operación del FINAFIM y el FOMMUR, así como de la entrevista a los funcionarios de los programas.

²³ Red nacional de instituciones microfinancieras (www.prodesarrollo.org) cuyo objetivo es contribuir al desarrollo económico y a la disminución de la pobreza con la oferta de servicios financieros. Sus miembros proveen servicios financieros a las familias de bajos ingresos y a microempresas a través de setenta mil sucursales alrededor del país. En 2006, esta red recibió el premio a la mejor red global otorgado por el Grupo Consultor de Asistencia a los Pobres. En la actualidad, cuenta con 90 instituciones afiliadas, que juntas tienen un total de siete millones de clientes, de los cuales 80 por ciento son mujeres y 53 por ciento viven en zonas rurales. El 65 por ciento de las personas atendidas lo hacen mediante alguna metodología de crédito solidario. El crédito promedio es de 5,700 pesos, con una cartera crediticia de 28,902'963,031 pesos.



35 por ciento correspondían a crédito individual. Si bien todavía hay una clara predominancia de clientes mujeres y del crédito solidario, la mayor flexibilidad del FINAFIM está generando que enfrente una demanda muy superior a la del FOMMUR. Más aún, si bien este último programa está dirigido exclusivamente a mujeres, 85.15 por ciento de los beneficiarios de fondos del FINAFIM en 2012 se destinaron también a mujeres.²⁴

c) Similitudes en la oferta de servicios: FIRA y Financiera Rural

Por su naturaleza y mandato, el programa FIRA ofrece recursos crediticios de segundo piso y garantías crediticias para los sectores agroindustrial, agropecuario, rural y pesquero. Mediante sus operaciones, buscan centrar la atención en productores rurales que no tienen acceso al financiamiento; ampliar los flujos de fondeo a través de intermediarios financieros privados rurales; y fortalecer la estructuración y el acompañamiento de proyectos de inversión de los pequeños productores con servicios de capacitación y asistencia técnica.²⁵ En 2009, este programa colocó un monto aproximado de 89,426 millones de pesos en el segundo piso (la banca comercial colocó 81 por ciento de los recursos) y ofreció, además, garantías crediticias por 14,854 millones de pesos, que se convirtieron en un apoyo de 72,660 millones de pesos.²⁶

Con un objetivo similar, Financiera Rural²⁷ busca propiciar condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación en beneficio de los productores rurales. Para tal fin, tiene entre sus objetivos estratégicos el lograr un mayor acceso al financiamiento y en mejores condiciones; un desarrollo y atención de intermediarios rurales; y una promoción y fortalecimiento de los productores y las organizaciones sociales. Financiera Rural opera tanto en el primero como en el segundo piso. En 2009, dispersó trece mil millones de pesos, de los cuales 52 por ciento lo hizo en el primer piso, pero sólo colocó 19 por ciento entre productores de altos ingresos.²⁸

²⁴ Datos del Módulo de Información de la Evaluación Específica de Desempeño.

²⁵ Consultado el 3 de agosto de 2012 en <http://www.fira.gob.mx/Nd/MemoriasSostenibilidad2011.pdf>

²⁶ Información consultada el 3 de agosto de 2012 en <http://www.fira.gob.mx/InfEspDtoXML/TemasUsuario.jsp>

²⁷ Consultado el 3 de agosto de 2012 en <http://www.financierarural.gob.mx/fr/Paginas/ObjetivosEstrategicos.aspx>

²⁸ Consultado el 3 de agosto de 2012 en <http://www.financierarural.gob.mx/fr/Paginas/ProgramasInstitucionales.aspx>

El programa FIRA, como banca de segundo piso, funciona con intermediarios financieros bancarios y no bancarios (regulados y no regulados), mientras que Financiera Rural, en segundo piso, lo hace principalmente con dispersores de crédito, los cuales suelen ser más simples en su operación, pequeños y más riesgosos; por lo tanto, las tasas de interés que debe cobrar Financiera Rural, por costo de operación y riesgo, son mayores.

Al operar tanto en el primero como en el segundo piso, Financiera Rural compite con sus propios dispersores. Ante ello, además de instituciones financieras bancarias, uniones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple, Financiera Rural trabaja con instituciones financieras no reguladas, entidades no financieras dispersoras de crédito e incluso con organizaciones de productores. Buscando minimizar tal conflicto, Financiera Rural debiera ayudar a que los dispersores de crédito se conviertan en entidades financieras reguladas; sin embargo, al hacerlo así, corre el riesgo de perderlos como clientes en virtud del diferencial de tasas de interés que existe entre los FIRA y Financiera Rural.

d) Eficiencia operativa

Financiera Rural y los FIRA, así como los programas PIDEFIMER, FOMMUR y FINAFIM, tienen en común que operan en el mercado crediticio y se fondean por medio del Gobierno Federal y, para los dos primeros casos, a través del mercado de deuda. A diferencia de estos programas e instituciones, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC (BANSEFI), busca apoyar la modernización del sector de las entidades de ahorro y crédito popular, captar el ahorro privado y servir de agente dispersor de las transferencias que otorgan programas sociales.²⁹ Esto, gracias a una infraestructura de 492 sucursales y a la creación de L@Red de la Gente, alianza entre el BANSEFI y un conjunto de instituciones financieras no bancarias, que, juntos, cuentan con 2,388 sucursales. Esta institución tiene como principal pasivo los depósitos de exigibilidad inmediata (que a diciembre de 2012 ascenderían a un poco más de doce mil millones de pesos) y como principal activo, al estar impedido de ofrecer financiamiento entre el público, la tenencia de valores gubernamentales.³⁰ En este sentido, no debe extrañar que

²⁹ Es el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

³⁰ Ver los balances generales y el estado de resultados de la institución en <http://www.bansefi.gob.mx/bansefi/Estadosfinancieros/Paginas/default.aspx>, consultado el 3 de agosto de 2012.



tenga un grado de capitalización (por riesgo de crédito) de 117 por ciento, el más alto de toda la banca de desarrollo.

Como parte de las operaciones del BANSEFI, el programa AIFB busca fomentar el hábito y la cultura del ahorro al otorgar un incentivo económico a las personas físicas que cumplan con el patrón de ahorro a plazo definido en el programa; asimismo, otorga apoyos al sector atendido por el BANSEFI para fortalecer las redes de distribución de productos y servicios financieros de este banco, así como apoyos a las sociedades de ahorro y crédito popular y cooperativo y entidades financieras no bancarias para fomentar el proceso de adopción y uso de la plataforma tecnológica del BANSEFI.

Sin embargo, la estrategia financiera del BANSEFI no es por necesidad compatible con la creación y el fortalecimiento de intermediarios financieros rurales. Si bien la dispersión de las transferencias han ayudado a reducir el clientelismo que rodeaba a los programas sociales y abaratar los costos de envío y recepción de las remesas, el intento del BANSEFI de captar el ahorro de los receptores de estas transferencias públicas y privadas pudiera afectar de manera indirecta el acceso al financiamiento en la medida que este banco público coloca lo ahorrado en bonos gubernamentales. Esta reducción en el acceso al financiamiento podría invalidarse en caso de que sus sucursales estuvieran en zonas caracterizadas por la ausencia de otros intermediarios financieros institucionales. Sin embargo, como se muestra en Cotler (2009), sólo una cuarta parte de las sucursales del BANSEFI se localizan en municipios donde no existen bancos ni sociedades de ahorro y crédito popular, por lo que potencialmente inhibe la intermediación.³¹ Asimismo, la estrategia financiera del BANSEFI no parece ser sostenible en virtud de las bajas tasas de interés que recibe y los altos costos operativos y regulatorios en que incurre.

Programas de transferencias no reembolsables para la compra de activos fijos y generación de ocupaciones

Además de los programas de microcrédito, el gobierno ha emprendido un conjunto de programas que tienen como fin último elevar los ingresos de los sectores poblacionales más pobres por medio de la

³¹ Sin embargo, el documento señala también que las instituciones financieras contra las cuales podría estar compitiendo el BANSEFI no necesariamente ofrecen ahorro, por lo cual esta institución podría estar compitiendo en menos localidades y la reducción en el acceso al financiamiento podría ser menor (Cotler, 2009).



generación de empresas y ocupaciones. A continuación se describen los rasgos más sobresalientes de cada uno de los programas y las relaciones entre ellos categorizados de acuerdo con el objetivo que persiguen.

a) Programas de transferencias no reembolsables que buscan generar ocupaciones

En cuanto a los programas que otorgan transferencias no reembolsables para la compra de activos productivos y que buscan generar ocupaciones, tres de ellos destacaron por su amplia cobertura: FONAES, PROMUSAG y FAPPA, que operaron en todos los estados, mientras que los demás programas en esta categoría (PFRI, PROCAPI y FONART)³² tuvieron una cobertura más limitada (ver figura 4). El FAPPA y el PROMUSAG coincidieron en 770 municipios de los 1,323 en los que funcionaron uno o el otro, y dejaron sólo 1,133 municipios donde no llegó ninguno de los dos. El FONAES se encontró en 1,075 municipios y coincidió en 961 de los municipios en los que ya estaba trabajando el FAPPA o el PROMUSAG.

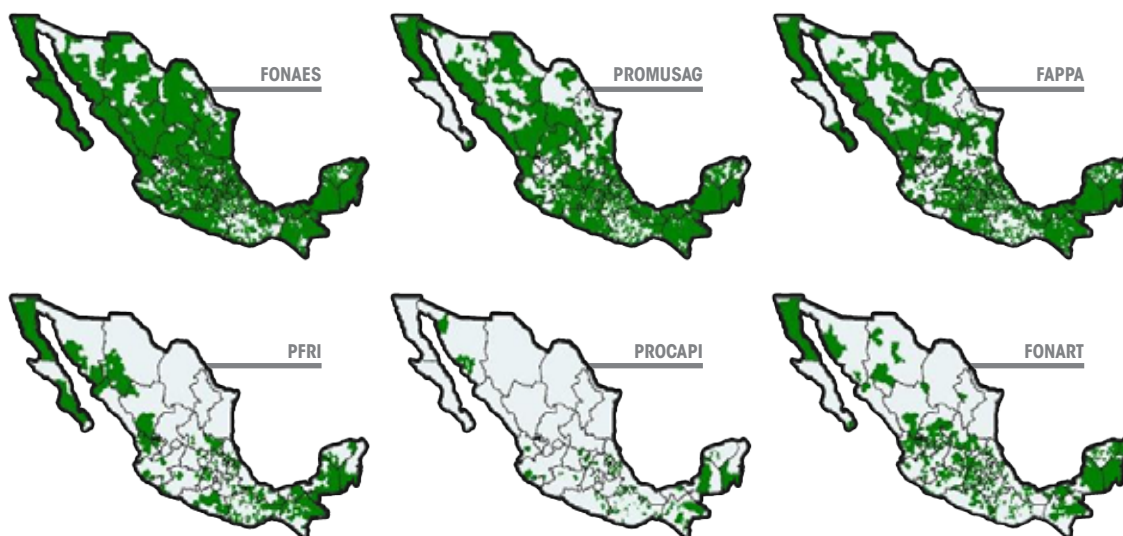
Por su parte, el PFRI y el PROCAPI, ambos de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se implementaron en 64 municipios de los 468 en los que operaron alguno de los dos. Ahora, si bien su rango de cobertura es limitado, hay que recordar que se focalizan a indígenas y, por lo tanto, únicamente operan en regiones donde la concentración de éstos es alta.

Por último, el FONART tuvo presencia en 537 municipios de 30 estados, por lo que es uno de los programas con menor cobertura geográfica dentro de los analizados, aunque también el segundo con menor presupuesto ejercido en 2012 de los programas en estudio. Esta baja cobertura respecto a otros programas se debe a que su población objetivo, los artesanos pobres, se ubican en municipios específicos, además de que la actividad económica a la que se dedican se encuentra también concentrada.

³² No se incluye el PCEZM debido a que no se cuentan con datos de 2012 para este programa.



Figura 4. Cobertura geográfica de los programas que otorgan transferencias no reembolsables y buscan generar ocupaciones, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Módulo de Información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño.

Dentro de esta categoría, se puede mencionar en primer lugar al FAPPA y al PROMUSAG, ambos de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU, antes Secretaría de la Reforma Agraria). Están dirigidos a personas que habitan núcleos agrarios en zonas de alta prioridad y con un bajo índice de desarrollo humano. Estos programas buscan la integración de grupos de un máximo de ocho personas que, dirigidos por un técnico, formulen un proyecto productivo que sea técnicamente viable.

En términos generales, la distinción más importante entre ambos programas es su población objetivo. El FAPPA otorga transferencias no reembolsables a personas sin tierras que habitan núcleos agrarios, mientras que el PROMUSAG sólo lo brinda a mujeres que habiten núcleos agrarios, independientemente de si poseen tierras o no. En cierta medida, debido a la feminización que viene experimentando la población de zonas rurales³³ y a la predominancia de la titularidad

³³ Consultado el 3 de agosto de 2012 en http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/8/46418/2/Factsheet_rural_women_Eng.pdf

de la tierra por parte de los hombres,³⁴ no es de extrañar que más de la mitad de los beneficiarios del FAPPA sean mujeres.³⁵ Más aún, hay una gran coincidencia espacial de los dos programas (ver figura 4) que se refleja en que 78 por ciento de los municipios donde el FAPPA estuvo presente, también estuvo el PROMUSAG, y en 69 por ciento de los 1,109³⁶ municipios donde operó el PROMUSAG, también se encontró el FAPPA.

La mayor parte de los recursos³⁷ otorgados por estos programas fueron utilizados para la compra de ganado pecuario, actividad de traspatio que es muy común. Estas son actividades de fácil realización y los activos que adquieren son fácilmente divisibles, por lo que la constitución de un grupo tiene pocas consecuencias productivas.³⁸ Además, la compra de activos como el ganado porcino tiene la virtud de permitir su rápida reventa. En este sentido, todo parece indicar que la transferencia se destina a la obtención de activos que se emplean en actividades productivas que no son nuevas para los beneficiarios; por lo tanto, se podría estar generando más ingreso mediante ocupaciones que ya se tenían sin que esto se traduzca de manera necesaria en más empleo. Por ello, el uso de un indicador de permanencia en la actividad para medir la consolidación del proyecto productivo, como aparece en la matriz de indicadores de ambos programas, podría ser una variable poco adecuada para medir el éxito de los programas públicos. De igual modo, una variable que mida el aumento de los ingresos tampoco sería tan adecuada, ya que la transferencia no reembolsable implica, aunque sea en forma temporal, un incremento en el ingreso.

Ninguno de los dos programas considerados mide de manera explícita la rentabilidad de los proyectos a financiar. En este sentido, una primera debilidad común de éstos es la alta probabilidad de que los

³⁴ Diversos autores estiman que la propiedad en mano de mujeres es del orden de veinte por ciento.

³⁵ Consultado el 3 de agosto de 2012 en http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/coneval/eval_ext_comp/FAPPA.pdf

³⁶ Datos del Módulo de Información de la Evaluación Específica de Desempeño.

³⁷ En años anteriores, el BANSEFI fue la institución financiera que canalizó los recursos financieros. Sin embargo, la baja presencia de este banco en los núcleos agrarios y la baja tenencia de dinero en las sucursales de dicha institución generó problemas administrativos para la Secretaría de la Reforma Agraria (ahora SEDATU). Ante ello, en la actualidad estos programas dispersan sus fondos con BBVA Bancomer.

³⁸ De acuerdo con la entrevista realizada a los funcionarios de los programas, no hay ningún elemento en las reglas de operación que desincentive la disolución del grupo una vez adquiridos los activos. Aun cuando se podría entender los beneficios que permite la formación de grupos, más allá de poder acceder a mayores sumas de dinero, no existe en la matriz de indicadores de estos programas alguna variable que mida el éxito alcanzado en términos organizativos.



ingresos que se generan a partir de la transferencia no reembolsable representen sólo un incremento transitorio. La falta de un análisis de la rentabilidad esperada por parte de los programas se justifica, pues implicaría un aumento sustancial en los gastos operativos y una selección de beneficiarios muy distinta a la que se tiene en la actualidad. Sin embargo, la carencia de este análisis también conduce a que los programas no investiguen si existe un mercado más allá de las fronteras locales para los bienes y servicios que se produzcan ni tampoco fomenten nuevos mecanismos de comercialización de lo producido.

La CDI implementa programas muy similares a los antes mencionados. De ellos, los más parecidos son el PFRI y el PROCAPI, los cuales se diferencian del FAPPA y el PROMUSAG por su población objetivo, que debe ser indígena, y porque existe, al menos en las reglas de operación, una mayor preocupación por la rentabilidad de los proyectos.

El PFRI exige un mayor grado de organización de los beneficiarios, pues ofrece recursos económicos a organizaciones indígenas, en las que treinta por ciento debe ir a mujeres indígenas que se integran en las comunidades y cuentan con órganos de representación y decisión. En cierta forma, los fondos representan organismos intermedios que gestionan el dinero público con el fin de otorgar un préstamo a productores para apoyar un proyecto productivo. Una vez devuelto el préstamo, el capital queda en manos de los fondos regionales (de ahí su carácter no reembolsable) con el propósito de que sirva de capital para otros proyectos.

Al haber financiamiento de por medio y un costo de transacción originado en la necesidad de entablar lazos con un organismo intermediario como son los fondos regionales, una importante cantidad de productores indígenas quedaban excluidos de este programa. Ante ello, en 2007 se instituyó el PROCAPI, cuyo objetivo es impulsar la creación y consolidación de proyectos y empresas, buscando que sean rentables y sustentables. Su población objetivo son productores indígenas organizados en grupos de trabajo, organizaciones indígenas con personalidad jurídica, ejidos y comunidades indígenas a los cuales el programa ofrece apoyos no reembolsables con un cofinanciamiento cercano a cincuenta por ciento por parte de los gobiernos estatales y municipales para la puesta en marcha de proyectos generadores de ingresos.

Los dos programas parten de un diagnóstico en el cual la población indígena, además de sufrir pobreza,³⁹ no es atendida por otros programas sociales. Sin embargo, una debilidad de estos programas es su dificultad para focalizar adecuadamente debido a que no parece que haya información a nivel municipal que permita saber dónde y quiénes no están siendo atendidos por otros programas sociales con similares instrumentos y objetivos. Por otro lado, en virtud de que programas como el FAPPA y el PROMUSAG también tienen beneficiarios que son indígenas, se cuestiona hasta qué punto la no atención obedece al hecho de ser indígena o a residir en comunidades aisladas.

Los programas FAPPA, PROMUSAG, PFRI y PROCAPI apoyan la creación de ocupaciones y la generación de ingresos en zonas fundamentalmente rurales. Sin embargo, existen otros programas que ofrecen apoyos a sectores rurales y urbanos. Aun cuando su nombre implica la intención de ayudar a construir “empresas sociales”, el FONAES apoyaba la creación y consolidación (medida en términos de años de supervivencia) de proyectos productivos que emprendían individuos, grupos sociales o empresas sociales y cuyos miembros pertenecían a los seis primeros deciles de la distribución del ingreso.

Si bien los apoyos que otorgaba el FONAES podrían ser considerados como similares a los entregados por los programas FAPPA, PROMUSAG, PFRI y PROCAPI, existen importantes diferencias: primero, el FONAES operó tanto en zonas rurales como urbanas; por ejemplo, en 2011, 61 por ciento del total de apoyos se destinó a proyectos en zonas urbanas. Segundo, el programa apoyaba actividades que no se concentraban de modo necesario en los sectores agropecuario y forestal; en 2011, el FONAES destinó 22 por ciento de sus apoyos a proyectos del sector industrial, 28 por ciento, al sector comercio y 25 por ciento, al sector servicios. Tercero, entre 2009 y 2011, el FONAES había ido asignando un recurso monetario cada vez menor a los requerimientos de individuos (de ocho a cuatro por ciento, respectivamente) y de empresas sociales (de 56 a 30 por ciento, en ese orden) para poder ofrecer cada vez más apoyo a la demanda de fondos por parte de

³⁹ De acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2012 del CONEVAL, en 2010 el porcentaje de población indígena en situación de pobreza (pobreza moderada y pobreza extrema) fue de 74.8, mientras que el porcentaje para población no indígena fue de 42.9. En 2012, el porcentaje disminuyó a 72.3 y 42.6, respectivamente (CONEVAL, 2013).



grupos sociales (37 a 66 por ciento), los cuales, por lo general, son asociaciones de productores. En la medida en que la constitución de grupos sociales y de empresas sociales, que implica darse de alta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, requiere una capacidad organizativa mínima, es posible suponer que los beneficiarios del FONAES son relativamente más prósperos que los del FAPPA o el PROMUSAG. Ello se ve acentuado cuando se toma en consideración que algunos de los apoyos exigen un cofinanciamiento que puede llegar hasta sesenta por ciento del valor de lo solicitado.

Finalmente, una diferencia con el FAPPA y el PROMUSAG se refiere al objetivo adicional que tenía el FONAES sobre el fortalecimiento de la banca social. Para tal fin, los beneficiarios de los apoyos podían presentar una solicitud para abrir una cuenta en una caja solidaria, cooperativa o caja popular para depositar ahí el dinero que pudieran obtener fruto de las ventas.⁴⁰ Con este esquema de capitalización se buscaba que los beneficiarios colocaran sus ahorros y colaboraran en la creación de intermediarios locales, con lo que podría considerarse una actividad complementaria a lo realizado por los AIFB y el PRONAFIM.

Sin embargo, al decidir qué proyectos serían apoyados, las autoridades del FONAES se basaban, al igual que los programas antes discutidos, en el número de ocupaciones que se planteaban generar mediante el indicador de número de personas beneficiadas por cada cien mil pesos de apoyo (incluido en el Índice de Rentabilidad Social, que es un cálculo ponderado que comprende otras variables⁴¹) y no con base en una rentabilidad esperada o potencial de mercado. Así, el programa no tenía instrumentos para identificar capacidades técnicas y empresariales entre los demandantes de fondos ni llevaba a cabo un seguimiento de los beneficiarios. Sin embargo, los solicitantes de apoyos debían cumplir el requisito de presentar un plan de inversión denominado "Estudio para evaluar la conveniencia de abrir o ampliar un negocio", que abarcaba aspectos como información financiera, costos, análisis de mercado, proceso productivo, programa de inversión y plazo de recuperación de la inversión. Este tipo de re-

⁴⁰ En la siguiente liga http://www.fonaes.gob.mx/doctos/pdf/Padron_Cajas_Solidarias.pdf se puede encontrar la lista de entidades financieras que son consideradas actualmente parte de la banca social y su estatus legal. Consultado el 3 de agosto de 2012.

⁴¹ Ver la página 118 de sus reglas de operación vigentes en 2012.

quisitos buscaban incentivar que los solicitantes de apoyos y posibles beneficiarios tuvieran conocimientos básicos de administración de negocios.

Con la Ley de Economía Social y Solidaria recientemente aprobada,⁴² el FONAES fue reemplazado por el Programa de Fomento a la Economía Social, a cargo del Instituto Nacional de la Economía Social, que asumió las funciones de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. Esta reestructuración implica que sólo podrán ser beneficiarios personas morales o cooperativas, figuras que representaban, en 2011, once por ciento del presupuesto del FONAES para financiar la apertura o ampliación de un negocio. Esta reestructuración debería traducirse en un rediseño de las reglas de operación de otros programas para cubrir la demanda por apoyos de los grupos sociales que eran atendidos por este programa⁴³ y a la cual se destinó 73 por ciento del total de apoyos en 2011. Asimismo, es importante resaltar que la nueva entidad pública se enfocará a una actividad y nicho del que ya se ocupa el POP, que persigue como objetivo de mediano plazo la constitución de cadenas productivas, fin que tiene también el Fondo PYME.

Dentro del rubro de programas que apoyan ocupaciones, el FONART se distingue porque se dirige a una población objetivo centrada en una actividad específica: los artesanos cuyo ingreso es inferior a la Línea de Bienestar.⁴⁴ El programa otorga apoyos para la capacitación, comercialización y adquisición de activos fijos y capital de trabajo. Aunque el programa busca incrementar el ingreso de los artesanos, no existe un seguimiento después de haber brindado el apoyo ni tampoco evaluaciones de impacto que midan el efecto causal del programa, por lo que no se conoce si en efecto se logra este objetivo directamente. Por otro lado, una faceta interesante del FONART es que hasta 2008 entregó financiamiento para la adquisición de activos fijos y a partir de ese año empezó a entregar transferencias no reembolsables, aunque no evaluó el efecto de este cambio en el programa.

⁴² Consultado el 3 de agosto de 2012 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LESS.pdf>

⁴³ En teoría, podría considerarse que la transformación del FONAES incentivaría a que algunos grupos sociales se constituyan en empresas sociales. Sin embargo, las características de muchos de estos grupos y los requisitos legales que implica volverse una empresa social pudieran constituirse en serias barreras.

⁴⁴ Si bien el programa busca promocionar al sector de las artesanías, no se tiene conocimiento de una vinculación a la Secretaría de Turismo que les posibilite ahondar en ese objetivo.



Finalmente, dentro de la categoría de programas que buscan apoyar la creación de ocupaciones, está el PCEZM.⁴⁵ Creado en 2009, este programa tenía por objetivo específico destinar recursos a empresas que desearan ampliar o remodelar naves industriales en zonas de alta o muy alta marginación para, así, coadyuvar a la generación de empleo. Por la envergadura de los proyectos a financiar, los beneficiados eran, por lo general, empresas grandes.⁴⁶ Dados los lineamientos del programa, una vez que se cercioraba que la nave industrial se colocaría en una localidad de alta o muy alta marginación, el recurso se le concedía a un organismo intermedio para que éste, a su vez, se lo ofreciera a la empresa con una tasa de interés por debajo del mercado y un plazo máximo de diez años.

Considerando lo anterior, llama la atención que aun cuando el objetivo del programa era que las empresas se instalarán en localidades de alta y muy alta marginación para generar empleos en estas localidades, no se encontró evidencia de que los beneficiarios (medianas y grandes empresas) efectivamente hayan generado estos empleos, ya que el programa no contaba con un mecanismo de seguimiento ni de los beneficiarios ni tampoco de los recursos una vez que se devolvían al organismo intermedio.

b) Programas de transferencias no reembolsables que buscan la generación de empresas económicamente viables

Dentro de los programas que otorgan transferencias no reembolsables para la compra de activos productivos y que buscan generar empresas viables, el Fondo PYME, el PRODEPLAN y el POP son los de mayor cobertura (ver figura 5). El POP apoya proyectos en zonas de atención prioritaria rurales, municipios indígenas y localidades de alta y muy alta marginación,⁴⁷ mientras que el Fondo PYME no hace distinción en ese aspecto. En 2012, ambos programas coincidieron en 715 municipios, de los cuales 708 tienen poblaciones menores de 2,500 habitantes. Por último, el programa JERFT, sectorizado por la SEDATU,⁴⁸ y el

⁴⁵ En 2013, este programa dejó de recibir recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación y aceptó solicitudes de apoyo hasta agosto de 2011.

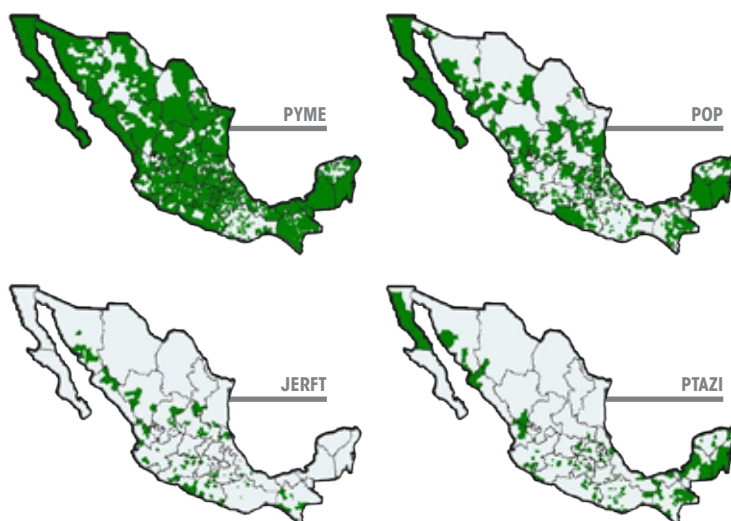
⁴⁶ En 2009 se financiaron 16 proyectos, uno de ellos por la suma de 42.5 millones de pesos, equivalente a 25 por ciento del presupuesto del programa. En 2010, el programa sólo apoyó dos proyectos por un monto de 31.4 millones de pesos.

⁴⁷ De acuerdo con las reglas de operación vigentes en 2012, la cobertura del programa fue en zonas de atención prioritaria rurales; los municipios catalogados como predominantemente indígenas, conforme a los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población; y las localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.

⁴⁸ Antes Secretaría de la Reforma Agraria.

PTAZI de la CDI fueron los dos con menor cobertura en esta categoría en 2012. El primero estuvo presente en 109 municipios y el segundo, en 161. El PTAZI opera sólo en Chiapas, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán, lo que puede explicarse porque apoya proyectos desarrollados en zonas turísticas o con potencial turístico.

Figura 5. Cobertura geográfica de los programas que otorgan transferencias no reembolsables y buscan generar empresas viables, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Módulo de Información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño.

A diferencia de los programas descritos en la categoría anterior, el JERFT y el POP destacan por contar con un diseño con mayor potencial para generar ingresos a mediano plazo. El JERFT tiene por objetivo que jóvenes entre dieciocho y treinta y nueve años establezcan una agroempresa en el núcleo agrario al que pertenecen y que ésta sea rentable y sustentable. Para ello, el programa ofrece dos tipos de apoyos. Primero, tiene una modalidad de proyecto-escuela en la que los jóvenes interesados⁴⁹ realizan (en su mismo núcleo agrario) una estancia de cuatro meses en la que, de manera grupal, desarrollan un

⁴⁹ La escolaridad promedio de los participantes es de diez años, lo cual es casi el doble de la escolaridad promedio en la población rural en general.



proyecto⁵⁰ avalado por Financiera Rural y en la que aprenden habilidades técnico-productivas-administrativas. Para ello, el JERFT los dota de infraestructura y becas de sostenimiento para instalar un prototipo de empresa. Asimismo, un técnico les da capacitación técnica y administrativa.

En una segunda fase, aquellos interesados en continuar (que en promedio representan diez por ciento de los que participaron en la primera fase) pueden solicitar apoyos para la puesta en marcha de un proyecto propio que debe ser del mismo giro desarrollado en el proyecto escuela. Para tal fin, el programa otorga recursos para la renta de derechos parcelarios,⁵¹ la adquisición de activos productivos y la tutoría, además de garantías líquidas para conseguir financiamiento de Financiera Rural para la compra de activos fijos y capital de trabajo, así como la compra de tierras. Para ello, se le pide a la institución financiera que proporcione su opinión sobre la viabilidad financiera del proyecto, lo cual ayuda a asegurar que se elijan proyectos con una mayor viabilidad económica. Este es un programa más complejo y existe un mayor proceso de autoselección de los beneficiarios.

En el periodo 2007-2009, a través del JERFT, se impulsaron 599 proyectos agroempresariales a cargo de 2,441 personas. En 2011, 80 por ciento de estas agroempresas aún existían y un poco más de un tercio tenían una rentabilidad positiva en 2010. Una evaluación de la FAO (2011) indica que para 83 por ciento de los emprendedores, el proyecto desarrollado era completamente nuevo, por lo que la supervivencia pudiera ser relevante para este programa. Por otro lado, si bien la tasa de rentabilidad también apunta a sugerir el relativo éxito del programa, es necesario tomarlo con precaución, pues el uso de empleo no remunerado pudiera distorsionar la contabilidad del emprendimiento.

El POP, operado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), busca generar ingresos y promover capacidades por medio del otorgamiento de apoyos para la ejecución de proyectos productivos. Su distinción con otros programas que otorgan este tipo de apoyos radica en

⁵⁰ En 2009, el tipo de proyectos que más se llevó a cabo fue el de invernaderos y agricultura protegida (34 por ciento).

⁵¹ Cuando inició el programa, en 2004, uno de los objetivos era promover la compra de derechos parcelarios por parte de jóvenes en virtud del envejecimiento que venía observándose en los núcleos agrarios. Sin embargo, ante la escasa oferta de tierras para venderse y la baja demanda para comprar, el financiamiento otorgado para ello ha ido en declive.

que financia proyectos con un enfoque territorial que beneficien a un conjunto grande de productores y posibiliten la creación de cadenas productivas. Para tal fin, el POP ofrece cuatro tipos de apoyos:⁵² agencias de desarrollo local (ADL), asistencia técnica y acompañamiento, proyectos integradores y fondo de cofinanciamiento.

Las ADL son organizaciones que ayudan a la integración de grupos sociales u organizaciones de productores con reconocimiento legal a fin de que puedan solicitar apoyos a los distintos programas del Gobierno Federal. Con el propósito de evitar que los grupos se constituyan para obtener rentas, las ADL intentan asegurar que los grupos sean estables (que no se disuelvan al poco tiempo de adquirir los activos financiados con las transferencias) y que cuenten con reglas internas que avalen la participación de todos sus miembros en el desarrollo del proyecto. Si bien no hay certeza de alcanzar dichas metas, en las entrevistas se pudo observar una dinámica que sugiere un cierto nivel de organización por parte de los productores y una preocupación de las ADL por garantizar que los productores puedan sobrevivir las primeras fases del proyecto productivo, en las que, por lo general, no hay ganancias o la poca que hay debe reinvertirse.

Gracias al trabajo que realizan dichas agencias, se estructuran los proyectos y se presentan las solicitudes de apoyo, que son las que dan lugar a la demanda por fondos de apoyos.

Sobre el cofinanciamiento, diseñado para apoyar a productores individuales⁵³ o a grupos sociales, y el denominado Integradores, diseñado para apoyar las necesidades de las organizaciones de productores legalmente establecidos, el presupuesto otorgado a los grupos sociales ha sido muy superior⁵⁴ al de organizaciones de productores.

El POP tiene características que son muy similares en estructura a lo que realiza el Fondo PYME y lo que hará el Programa de Fomento a la Economía Social. Respecto al Fondo PYME, la similitud radica en buscar la construcción de cadenas productivas. Si bien es

⁵² Reglas de operación 2012, Programa de Opciones Productivas. En las reglas de operación 2013 se incluye un quinto tipo de apoyo: el fondo de capital para el desarrollo social.

⁵³ Dado que el programa busca apoyar proyectos que beneficien a un número importante de productores y generen externalidades positivas en la zona que pudieran servir de instrumento para formar cadenas productivas, casi la totalidad de los proyectos apoyados son de carácter grupal.

⁵⁴ En 2009 fue siete veces mayor y en 2011, quince veces superior.



difícil encontrar información que muestre la constitución de tales cadenas, el simple hecho de intentarlo ya denota una diferencia significativa con los programas sociales antes desarrollados (FAPPA, PROMUSAG, FONAES, PFRI). Esto se traduce en una mayor capacidad de organización y de producción de la población objetivo; sin embargo, existe la necesidad de darle más importancia al aspecto de comercialización. Si bien algunos beneficiarios se proponen incursionar en nuevos mercados, es de resaltar que varios de los casos que fueron visitados contaban con un solo comprador de los bienes producidos.

Un programa un poco distinto en cuanto que está totalmente focalizado en un sector productivo (como también fue el caso del FONART) es el PRODEPLAN, el cual forma parte del Programa Pago por Servicios Ambientales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Este programa surgió en cierta medida como respuesta al uso cada vez mayor de tierras con fines agrícolas y que ha implicado la destrucción de zonas boscosas. Para ayudar a reforestar, el programa otorgaba transferencias no reembolsables para apoyar el establecimiento, mantenimiento y manejo de plantaciones forestales, que se caracterizan por ser una inversión que madura al cabo de diez años. Para tal fin, el programa otorgaba apoyos los tres primeros años en función de la tasa de supervivencia de los árboles plantados. Aun cuando los proyectos maduran en aproximadamente veinte años, el apoyo monetario era, en el mejor de los casos, para sólo los tres primeros años, mecanismo financiero que pone en desventaja el tipo de proyectos financiados y puede ser factor explicativo de la caída continua que registró el número de hectáreas apoyadas.⁵⁵

Asumiendo que las economías de escala en la explotación de la madera se alcanzan en superficies superiores a las cincuenta hectáreas y que muchos de los participantes de esta actividad son empresas y particulares, el establecimiento, mantenimiento y manejo de plantaciones forestales no parece ser una actividad propia de personas pobres.⁵⁶ Ante ello, no es claro el motivo para apoyar

⁵⁵ Como resultado de una caída continua, en 2011 se apoyó una extensión equivalente a treinta por ciento de lo que se financió en 2007.

⁵⁶ Tanto el PROCAPI como el POP han otorgado transferencias no reembolsables para poner en marcha invernaderos de plantas ornamentales y de árboles. La extensiones promedio son de casi dos hectáreas y uno de los grandes problemas para ejecutarlos exitosamente ha sido la falta de una buena organización del trabajo.

plantaciones forestales por medio de una transferencia no reembolsable y no a través de un financiamiento de la banca de desarrollo.

Los programas hasta ahora tratados tienden a centrarse en las zonas rurales del país. Sin embargo, en zonas urbanas y semiurbanas existe un conglomerado de unidades productivas de diversos tamaños que surgen como estrategia de supervivencia ante la escasez de buenos empleos o como resultado de la tenacidad de emprendedores. Según el Censo Económico Nacional 2009 (INEGI, 2010), las micro y pequeñas empresas constituyen más de 99 por ciento de las empresas existentes en el país y, si bien sólo contribuyen con 29.9 por ciento de la producción bruta total, emplean a 57 por ciento de la población económicamente activa ocupada en el país.

El Fondo PYME busca contribuir al desarrollo nacional a través del otorgamiento de apoyos a proyectos, técnicamente viables y rentables, que fomentan, de manera directa e indirecta la creación, consolidación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas establecidas en forma legal. Para tal fin, el programa apoya los esfuerzos que tienen por objetivo intermedio mejorar los procesos que fortalezcan y eleven la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas; elevar el acceso al financiamiento de estos estratos empresariales; incentivar la innovación; y generar cadenas productivas. En este sentido, el Fondo PYME provee apoyos para la gestión e innovación, el desarrollo tecnológico, la capacitación, la comercialización y el financiamiento.⁵⁷ A diferencia de otros programas federales, este fondo se especializa en apoyar la oferta de servicios para la mejora de los procesos productivos. La complejidad de sus apoyos se expresa⁵⁸ en los montos máximos que otorga por tipos de beneficiarios finales

⁵⁷ El Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012 establece que los programas de garantías, reducción de costo de financiamiento, capital de riesgo y cualquier otro esquema que promueva el acceso al financiamiento que las dependencias y entidades apoyen con recursos presupuestarios, deberán ser implementados exclusivamente por conducto de la banca de desarrollo, de Financiera Rural o de fideicomisos públicos de fomento del Gobierno Federal. En virtud de ello, se dispuso que cuarenta por ciento de los recursos aprobados para el programa del Fondo Pyme se destinarán a través del Fideicomiso México Emprende a programas de garantía operados por la banca de desarrollo. En este sentido, el Fondo PYME orienta recursos para atender los requerimientos de comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico de su población objetivo. Por otro lado, el Fideicomiso México Emprende está orientado en forma exclusiva a la constitución o el fortalecimiento de programas que permitan facilitar el acceso al financiamiento a las empresas, por medio de la constitución o fortalecimiento de fondos de garantía, creación y fortalecimiento de fondos de capital, clubes de inversionistas o emprendedores, y para el acceso a financiamiento a MIPYMES sinistradas.

⁵⁸ Consultado el 3 de agosto de 2012 en http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/2012/pdfs/RO_FPYME_2012_DOF_23122011.pdf



(nuevos emprendedores e incubadoras de empresas; pequeñas y medianas empresas; empresas gacelas y franquicias; empresas tractoras) y por el tipo de apoyos.

Una característica distintiva del Fondo PYME lo constituye el uso intensivo que hace de los organismos intermedios. Estos organismos son instituciones con personalidad jurídica (asociación civil, sociedad civil, sociedad anónima de capital variable, cámara nacional o delegación de una cámara, ayuntamiento o municipio, organismo público descentralizado, sindicato patronal, fideicomiso, secretaría del gobierno estatal, o banca de desarrollo) que se encargan de solicitar financiamiento para proyectos que realicen micro, pequeñas y medianas empresas y asumen la responsabilidad de que los proyectos se ejecuten apropiadamente. Además de coordinar la candidatura de un proyecto para recibir apoyo, estas organizaciones intermedias rinden informes trimestrales en los cuales se indican los avances del ejercicio de los recursos, las metas alcanzadas, el número de beneficiarios del proyecto y el impacto en las empresas que reciben los apoyos. Asimismo, el programa opera con organizaciones tanto de organismos intermedios como de los beneficiarios finales.

Además de contar con un marco organizacional y un capital social (que ayude a la empresa a pertenecer a un organismo intermedio), la empresa y el organismo intermedio deben ser capaces de sobrellevar los costos de transacción en que se podría incurrir para solicitar y acceder a los recursos del programa. Ello limita la posibilidad de que productores más pequeños puedan acceder a éste. Aunado a lo anterior, el requisito de la formalidad constituye una pieza que limita la entrada de productores rurales y empresas micro. Esta última restricción hace que pudiera existir un traslape entre el Fondo PYME y el Instituto Nacional de la Economía Social, que surgirá a raíz de los cambios que provengan de la Ley de Economía Social y Solidaria recientemente aprobada.

c) Programas de transferencias no reembolsables que buscan generar capital social y empoderamiento

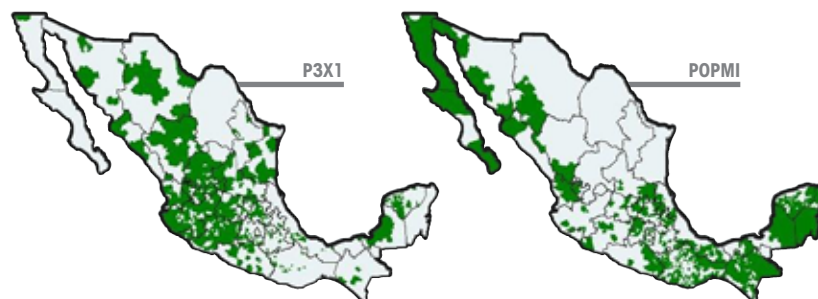
Dentro de los programas de transferencias no reembolsables, aquellas que buscan generar capital social y empoderamiento, están el 3x1 de migrantes y el POPMI. El POPMI utiliza el apoyo a proyectos productivos como un medio para alcanzar el empoderamiento de las mujeres indígenas. El programa 3x1 tiene por objetivo intermedio que

los clubes de migrantes inviertan en sus localidades de origen para evitar que la lejanía deteriore los vínculos existentes entre los migrantes y sus poblados de origen.

Los dos programas tuvieron una cobertura reducida en 2012: el programa 3x1 estuvo en 538 municipios y el POPMI, en 620 (ver figura 6). El POPMI estuvo ausente en gran parte de la región del norte del país y su cobertura se concentró en buena medida en la región del centro y sur del país. El 3x1 abarcó un mayor número de estados, lo que refleja la gran dispersión de las zonas de donde son originarios los migrantes que radican en Estados Unidos.

El POPMI impulsa la participación de las mujeres indígenas en torno

Figura 6. Cobertura geográfica de los programas que otorgan transferencias no reembolsables y buscan generar capital social y empoderamiento, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Módulo de Información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño.

a un proyecto productivo y tiene por objeto facilitar, a través de capacitación y asistencia técnica, el desarrollo de sus capacidades y habilidades. Al igual que el PROMUSAG,⁵⁹ este programa busca la organización de las mujeres en torno a un proyecto. Sin embargo, el POPMI es más sencillo, pues si bien tiene en sus reglas de operación

⁵⁹ En 2012, en 57 por ciento de los municipios donde tenía presencia el POPMI también operaba el PROMUSAG, de acuerdo con el Módulo de Información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño.



la generación de ingresos, el financiamiento de los proyectos, que puede llegar hasta 150,000 pesos y hasta por tres ocasiones, es más un medio para lograr empoderar a las mujeres indígenas. Al respecto, aun cuando el empoderamiento es el objetivo que se persigue, no es sino hasta hace poco (2012) que el programa incorporó en sus indicadores uno relacionado con el empoderamiento; se trata de un indicador de fin, que pretende medir la contribución del programa al incremento de la participación de las mujeres indígenas beneficiarias en la toma de decisiones mediante la instalación de proyectos productivos, e incluye en su cálculo un índice de participación en la toma de decisiones.

El programa 3x1 tiene el propósito de que el capital social existente entre migrantes y los pobladores de sus lugares de origen no vaya depreciándose con el paso de tiempo y la distancia. Para tal fin, desde su creación, en 2002, el programa tiene por principal objetivo apoyar con transferencias no reembolsables la inversión que realizan los clubes de migrantes en proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios. Al igual que todos los demás programas de transferencias no reembolsables analizados, el 3x1 (por cada peso que ponían los clubes de migrantes, los tres órdenes de gobierno ponían partes similares) también operaba por demanda, y en el caso particular de este programa, son las organizaciones de migrantes las que deciden qué tipo de proyectos desean financiar y dónde hacerlo.

Entre 2002 y 2008, a través del 3x1, se financiaron anualmente 1,460 proyectos en promedio y de éstos, 95 por ciento se dirigió, en orden de importancia, a proyectos de urbanización y pavimentación; agua potable, alcantarillado y electrificación; construcción de centros comunitarios; caminos y carreteras; y salud, educación y deporte. Como puede observarse, por medio de estos proyectos los clubes buscaban elevar el bienestar de los pobladores de sus localidades de origen, pero no todos implicaban un efecto directo sobre el ingreso. Ante ello, el programa constituyó el fondo productivo patrimonial en 2009, el cual, con una modalidad de 1x1, apoyaba la puesta en marcha de proyectos productivos individuales y familiares, con entregas hasta de cincuenta por ciento del Gobierno Federal, que oscilaban entre trescientos mil y medio millón de pesos (en 2011 se incluyó la modalidad de proyectos productivos bi-familiares). Debido en parte a la

creación del 1x1, el número de proyectos productivos apoyados entre 2008 y 2010 se cuadruplicó respecto a años anteriores.

A pesar de las crecientes sumas de dinero que el sector público transfiere a estos proyectos,⁶⁰ destaca la ausencia de indicadores que midan el impacto de corto y mediano plazo sobre el capital social. Ello conduce a que sea difícil alcanzar una focalización compatible con el objetivo que persigue el programa. Además, la creación del fondo productivo patrimonial como mecanismo para financiar actividades generadoras de ingresos se traslapa, en cierta manera, con otros programas analizados.

⁶⁰ Entre 2008 y 2010, los tres órdenes de gobierno apoyaron con un monto anual promedio de 1,271 millones de pesos, del cual el mayor porcentaje se destinó a proyectos de obra pública financiados a través del 3x1.





CAPÍTULO 3

**Vinculación de los
programas federales
de microcréditos a
problemáticas comunes**

El análisis realizado en el apartado anterior sugiere que existen ventanas de oportunidad en cada programa para lograr una mejora en su diseño, en su marco organizacional, en la focalización y en sus interacciones con otros programas de modo que se logre una mayor eficiencia en el gasto público. Al respecto, al interior de los cuatro tipos de programas estudiados se tienen las siguientes problemáticas:

- Problemas de diseño que pueden conducir a que el impacto de los programas de transferencias no reembolsables sea de carácter transitorio y a que instituciones financieras del Estado y programas que ofrecen microcrédito compitan entre sí, inhiban la posibilidad de lograr sus metas individuales y mermen la de alcanzar un sistema financiero completo e incluyente.
- Ausencia de indicadores que permitan medir si los programas están incidiendo con efectividad en los problemas que pretenden resolver, por ejemplo, la no atención de los indígenas por otros programas sociales, y si logran medir en forma adecuada su objetivo, por ejemplo, el capital social y el empoderamiento. Un punto importante es la aparente ausencia de información referente al ingreso de los beneficiarios, variable en la que prácticamente todos los programas que ofrecen transferencias no reembolsables buscan incidir.
- Falta de presupuesto para dar un seguimiento a proyectos apoyados en el pasado.
- Una desvinculación de los programas que impide a los diseñadores tener una visión global de los múltiples programas existentes, por lo que no se pueden explotar las posibles sinergias; se crean y transforman programas sin considerar los traslapes y duplicación de esfuerzos. Dicha desvinculación alimenta, a su vez, la ausencia de una visión territorial.

La combinación de estos problemas conduce a plantear la inexistencia de una estrategia integral y coherente en materia de microfinanciamiento. Los siguientes motivos explican tal aseveración:

- No se encontró un documento público en el que se analice qué características debe tener un individuo y un proyecto para decidir si requiere apoyo, y qué tipo de apoyo es el más apropiado: un crédito o una de las tres variantes de transferencias no reembolsables.

- No parece existir un espacio en donde se discuta de manera coordinada cómo debe distribuirse el presupuesto asignado entre los distintos programas que ofrecen transferencias no reembolsables para la compra de activos productivos.
- No parece haber una determinación conjunta de los ámbitos de acción de los distintos programas e instituciones financieras, así como de sus políticas de precios.
- Hay programas e instituciones que parecen duplicar sus esfuerzos y competir entre sí. Otros más pudieran ser complementarios y, sin embargo, no tienen vínculos de coordinación.
- Las distintas acciones carecen de una visión territorial global.

En este sentido, con el fin de contribuir a la creación de una política pública entendida como la constitución de una estrategia compuesta de un número de programas que se complementan entre sí, a continuación se presentan cuatro reflexiones que se consideran fundamentales para tal efecto.

¿QUÉ TIPO DE APOYO OTORGAR Y A QUIÉN?

En términos generales, todos los programas que ofrecen financiamiento y los que dan apoyos no reembolsables para la adquisición de activos productivos y servicios de capacitación están diseñados para ayudar a combatir la pobreza y la desigualdad de oportunidades por medio de la creación de ocupaciones y de emprendimientos. Tres son los apoyos más comunes: un crédito, una transferencia no reembolsable o transferencias directas al ingreso, aunque estas últimas no son objeto de análisis en este documento. Las tres posibilidades entrañan pros y contras; sin embargo, no se encontraron documentos públicos, como diagnósticos, lineamientos, evaluaciones, que analicen las características que debe tener una familia o individuo que permitan decidir qué tipo de apoyo es el más idóneo.

Dicha ausencia trae consigo, por ejemplo, que no existan elementos para decidir si a una familia pobre (caracterizada por la urgencia de contar con ingresos, por un bajo nivel de activos productivos, incluyendo capital humano, y por la falta de capacidades para organizarse con otros) se le debería otorgar una transferencia no reembolsable para financiar un proyecto de alcance limitado y con un incierto mercado o si sería mejor ofrecerle que se incorpore a una actividad financiada. Tal limitante es consistente con la falta de



un análisis de rentabilidad que permita realizar un análisis costo-beneficio social y privado para decidir qué tipo de ayuda es la más conveniente ante el objetivo que persigue la política social.

Tampoco se encontraron criterios claros para determinar cuáles son las particularidades mínimas que debe tener un emprendedor y su emprendimiento para negarle la posibilidad de acceder a un apoyo no reembolsable⁶¹ e incentivarlo a que solicite un financiamiento a una microfinanciera. La necesidad de atender estas interrogantes es crucial, pues de ellas se derivan las características de la población objetivo en términos socioeconómicos y del emprendimiento. Ello ayudaría a elevar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, así como los impactos que puedan tener sobre la conformación de un sistema financiero incluyente y sustentable.

LA PRODUCCIÓN NO BASTA; ES IMPORTANTE LA COMERCIALIZACIÓN

Muchos de los programas que otorgan transferencias no reembolsables buscan crear ocupaciones y apoyar proyectos que permitan un mayor nivel productivo. Sin embargo, muchos sectores poblacionales pobres están ubicados en comunidades con mercados débiles y dispersos. En este sentido, es indispensable que las ocupaciones y los proyectos que se pretende apoyar prevean desde un inicio la necesidad de investigar si existe un mercado para los bienes y servicios que se producirán, pues sólo así puede darse una generación de ingresos y ganancias que posibilite una mejora en ingresos y bienestar. Por tanto, es necesario que todo proyecto que se considere apoyar pueda responder a las preguntas de cómo y dónde se comercializará el bien o servicio producido y qué rentabilidad aproximada se espera tener.

Al respecto, es importante anotar lo señalado por Rimisp (2012), que los programas de fomento productivo para pequeños productores y emprendedores de los territorios rurales deben proveer información sobre espacios de comercialización y estructuras de intermediación, y establecer incentivos a la asociación empresarial acordes con la historia y el contexto sociocultural local. Así, no

⁶¹ Aunque todos los programas buscan caracterizar a su población objetivo, es importante destacar que no se encontraron explicaciones contundentes para entender la arquitectura de la política social en términos de la población que atiende cada programa y la diferencia entre ellos.

basta con apoyar la compra de activos o la puesta en marcha de negocios ni con examinar la viabilidad técnica del proyecto, es necesario evaluar si hay un mercado para su venta, lo cual implica tener una visión territorial del problema a atender.

Además de lo anterior, se debe señalar lo problemático que puede resultar que los diseñadores y los operadores de los programas traten de evitar que un beneficiario reciba más de un apoyo. Muchos proyectos productivos requieren para su realización de múltiples insumos y, dadas las reglas de operación de los programas, no todos pueden ser provistos de un solo apoyo. En este sentido, es importante reflexionar en torno a la complementariedad de dos o más programas.

¿SÓLO OPERAR POR DEMANDA?

En la actualidad, casi todos los programas públicos analizados operan por demanda; esto es, los programas van a los municipios y localidades, buscan a los potenciales beneficiarios y ofrecen sus apoyos, pero su selección depende de la capacidad que éstos tienen para demandar los apoyos; por ejemplo, el que una mujer indígena sea beneficiaria de los programas PROMUSAG, POPMI, FONART o FONAES o cliente de una microfinanciera que recibió apoyos del FOMMUR o el FINAFIM, no necesariamente tiene que ver con que el apoyo otorgado se adapte a las necesidades de la beneficiaria, sino con factores como la promoción del programa o el trabajo de organismos intermedios.

Consecuencia de ello es que no exista un estimado confiable de la población potencial y población objetivo de los programas; que sea difícil trazar una estrategia de corto, mediano y largo plazo; que no haya elementos técnicos para discutir la estructura idónea del presupuesto público destinado a todos los programas considerados; y que no sea posible focalizar los recursos de manera eficaz sobre la población con mayores necesidades, la cual podría aprovechar mejor estos recursos (que no siempre es la población con mayor capacidad para demandarlos).

Al respecto, es necesario repensar el enfoque de esta política pública; considerar un enfoque territorial para decidir qué tipo de inversión pública se requiere y qué bienes y servicios son los más adecuados para apoyar en las distintas regiones del país. Una visión integral del territorio implica eliminar una política pública fragmentada en



distintos programas sociales en la cual muchos hacen un poco de lo mismo y en la que una de las principales preocupaciones parecería ser cómo minimizar que un individuo sea beneficiario de más de un programa. Prestarle especial atención a la posible duplicidad no sólo conlleva desviar la atención de temas más cruciales, sino que, además, supone que un proyecto productivo sólo tiene necesidad de un activo.

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

ACERCA DE LA ARQUITECTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

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

Dado que los programas evaluados surgen y son operados por distintas secretarías, es recomendable que en el combate a la fragmentación se cree un ente coordinador transversal entre ellas que dé orden y sentido a los programas sociales e instituciones financieras aquí discutidos para generar sinergias y ayudar a que los beneficiarios puedan escalar a otros programas conforme se van graduando. Por otro lado, la fragmentación conduce a que no haya elementos que permitan un análisis pormenorizado para decidir si es necesario crear un nuevo programa, transformar uno ya existente o, en caso de cancelar uno, decidir si algún otro programa absorberá sus objetivos y beneficiarios.



Conclusiones y recomendaciones generales

El objetivo de este documento fue presentar una evaluación integral de los programas de microcréditos o subsidios para el financiamiento de proyectos productivos del Gobierno Federal durante el periodo 2009-2012, con el fin de identificar cómo la operación de cada uno de ellos incide positiva o negativamente en la operación de otros; cómo la suma de ellos resta o añade valor al conjunto; y hasta qué punto están diseñados con un enfoque integral y territorial, constituyendo una política pública.

Se abordaron de manera integral 18 programas federales del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2010 y algunos organismos de la administración pública federal que constituyen en conjunto la oferta de microcréditos y subsidios destinada a financiar proyectos productivos. Los programas examinados fueron categorizados con base en el tipo de intervención que realizan y los objetivos que persiguen. Así, se analizan: los que otorgan o pretenden facilitar el acceso a créditos y los que brindan transferencias no reembolsables para la compra de activos productivos. Estos últimos se dividieron a su vez en: los que buscan generar ocupaciones, los que buscan generar empresas viables y los que buscan generar empoderamiento y capital social.

El análisis realizado ha permitido identificar problemáticas que aplican a uno o más de los programas en estudio: problemas de diseño que conducen a que el impacto de los programas de transferencias no reembolsables sea de carácter transitorio y a que instituciones financieras del Estado y programas que ofrecen microcrédito compitan entre sí; carencia de indicadores para medir aspectos específicos de los objetivos de los programas y falta de información respecto al ingreso de los beneficiarios, situación en la cual se pretende incidir; falta de seguimiento de los proyectos relacionada con la ausencia de presupuesto para tal efecto, y la inexistencia de una visión territorial que haga posible establecer sinergias en la operación de los distintos programas.

Respecto a la política de financiamiento a proyectos productivos a través de microcréditos o de transferencias no reembolsables, no se encontró información que ayude a identificar si el tipo de apoyo es adecuado de acuerdo con las características de los individuos; esto, aunado a la inexistencia de una determinación conjunta de los ámbitos de acción

de los programas con base en una visión territorial, lo que podría estar originando una duplicidad de esfuerzos o la ausencia de vínculos en caso de intervenciones complementarias.

A continuación, algunas recomendaciones que podrían contribuir a la mejora de la política de microcréditos:

Respecto al diseño de los programas se recomienda:

- Revisar el diseño de los programas de manera conjunta con el fin de evitar traslapes o duplicación de esfuerzos, e identificar y explotar posibles sinergias entre ellos.
- Revisar el diseño de los programas para que se incluyan elementos que permitan incidir en aspectos como la comercialización de los bienes y servicios que se producen a través de los proyectos productivos financiados.
- Generar indicadores que hagan posible medir la incidencia de los programas en los problemas que buscan resolver y que midan adecuadamente los objetivos que persiguen.
- Incluir un seguimiento de los proyectos apoyados en el pasado para conocer la incidencia de los programas a través del tiempo.
- Mejorar la cobertura y focalización de los programas sobre la población más pobre con potencial productivo y reducir las barreras de acceso a los programas para esta población.

Respecto a la política de microcréditos en su conjunto se recomienda:

- Analizar los tipos de apoyos que se deberían otorgar, microcréditos o transferencias no reembolsables con base en las características de los individuos y los aspectos en los cuales se pretende incidir.
- Analizar la oferta de programas con una visión territorial que permita evitar duplicación de esfuerzos y competencia entre instituciones o programas.
- Generar sinergias entre programas que ayuden a los beneficiarios escalar a otros programas conforme se van graduando de una intervención específica.
- Establecer un espacio en el que se discuta en forma colegiada cómo debe distribuirse el presupuesto asignado entre los



distintos programas que ofrecen transferencias no reembolsables para la compra de activos productivos, así como para determinar de manera conjunta los ámbitos de acción de los distintos programas e instituciones financieras, así como de sus políticas de precios.

Los resultados y las recomendaciones del documento parten de una visión de conjunto de la problemática del sector; sin embargo, se considera de relevancia para futuros estudios continuar con un análisis detallado de las intervenciones al interior de las categorías de programas que aquí se han revisado, con el fin de llevar a cabo acciones concretas para la definición de la política pública que tomen en cuenta las interacciones entre intervenciones y las posibles sinergias entre ellas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, D. (1971). Agricultural Credit in Latin America: A Critical Review of External Funding Policy. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 53, núm. 2, pp. 163-172.
- Adams, D., C. González-Vega y J. Von Pischke (eds.) (1990). *Crédito agrícola y desarrollo rural: la nueva visión*, 2a. ed. Columbus: The Ohio State University.
- Adams, D., D. Graham y J. von Pischke (eds.) (1984). *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Boulder, CO: Westview Press.
- Adams, D. y Fitchett (1992). Informal finance in low-income countries. *Westview Press Business and Economics*. United Kingdom.
- Aghion, P. y P. Bolton (1997). A Theory of Trickle-Down Growth and Development. *Review of Economic Studies*, vol. 64, núm. 2, pp. 151-172.
- Alexander-Tedeschi, G. y D. Karlan (2006). Microfinance Impact: Bias from Dropouts. Unpublished manuscript. Department of Economics, Yale University.
- Alternativas en Economía Consultores (2008). *Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías 2007*. México
- Angrist, J. y J.-S. Pischke (2010). The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design is Taking the Con out of Econometrics. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, núm. 2, pp. 3-30.
- Armendáriz, B. y J. Morduch (2010). *The Economics of Microfinance*, 2a. ed. Cambridge, MA: MIT Press.
- Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural-FINRURAL (2003). *Evaluación de impactos de programas para la mujer*. Pro Mujer Bolivia. Reporte final.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (2011). Lineamientos de operación del Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (PAFOSACPYC).
- Banerjee, A. (2004). Contracting Constraints, Credit Markets and Economic Development, en M. Dewatripont, L. Hansen y S. Turnovsky (eds.). *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications* (pp. 1-46). Eight World Congress, 3, Cambridge University Press.
- Banerjee, A. y E. Duflo (2010). Giving credit where it is due. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, núm. 3, pp. 61-80.
- _____. (2004). *Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints Using a Directed Lending Program*. BREAD Working Paper 005.
- Banerjee, A. et al. (2010). The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation, mimeo.
- Banerjee, A. y A. Newman (1993). Occupational Choice and the Process of Development. *Journal of Political Economy*, vol. 101, núm. 2, pp. 274-298.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt y M. Martínez (2005). *Reaching Out: Access to and use of banking services across countries*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3754.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt y R. Levine (2007). Finance Inequality and the Poor. *Journal of Economic Growth*, vol. 12, núm. 1, pp. 27-49.
- Benavides, G. y A. Huidobro (2009). ¿Son efectivas las garantías de crédito? El caso de los bancos del gobierno mexicano. *Bienestar y Política Social*, vol. 5, núm. 1.
- Bennet, D. (2009). Small Change: Billions of Dollars and a Nobel Prize Later, It Looks Like 'Microlending' Doesn't Actually Do Much to Fight Poverty. *The Boston Globe*.
- Besley, T. (1994). How do market failures justify interventions in rural markets. *The World Bank Research Observer*, núm. 9 (1).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2011). *Recursos propuestos para el programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*.



- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2010). *Reporte anual de seguimiento 2009. Acciones reportadas por los programas orientados a las mujeres rurales e indígenas: POPMI, FOMMUR y PROMUSAG*.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2011). *Análisis del Quinto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*. Secretaría de la Reforma Agraria.
- Colegio de Postgraduados (2010). *Evaluación complementaria de resultados del Programa de Opciones Productivas*. México.
- Cole, S. y G. Shastry (2010). Is High School the Right Time to Teach Savings Behavior? The Effect of Financial Education and Mathematics Courses on Savings, mimeo.
- Collins, D. et al. (2009). *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton: Princeton University Press.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). *Informe de pobreza en México, 2012*.
- _____. (2012a). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales dirigidos a microempresarios 2010-2011*.
- _____. (2012b). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales dirigidos al apoyo a productores 2010-2011*.
- _____. (2012c). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales dirigidos al fomento empresarial 2010-2011*.
- _____. (2011a). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de financiamiento de actividades productivas 2010-2011*.
- _____. (2011b). *Informe de la evaluación específica de desempeño: ProÁrbol –Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)*.
- _____. (2011c). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2010-2011 para el programa del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)*.
- _____. (2011d). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2010-2011 para el programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio*.
- _____. (2011e). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2010-2011 para el Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)*.
- _____. (2011f). *Informe de la evaluación específica de desempeño del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*.
- _____. (2009). Diagnóstico de las políticas públicas de microcrédito del Gobierno Federal, mimeo.
- Cotler, P. (2013). Una mirada a las entidades de ahorro y crédito popular: pasado, presente y futuro, mimeo.
- _____. (2009). La oferta de financiamiento para las micro y pequeñas empresas en México. Documento de trabajo, Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana.
- _____. (2001, octubre). Retos y dilemas que enfrenta la banca de desarrollo en México. El caso de Nacional Financiera. Documento de trabajo, Universidad Iberoamericana.
- _____. (2000). El comportamiento de la banca de desarrollo en México y su compatibilidad con la política económica. *Federalismo y Desarrollo*.
- _____. (1995). Rebates as a Mechanism to Induce the Entry of Commercial Banks into new Markets. *Journal of Development Economics*, vol. 48, núm. 1.
- Cotler, P. y C. Woodruff (2008). The Impact of Short-term Credit on Microenterprises: Evidence from the Fincomun-Bimbo Program in Mexico. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 56, núm. 4, pp. 829-850.
- Cotler, P. y D. Almazan (2013). The Lending Interest Rates in the Microfinance Sector: searching for its determinants. *JCC. The Business and Economics Research Journal*, vol. 6, núm.1.
- Cotler, P. y E. Rodríguez-Oreggia (2010, octubre-diciembre). Microfinanzas y la tenencia de activos no financieros en México. *Investigación Económica*, vol. LXIX, núm. 274.
- Cotler, P. y G. Aguilar (2013). The Microfinance Industry in Peru and in México: why have they Followed Different Paths?, en *Promoting Microfinance: Challenge and Innovations in Developing Countries and Countries in Transition*. Editorial Palgrave.
- Crépon, B. et al. (2011). Impact of Microcredit in Rural Areas of Morocco: Evidence from a Randomized Evaluation, mimeo.
- De Mel, S., D. McKenzie y C. Woodruff (2008). Returns to Capital: Results from a Randomized Experiment. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, núm. 4, pp. 1329-1372.
- _____. (2009). Are Women More Credit Constrained? Experimental Evidence on Gender and Microenterprise Returns. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, núm. 3, pp. 1-32.
- Dinámicas Territoriales Rurales, J. Berdegúe y A. Schejtman (2007). *La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural*.
- Drexler, A., G. Fischer y A. Schoar (2011). Keeping it Simple: Financial Literacy and Rules of Thumb, mimeo.

- Dufo, E. (2003). Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa. *World Bank Economic Review*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-25.
- Dussel, E. (2004). Pequeña y mediana empresa en México: condiciones, relevancia en la economía y retos de política. *Revista UNAM*, núm. 1.
- Fafchamps, M. *et al.* (2011). When is Capital Enough to Get Female Microenterprises Growing? Evidence from a Randomized Experiment in Ghana, mimeo.
- FAO (2011a). *Evaluación del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)*. Secretaría de la Reforma Agraria.
- _____. (2011b). *Informe de la evaluación complementaria 2010: Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)*.
- _____. (2011c). *Informe final de la evaluación de diseño de los programas de apoyo financiero y tecnológico FIRA 2010*.
- _____. (2010). *Análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México*, vol. 1.
- Field, E. *et al.* (2010). Term Structure of Debt and Entrepreneurial Behavior: Experimental Evidence from Microfinance, mimeo.
- Gertler, P., S. Martínez y M. Rubio-Codina (2012). Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 4, núm. 1, pp. 164-192.
- Giné, X., J. Goldberg y D. Yang (2011). *Credit Market Consequences of Improved Personal Identification: Field Experimental Evidence from Malawi*. NBER Working Paper No. 17449.
- Gokhale, K. (2009, agosto). A global surge in tiny loans spurs credit bubble in a slum. *Wall Street Journal*.
- Gray, B. *et al.* (2011). Microfinance: A Sustainable Platform for Non-Financial Services, en T. Wouters (ed.). *Progress in Economics Research*, vol. 20 (pp. 163-182). Nova Science Publishers, Inc.
- Hashemi, S. (2001). Establecimiento de vínculos entre las microfinanzas y los programas de protección social para la inclusión de los más pobres. *Enfoques*, núm. 21.
- Hashemi, S. y R. Rosenberg (2006). Incorporación de la población más pobre en las microfinanzas: vinculación de la protección social con los servicios financieros. *Enfoques*, núm. 34.
- Helms, B. (2010, 7 de abril). Microfinancing Changes Lives Around the World —Measurably. *Seattle Times*.
- Hermes, N. y R. Lensink (2010). Microfinance: Its Impact, Outreach and Sustainability. *World Development*, vol. 39, núm. 6, pp. 875-881.
- Instituto Libertad y Democracia (2007). Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe. *Reporte de la investigación en México*. Recuperado de http://www.ild.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=263&lang=en
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). Censo Económico.
- Johnson, S. y B. Rogaly (1997). *Microfinance and poverty reduction, Development Guidelines*. Oxfam Publication, United Kingdom: Oxfam and Action Aid.
- Kanz, M. (2012). What Does Debt Relief Do For Development? Evidence from a Large-Scale Policy Experiment, mimeo.
- Karlan, D. y J. Morduch (2010). Access to Finance, en D. Rodrik y M. Rosenzweig (eds.). *Handbook of Development Economics*, 5. Amsterdam: Elsevier Science.
- Karlan, D. y J. Zinman (2009). *Expanding microenterprise credit access: Using randomized supply decisions to estimate the impacts in Manila*. Economic Growth Center, Yale University, Discussion Paper No. 976.
- _____. (2011). Microcredit in Theory and Practice: Using Randomized Credit Scoring for Impact Evaluation. *Science*, vol. 332, núm. 6035, pp. 1278-1284.
- Karlan, D. y M. Valdivia (2011). Teaching Entrepreneurship: Impact of Business Training on Microfinance Clients and Institutions. *Review of Economics and Statistics*, vol. 93, núm. 2, pp. 510-527.
- Levine, R. (2005). Finance and Growth: Theory and Evidence, en P. Aghion y S. Durlauf (eds.). *Handbook of Economic Growth*. North-holland Elsevier Publishers.
- Lundberg, S., R. Pollak y T. Wales (1997). Do Husbands and Wives Pool their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit. *Journal of Human Resources*, vol. 32, núm. 3, pp. 463-480.
- Magner, M. (2007, marzo). *Microfinanzas: una plataforma para el cambio social*. Serie de publicaciones de la Fundación Grameen.
- McKenzie, D. y C. Woodruff (2008). Experimental Evidence on Returns to Capital and Access to Finance in Mexico. *World Bank Economic Review*, vol. 22, núm. 3, pp. 457-482.
- Mersland, R. y R. Strom (2009). Microfinance mission drift? *World Development*, vol. 38, núm. 1, pp. 28-36.



- MkNelly, B. y C. Dunford (1998). *Impact of Credit with Education on Mothers and Their Young Children's Nutrition: Lower Pra Rural Bank Credit with Education Program in Ghana*. Research Paper No. 4. CA: Freedom from Hunger.
- Morduch, J. (1998). Does Microfinance Really help the Poor? New evidence from Flagship Programs in Bangladesh, Unpublished manuscript, Department of Economics, Harvard University.
- Morduch, J., S. Ravi y J. Bauchet (2011). Evaluating in Context: Why an Innovative Anti-poverty program had no net impact, mimeo.
- Parker, S., L. Rubalcava y G. Teruel (2008). Evaluating Conditional Schooling and Health Programs, en T. Schultz y J. Strauss (eds.). *Handbook of Development Economics*, vol. 4. Amsterdam: Elsevier Science.
- Pavón, L. (2010). *Financiamiento a las microempresas y las Pymes en México (2000-2009)*. Santiago de Chile: CEPAL, serie Financiamiento para el Desarrollo núm. 226.
- Peltzman, S. (1975). The Effects of Automobile Safety Regulation. *Journal of Political Economy*, vol. 83, núm. 4, pp. 677-726.
- Pitt, M. y S. Khandker (1998). The Impact of Group-Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter? *Journal of Political Economy*, vol. 106, núm. 5, pp. 958-996.
- ProDesarrollo (2008). *Benchmarking de las microfinanzas en México: un informe del sector*. México, DF: ProDesarrollo, Finanzas y Microempresas, AC.
- Rehman, K. (2005). *Thinking beyond microfinance: BRAC reaches out to the ultra poor*. Holiday Internet Edition. Recuperado de http://research.brac.net/publications/web_holiday2.pdf
- Rimisp (2012). *Vinculación de territorios rurales a mercados dinámicos. Crecimiento con mayor inclusión*. Santiago de Chile: Serie Políticas para el Desarrollo Territorial.
- Roodman, D. (2012). *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance*. Center for Global Development, Brookings Institution Press.
- Rutherford, S. (2000). *The Poor and Their Money*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmelkes, S. (2013). Educación, pobreza y desigualdad, en P. Cotler (coord.). *Pobreza y desigualdad: un enfoque multidisciplinario*. Universidad Iberoamericana.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2010). *Análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México*, vol. 1. Proyecto de evaluación y análisis. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2010). *Diagnóstico: alternativas de la población rural en pobreza para generar ingresos sostenibles*.
- ____ (2012). *Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Opciones Productivas*.
- Seibel, H. (2000). Bancos de desarrollo agrícola, ¿cerrarlos o reformarlos? *Revista Finanzas y Desarrollo*, vol. 37, núm. 2.
- Shaw, I. (2003). *La evaluación cualitativa. Introducción a los métodos cualitativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Subsecretaría de Política Sectorial (2011). *Criterios para la focalización, marginación y vulnerabilidad para los programas FAPPA y PROMUSAG*.
- Thomas, D. (1990). Intra-Household Resource Allocation. *Journal of Human Resources*, vol. 25, núm. 4, pp. 635-664.
- Trigo, J., P. Lee y E. Rhyne (2004). *Supervising and Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization, Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*. NY: Tinker Foundation.
- Universidad Autónoma Agraria (2006). *Evaluación externa 2005: Componente de Apoyo para la Constitución de Intermediarios Financieros Rurales*. México.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2008). *Informe Externa del Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural*. Sagarpa.
- United Nations Conference on Trade and Development, G. Palafox (2009). *Program 3x1 for migrants. Contribution of Migrants to development: Trade, Investment and Development Linkages*. Geneva: UNCTAD.
- Velasco, C. y S. Chiba (2006). *Expanding Impact: Innovations in Cost-Effectively Integrating Microfinance with Education in Health*. La Paz, Bolivia: Pro Mujer.
- Von Pischke, J., D. Adams y G. Donald (eds.) (1978). *Rural Financial Markets in Developing Countries: Their Use and Abuse*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

ANEXO

DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS QUE OTORGAN MICROCRÉDITOS O SUBSIDIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS⁶²

1. Programa de Inducción y Fortalecimiento de Intermediarios Financieros (PIDEFIMER), ahora Programa de Prevención y Manejo de Riesgos (PPMR), y antes Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero (PAASFIR)

De 2003 a 2007, la Sagarpa operó el PAASFIR que tenía un componente de apoyo para la constitución de intermediarios financieros rurales y uno de oferta de garantías líquidas que servía como mecanismo para la inducción al sistema financiero formal. En 2008, desapareció el PAASFIR y dio lugar al PIDEFIMER, el cual conservó las garantías líquidas y el apoyo a la constitución de intermediarios financieros rurales. En 2010, éste desapareció también y fue incorporado al PPMR. Los componentes que durante 2010 estuvieron a cargo del PIDEFIMER pasaron al PPMR, que incluye el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación (FOINI).

El componente de apoyo a instrumentos de inducción y desarrollo del financiamiento prevé la constitución de garantías de crédito de hasta veinte por ciento (en zonas de alta y muy alta marginación) de la línea de crédito contratada por grupos de personas organizadas en sociedades. También considera apoyos de hasta doscientos mil pesos para la creación de empresas rurales. El componente de apoyo a intermediarios financieros tiene distintos apoyos para los rubros de fortalecimiento, hasta setecientos mil pesos; ampliación de sus créditos, hasta treinta por ciento del crédito colocado en

⁶² A partir de 2013, varios de los programas que se presentan en este apartado están en etapa de rediseño en cada una de las dependencias y entidades responsables. Por tal motivo, la información es vigente hasta 2012.



proyectos rurales; capitalización de sus reservas, hasta veinte por ciento del capital social mínimo requerido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y monitoreo y calificación, montos a determinarse en cada caso por la Comisión de Regulación y Seguimiento.

2. Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM)

El FINAFIM es el instrumento mediante el cual opera el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM). Es un programa federal que depende de la Secretaría de Economía, creado para contribuir al establecimiento y consolidación del sector microfinanciero. Su fin es apoyar, tanto en poblaciones urbanas como rurales, las iniciativas productivas y emprendimientos de personas con bajos ingresos que no tienen acceso al financiamiento de la banca tradicional. Con este programa se pretende mejorar las condiciones de vida de estas personas al ofrecerles oportunidades de autoempleo y generación de ingresos.

De acuerdo con las reglas de operación 2012, el PRONAFIM otorga apoyos a instituciones de microfinanciamiento y a intermediarios financieros para que, a través de ellos, a) se brinden microcréditos a personas en situación de pobreza en condiciones accesibles, así como capacitación a los microempresarios; b) se adquiera software, hardware, mobiliario y equipo necesario para mejorar su operación; c) se establezcan centros de atención que amplíen la cobertura del servicio; y d) se fortalezcan estas instituciones mediante capacitación y asistencia técnica. Además, ofrece a las organizaciones apoyos no recuperables destinados a la difusión, promoción, fomento, capacitación y operación de esquemas de microseguros. El monto de los apoyos del programa va de quinientos mil hasta doce por ciento del patrimonio del fideicomiso al último mes conocido de instituciones de microfinanciamiento e intermediarios financieros para que éstos concedan créditos a la población objetivo, obtengan infraestructura o modernicen sus procesos (reglas de operación 2012).

3. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)

El FOMMUR, que también es operado por la Secretaría de Economía, opera de manera muy similar al PRONAFIM, sólo que el FOMMUR está focalizado únicamente a mujeres rurales mediante crédito solidario.

El propósito es fomentar las actividades productivas e impulsar el autoempleo de las mujeres en situación de pobreza del medio rural que no tienen acceso al financiamiento de la banca tradicional, así como promover el desarrollo de habilidades para el manejo de su patrimonio y su negocio por medio de un mecanismo de microfinanciamiento orientado a proporcionar microcréditos accesibles y oportunos (reglas de operación 2012).

El FOMMUR es similar al PRONAFIM en el tamaño y la manera en que otorga apoyos a instituciones de microfinanciamiento e intermediarios financieros. Sin embargo, el FOMMUR focaliza sus apoyos a mujeres y obliga a los intermediarios a tener una tecnología crediticia que ofrezca un crédito cuyo monto va creciendo conforme las deudoras se van haciendo de un buen historial. En este sentido, el FOMMUR es menos flexible que el PRONAFIM.

Este programa instrumenta una política dirigida a atender las necesidades específicas de la microempresa de las mujeres, que representa el mayor número de establecimientos en el país, y contribuye a mejorar las condiciones de inserción de las mujeres rurales emprendedoras en situación de pobreza al sistema productivo nacional mediante el apoyo que se les brinda para crear y desarrollar microempresas.

En el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 se señala que el programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a la intervención del programa. En evaluaciones externas al FOMMUR se ha señalado como un aspecto susceptible de mejora la existencia de áreas de oportunidad que permitirían que el programa tuviera una mejor contribución a la creación de empleos y generación de riqueza en el país.

4. Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización (AIFB)

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC (BANSEFI) es un banco de desarrollo cuyo objeto es promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector de ahorro y crédito popular; ofrecer instrumentos y servicios financieros a los integrantes de este sector y canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del mencionado sector. En función de ello, la institución ha creado



diversos productos y pactado alianzas estratégicas para promover la inclusión financiera a través de los participantes del sector y de su propia red de sucursales.

El BANSEFI pretende apoyar la modernización del sector de las entidades de ahorro y crédito popular con productos de crédito dirigidos a sociedades financieras populares, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras comunitarias y a organismos de integración del sector. Además, busca captar el ahorro privado con una amplia gama de productos de ahorro y servir de agente dispersor de las transferencias que otorgan algunos programas sociales; por ejemplo, en 2010, el BANSEFI fue designado por la Sedesol como banco liquidador de los apoyos que otorgan sus programas sociales.

El BANSEFI está impedido de ofrecer financiamiento entre el público, por lo que todo lo que las personas ahorran en sus cuentas lo coloca en bonos gubernamentales. Esto significa que las tasas de interés que recibe son relativamente bajas si se comparan con las del mercado de crédito.

En este contexto, el programa AIFB fomenta el hábito y la cultura del ahorro a través del otorgamiento de un incentivo económico para aquellas personas físicas que cumplan con el patrón de ahorro a plazo definido en el programa; asimismo, brinda apoyos a las sociedades de ahorro y crédito popular y cooperativo y, en general, al sector atendido por el BANSEFI para fortalecer las redes de distribución de productos y servicios financieros de este banco, así como apoyos a las citadas sociedades de ahorro y entidades financieras no bancarias para fomentar el proceso de adopción y uso de la plataforma tecnológica del BANSEFI.⁶³

5. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)

El FONAES era originalmente ejecutado a través de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, órgano desconcentrado y sectorizado en la Secretaría de Economía. Ahora, a raíz de la aprobación de la Ley de Economía Social

⁶³ Ficha de Monitoreo 2012-2013 del programa Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización.

y Solidaria, el FONAES desaparecerá y dará lugar a la creación del Programa de Fomento a la Economía Social a cargo del recientemente creado Instituto Nacional de la Economía Social.

La población objetivo del FONAES, de acuerdo con las reglas de operación 2012, era la población rural, campesinos, indígenas y grupos de áreas urbanas del sector social que demostraran su capacidad organizativa, productiva y empresarial a través de un proyecto productivo, pero que la escasez de recursos no les permitiera implementarlo. El Fondo buscaba contribuir a la generación de ocupaciones entre la población comprendida en los deciles I y VI de ingreso por hogar, mediante el otorgamiento de apoyos para la creación y consolidación de proyectos productivos. Los tipos de apoyo que otorgaba eran: en efectivo, para abrir o ampliar un negocio; en efectivo, para abrir o ampliar un negocio de mujeres; para abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad; y para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio.

La aportación del FONAES podía cubrir hasta sesenta por ciento del monto total de la inversión necesaria, sin superar el millón de pesos. Los apoyos mayores a seiscientos mil pesos se entregaban en dos o más etapas, previa comprobación de la correcta aplicación del apoyo anterior y de que el beneficiario estuviera cumpliendo con la puesta en marcha del negocio.

El programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a su intervención, según reporta el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.

6. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)

El PROMUSAG, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), antes Secretaría de la Reforma Agraria, está orientado a las mujeres que habitan en núcleos agrarios y se organizan para desarrollar un proyecto productivo que les permita obtener ingresos y, con ello, contribuyan a combatir la pobreza en el medio rural. Este programa pretende reducir las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, a fin de que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.



Los apoyos que otorga el programa son de hasta un máximo de 180,000 pesos calculados en razón de 30,000 pesos por cada integrante. Además, se proporciona al grupo beneficiario hasta el equivalente a diez por ciento de la aportación directa autorizada para ser destinado a asistencia técnica (reglas de operación 2012).

El Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 señala que el programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con el presupuesto del programa.

7. Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)

El FAPPA también depende de la SEDATU. El programa es muy similar al PROMUSAG, pero su cobertura no posee una focalización de género (el PROMUSAG sólo atiende a mujeres), sino que está dirigido a mujeres y hombres que habitan en núcleos agrarios y no son titulares de tierras, pero que tienen el propósito de poner en marcha proyectos productivos para mejorar su calidad de vida y la de sus familias. Los proyectos productivos pueden ser de índole ganadera, textil, ecoturismo, tiendas rurales, producción de alimentos o servicios varios. El objetivo del FAPPA es contribuir a elevar el ingreso de las personas con dieciocho años cumplidos o más que habitan en núcleos agrarios, mediante la entrega de apoyos para la implementación de proyectos productivos.

Los apoyos que otorga el programa consisten en aportaciones directas; los montos máximos destinados a conceptos de inversión para grupos sin formalidad jurídica son de 180,000 pesos y para grupos legalmente constituidos, de 270,000. Además, brinda al grupo beneficiario hasta el equivalente a diez por ciento de la aportación directa autorizada para asistencia técnica (reglas de operación 2012).

De acuerdo con el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, el programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con el presupuesto del programa.

8. Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)

El PFRI inició su operación en 1990 y es manejado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Gobierno Federal (CDI) con el propósito de atender la problemática del difícil

acceso a recursos económicos para el desarrollo de proyectos productivos que enfrenta la población indígena. El PFRI está dirigido a la población indígena mayor de dieciocho años organizada e integrada en Fondos Regionales Indígenas (FRI) para la ejecución de proyectos que contribuyan a incrementar el valor de sus recursos y sus niveles de organización. Los recursos del programa se destinan a los FRI para asistencia administrativa y contable, gastos de operación para la administración, operación y capacitación, y a las organizaciones de productores para el desarrollo de proyectos productivos que sean técnica, económica y socialmente viables. Los FRI operan como organismos intermedios que gestionan el dinero público y confieren préstamos para el apoyo de proyectos productivos. Una vez devuelto el préstamo, el dinero se queda en el FRI para que sirva de capital para otros proyectos.

El objetivo del programa es incrementar el acceso de la población indígena que forma parte de los FRI a los apoyos y el financiamiento para proyectos productivos, y así contribuir a mejorar las condiciones económicas de la población indígena asociada a dichos fondos. Para otorgar apoyos a los FRI, el programa les exige que estén organizados y cuenten con organismos de representación y decisión. El monto de los recursos al que puede acceder cada FRI depende de las necesidades de los proyectos productivos aprobados y no puede ser superior a 1'350,000 pesos (reglas de operación 2012).

En el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 se reporta que el programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con el presupuesto del programa.

9. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)

Operado también por la CDI, el PROCAPI tiene la intención de contribuir a la sostenibilidad de las actividades productivas mediante el apoyo económico a los proyectos productivos de los productores indígenas organizados en grupos de trabajo u organizaciones legalmente constituidas, a fin de:

- Ampliar la inversión pública en regiones indígenas gracias al acuerdo y la coordinación de acciones con el Gobierno Federal y con los gobiernos estatales y municipales.



- Impulsar la creación y consolidación de proyectos y empresas rentables y sustentables, armonizados con su entorno cultural y ambiental.
- Apoyar el acompañamiento de los proyectos mediante servicios de asistencia técnica, capacitación y asesoría integral.
- Promover e impulsar la ejecución de proyectos y sistemas de producción que permitan el establecimiento de cadenas productivas que generen valor agregado a los productos y faciliten la inserción a los mercados o circuitos comerciales.

La finalidad es atender a los productores indígenas organizados en grupos de trabajo, organizaciones indígenas con personalidad jurídica, ejidos y comunidades integradas por población indígena originaria o migrante que estén en condiciones de realizar o realicen actividades productivas elegibles por el programa, que cuenten con la autorización del proyecto de una instancia ejecutora, así como el aval correspondiente para la ejecución de sus actividades productivas.

Los tipos de apoyo que aporta el programa se dividen en: a) apoyos a proyectos productivos, en los que el programa podrá aportar por proyecto hasta dos millones de pesos; en el caso de los grupos de trabajo, la aportación del programa no podrá exceder por proyecto los quinientos mil pesos; b) apoyos para la formulación de proyectos, que se otorgan a los municipios de menor Índice de Desarrollo Humano que no dispongan de recursos para apoyar a población indígena; y c) apoyos para capacitación y fortalecimiento (reglas de operación 2012).

10. Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (PCEZM)

El PCEZM inició en 2009 y dependía de la Secretaría de Economía; su principal objetivo era apoyar el empleo y promover la instalación y operación de centros productivos en las comunidades marginadas del país que reunieran las condiciones para el desarrollo de empresas que representaran fuentes permanentes de empleo. Según los Lineamientos 2009 para la operación del programa, la cobertura fue nacional y llegó a todas aquellas localidades que se consideraban tanto de alta como de muy alta marginación cuya población no excediera

de cincuenta mil habitantes,⁶⁴ además de que los planes comprendieran actividades del sector secundario y terciario de la economía; asimismo, incluía actividades del sector primario que implicaran un proceso de transformación de la materia prima. Este programa estuvo dirigido a contribuyentes, tanto personas físicas como morales, que se quisieran adherir a él.

Los tipos de apoyo que otorgaba el programa consistían en el reembolso de las cuotas obrero patronales por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; créditos y garantías para la modernización de la infraestructura por parte de la banca de desarrollo; financiamientos para autoconstrucción o mejoramiento de vivienda; becas en la modalidad de capacitación mixta; y deducción de forma inmediata de las inversiones efectuadas en bienes nuevos de activo fijo.

Los apoyos del programa se canalizaban a las empresas participantes a través de intermediarios; éstos eran los gobiernos de los estados, a través de dependencias como los ayuntamientos, los organismos públicos descentralizados, los fideicomisos de carácter público y las secretarías del gobierno estatal.

El Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 consta que el programa no contaba con evaluaciones de impacto debido a que empezó a operar apenas desde 2009. Sin embargo, se realizó la Evaluación de Diseño, en la cual se observó que los apoyos que otorgaba el programa para disminuir los costos de instalación (construcción de centros productivos) y operación (reembolso cuotas obrero patronales) de empresas en zonas marginadas correspondían con la estrategia de atender regiones menos desarrolladas.

11. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)

El FONART es un fideicomiso público del Gobierno Federal, sectorizado en la Sedesol, que coordina, integra y alinea las políticas públicas que promueven el desarrollo sustentable de los artesanos mexicanos, de

⁶⁴ Se utilizan los índices de marginación del Consejo Nacional de Población (2005), que toman en cuenta una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.



acuerdo con una perspectiva multidimensional del fenómeno artesanal, es decir, que considera su carácter social, económico, cultural e indígena. Su objetivo principal es contribuir a diversificar las fuentes de ingreso de los artesanos que habiten en zonas de atención prioritaria o fuera de éstas y se encuentren en situación de pobreza patrimonial.

Los proyectos y beneficiarios apoyados son seleccionados por el Comité de Validación de Proyectos Artesanales y tienen en cuenta la disponibilidad presupuestaria del FONART. Dan prioridad a las personas conforme al orden siguiente: a) su ingreso se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar y b) no han recibido apoyo por la misma vertiente del FONART en años anteriores.

De acuerdo con las reglas de operación 2012, el programa otorga los siguientes tipos de apoyos:

- Capacitación integral y asistencia técnica
- Apoyos a la producción
- Adquisición de artesanías y apoyo a la comercialización
- Concursos de arte popular.

A la fecha, el programa no cuenta con evaluaciones de impacto.

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

El Fondo PYME es un instrumento sectorizado por la Secretaría de Economía que apoya a las empresas de menor tamaño y a los emprendedores con el propósito de promover el desarrollo económico nacional; otorga apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El Fondo PYME tiene una cobertura nacional y su población objetivo está constituida por empresas micro, pequeñas y medianas, así como emprendedores. El programa utiliza organismos intermedios (asociaciones civiles, sociedades anónimas de capital variable, cámaras, ayuntamientos, entre otros) como agentes que funcionan como intermediarios entre el programa y los beneficiarios; éstos son los encargados de solicitar el financiamiento para proyectos que ejecuten los

beneficiarios y asumen la responsabilidad de que dichos proyectos se lleven a cabo apropiadamente y rindan informes trimestrales.

Los resultados de la Evaluación de Impacto, descritos en el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, muestran que el apoyo del Fondo PYME incide directamente en la productividad de las empresas beneficiadas, sobre todo en factores como ventas y mejora del establecimiento. Sin embargo, la evaluación identificó que, al menos en la temporalidad del estudio (2007-2009), las MIPYMES apoyadas no reportaron crecimiento en su planta laboral, que es uno de los principales objetivos del programa en el mediano y largo plazo.

13 Pro-Árbol -Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)

El PRODEPLAN es responsabilidad de la Comisión Nacional Forestal y su objetivo es disminuir los índices de pobreza y marginación que existen en las áreas forestales del país, a través del buen uso de los recursos naturales, el desarrollo y la expansión económica. Parte de la valoración, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos de los bosques, selvas y vegetación en zonas áridas. Con el fin de incrementar la producción y productividad de los recursos forestales, el programa otorga transferencias no reembolsables para que las personas de estas áreas establezcan, mantengan y manejen plantaciones forestales comerciales. Los apoyos para desarrollo de plantaciones forestales comerciales consisten en asignar entregas en efectivo a personas físicas y morales para plantaciones forestales comerciales de diferentes especies, con fines de producción de materias primas maderables y no maderables. Los beneficiarios tienen dos años para establecer sus plantaciones, con una prórroga especial de un año más, en casos especiales.

Según el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, el programa no cuenta con evaluaciones de impacto.

14 Programa de Opciones Productivas (POP)

El POP es operado por la Sedesol y apoya proyectos productivos sustentables económica y ambientalmente de la población rural cuyos ingresos están por debajo de la Línea de Bienestar. Lo hace mediante la incorporación y el desarrollo de capacidades productivas y técnicas para reducir el número de personas en condiciones de pobreza, de



modo que puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de ocupación; fomentar el desarrollo de capacidades para tener acceso a mejores fuentes de ingreso; elevar la productividad de las personas; y propiciar la cohesión del tejido social para consolidar el capital social de las comunidades a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional. El programa tiene un enfoque territorial, es decir, financia proyectos que beneficien a un conjunto grande de productores y posibiliten la formación de cadenas productivas.

El POP contaba hasta 2012 (reglas de operación 2012) con cuatro modalidades de apoyo: a) las agencias de desarrollo local, las cuales brindan asistencia técnica y apoyos económicos no recuperables para formación de capital social y generación de proyectos productivos; en 2012 el apoyo máximo era de 1'500,000 pesos por plan de trabajo y 3,000 por beneficiario; b) la asistencia técnica y acompañamiento, que busca mejorar las posibilidades de que los proyectos permanezcan en el mercado; el apoyo máximo para técnicos y profesionista es de 120,000 y 240,000 pesos por institución y para evaluaciones, de 500,000 pesos; c) los proyectos integradores son apoyos económicos capitalizables para el desarrollo de actividades de organizaciones de productores; se otorgan 25,000 pesos por beneficiario y 5'000,000 por proyecto; y d) el Fondo de Cofinanciamiento, que son apoyos económicos capitalizables para cualquier tipo de proyecto productivo; los apoyos máximos son 25,000 pesos por beneficiario y 300,000 por proyecto. En las reglas de operación de 2013 se incluye el Fondo de Capital para el Desarrollo Social, consistente en apoyos económicos capitalizables para empresas, intermediarios financieros no bancarios, administradores de fondos y fondos de capital de riesgo, que permitan la implementación de proyectos estratégicos, ejecutados a través de la banca de desarrollo, de Financiera Rural y de fideicomisos públicos de fomento del Gobierno Federal.

15. Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)

En el programa JERFT, a cargo de la SEDATU, participa Financiera Rural como institución financiera que facilita el trámite para la obtención del apoyo y el acceso al crédito por parte de los jóvenes. Este programa tiene como objetivo lograr que el joven emprendedor rural cree su propia agroempresa rentable y sustentable, preferentemente en el núcleo agrario al que pertenece o en otro cercano que no implique

su cambio de residencia; a través de capacitación y adquisición o renta de derechos parcelarios, insumos y servicios de acompañamiento empresarial, busca propiciar el arraigo, el relevo generacional en la tenencia de la tierra social y la mejora en sus ingresos.

La población objetivo es el *sujeto agrario*, habitante del núcleo agrario, con un mínimo de dieciocho y hasta treinta y nueve años de edad al momento de presentar la solicitud de ingreso al programa, que tenga interés de emprender una agroempresa, y habite alguno de los núcleos agrarios que cumplan los criterios de cobertura. De acuerdo con las reglas de operación 2012, los criterios de cobertura del programa consideran los núcleos agrarios localizados en municipios que estén considerados como Zona de Atención Prioritaria; dichos núcleos deberán estar certificados en términos del artículo 56 de la Ley Agraria, no tener conflicto agrario y contar con potencial productivo, infraestructura y mercado local para implementar un proyecto agroempresarial.

El Programa JERFT prevé dos etapas: el proyecto escuela, que permite el aprendizaje y desarrollo de habilidades técnico-productivas y empresariales, y el proyecto agroempresarial, el cual consiste en un proceso de planeación, gestión e implementación de una agroempresa, asociada a la explotación sustentable de la tierra y sus recursos, desarrollado por el joven emprendedor rural.

El programa provee apoyos directos para instalar el proyecto, el pago a capacitadores y becas para los jóvenes. Los apoyos van desde los treinta mil hasta los trescientos mil pesos.

16. Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)

El PTAZI, sectorizado por la CDI, contribuye al desarrollo económico de la población indígena mediante la ejecución de acciones en materia de turismo alternativo. Otorga apoyos a grupos de indígenas organizados para elaborar y ejecutar proyectos encaminados a la revaloración, conservación y aprovechamiento sustentable de sus recursos y atractivos naturales y de su patrimonio cultural, así como para coadyuvar a la mejora de sus ingresos.

Los núcleos agrarios, organizaciones y grupos de trabajo formados por indígenas podrán acceder a recursos económicos que les permitan desarrollar proyectos orientados al turismo alternativo, de acuerdo



con la siguiente clasificación: formulación y diseño de proyectos de inicio, apoyos de hasta 250,000 pesos, y para infraestructura y equipamiento de proyectos de continuidad y consolidación se podrán autorizar hasta 1'500,000 pesos por proyecto. Asimismo, se podrán recibir apoyos para los siguientes conceptos: elaboración de estudios, y pago de permisos para proyectos de inicio y continuidad, cuando se requieran; se podrá apoyar hasta 75 por ciento del costo total de éstos; capacitación de proyectos de inicio, continuidad, consolidación e integradoras, podrán acceder hasta diez por ciento del total de los recursos asignados; traslados, alimentación y hospedaje; difusión, promoción y comercialización de proyectos de continuidad, consolidación e integradoras, hasta veinte por ciento del total de los recursos asignados; integración y consolidación, apoyo para la conformación de empresas integradas de proyectos de consolidación de hasta 350,000 pesos (reglas de operación 2012).

El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a la dificultad de definir el grupo de control, según reportes del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.

17 Programa 3x1 para Migrantes (3x1)

El Programa 3x1 para Migrantes apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México mediante obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen; contribuye a multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero gracias al fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y a la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno para impulsar las iniciativas de infraestructura, servicios comunitarios y actividad económica.

El programa funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal, a través de la Sedesol, y la de los gobiernos estatal y municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan tres pesos.

De acuerdo con las reglas de operación 2012, el programa tiene dos modalidades de atención: a) infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios, que consiste en canalizar apoyos para obras y proyec-

tos que promuevan el desarrollo de las comunidades; y b) proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial, a través del financiamiento de proyectos que contribuyan a la generación de ingreso y empleo entre la población objetivo. El programa financia proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios con hasta un millón de pesos, y proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial con hasta trescientos mil pesos en casos de proyectos individuales o familiares y hasta medio millón en proyectos bi-familiares. El programa opera en las 32 entidades federativas.

A la fecha, el programa no cuenta con evaluaciones de impacto por la dificultad de definir el grupo de control debido al diseño y las características del programa.

18. Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)

El POPMI, operado por la CDI, tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, al impulsar y fortalecer su organización, así como su participación en la toma de decisiones, a través del desarrollo de un proyecto productivo. Las mujeres indígenas reciben capacitación y asistencia técnica orientadas a la consolidación de la organización y el desarrollo de su proyecto productivo; además, el programa promueve la apropiación y permanencia de los proyectos de organización productiva de las mujeres indígenas con el fin de que éstas obtengan un beneficio económico que les permita mejorar su participación en la economía familiar.

Los apoyos del POPMI se proveen de la siguiente manera: a) apoyos a proyectos de organización productiva, dirigidos a mujeres indígenas mayores de edad que formen grupos de diez mujeres como mínimo o de ocho en localidades de menos de cincuenta habitantes; podrán recibir hasta 150,000 pesos para proyectos de organización productiva; este apoyo se podrá entregar en años distintos hasta por tres ocasiones; y b) el apoyo para promotoras indígenas: mujeres indígenas mayores de edad que, además de la lengua requerida para apoyar una región indígena, dominen el idioma español y tengan estudios mínimos de secundaria terminada; éstas recibirán una beca de 4,500 pesos mensuales (reglas de operación 2012).



Este libro se terminó de imprimir en el mes de septiembre en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte No. 80, col. San Felipe Pescador, CP 06280, México DF.

La edición consta de 500 ejemplares.