

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación integral del desempeño
de los programas federales de
microcréditos

2014-2015

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.org.mx

Evaluación integral del desempeño de los programas federales de microcréditos, 2014-2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social
Boulevard Adolfo López Mateos 160,
Col. San Ángel Inn, CP. 01060
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de microcréditos, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2016*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
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

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

Colaboradores

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Alice Zahí Martínez Treviño
Emilio Durán Ríos

Consultores externos

Pablo Cotler Ávalos (coordinador)

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Economía en la revisión de este documento.

Contenido

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE MICROCRÉDITOS.....	10
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA DE LOS MICROCRÉDITOS.....	17
CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS EN SU CONJUNTO.....	23
CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADOR.....	24
CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS.....	29
CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES.....	31
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33
ANEXO.....	36

Glosario

Complementariedad	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.
Coincidencia	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Evaluación	Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
Línea de Bienestar	Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.
Línea de Bienestar Mínimo	Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.
Padrón de beneficiarios	Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.
Población atendida	Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

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.
Población potencial	Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: 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. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza.
Programa social	Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).
Recomendaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.
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.
Retos	Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veinte temáticas sociales. La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática al interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de los programas federales de microcréditos 2014-2015, y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño (EDD) 2014-2015,¹ llevadas a cabo por Pablo Cotler Ávalos, así como otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a la problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.
- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solventar.

¹ La EED 2014-2015 evalúa el ejercicio fiscal 2014 y considera los avances del programa en la primera mitad de 2015. Las recomendaciones formuladas en estas evaluaciones pueden estar en proceso de atención o haber sido atendidas por las dependencias a su cargo. Conforme al numeral 22 del Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia.

Por otro lado, junto con los informes de las evaluaciones, se publica la *Opinión de la dependencia*, documento que elabora la entidad responsable del programa evaluado en el que se emiten observaciones sobre la evaluación y su proceso. Tanto las opiniones de la dependencia como los informes de las evaluaciones están disponibles en el sitio electrónico del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, derivadas de evaluaciones externas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas y la atención a la problemática.
- Reflexión final y recomendaciones. Se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del estudio realizado al conjunto de programas y, con base en ello, se formulan algunas recomendaciones en materia de política social.

Los tres programas analizados están a cargo de la Secretaría de Economía y del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de microcréditos, México, 2014-2016

Modalidad	Programa	Acrónimo	Dependencia	Estatus programático 2016
S021	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	PRONAFIM	Secretaría de Economía	S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural
S016	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	FOMMUR	Secretaría de Economía	U010 Programa de Apoyos para Fomentar el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo (PAFOSACPyC)*
U010	Actividades orientadas a otorgar apoyos para la inclusión financiera y el fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular y cooperativo	NA	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Bansefi)	

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014).

*Se eliminó el apoyo a personas físicas del componente para fomentar el ahorro y la inclusión financiera y cambió la población objetivo a sólo personas morales del sector atendido por el Bansefi.

Capítulo 1. Análisis general de la problemática de los programas federales de microcréditos

La situación financiera de los hogares puede cambiar de un momento a otro, ya que siempre existe incertidumbre económica. Es difícil afrontar una reducción de ingresos y enfrentar circunstancias que generan gastos inesperados. En caso de presentarse estos imprevistos, y que por alguna razón no puedan ser atendidos, es muy probable que se padezca una pérdida de bienestar. Ante ello, las personas buscan protegerse de estas eventualidades recurriendo a instituciones que ofrezcan los servicios necesarios (servicios financieros, de salud, de vejez, etcétera) o hacen uso de su capital social y acuden con prestamistas informales, participan en tandas o aprovechan sus nexos familiares o sus amistades para que las apoyen en diversos gastos (Collins, Morduch, Rutherford y Ruthven, 2009; Banerjee y Duflo, 2007; Rutherford, 2000).

Así, los mecanismos de ahorro y préstamo sirven para aminorar el impacto de fluctuaciones en el ingreso. Al respecto, existe diferencias entre a) el porcentaje de la población que ahorró y el porcentaje que ahorró en instituciones financieras, y b) el porcentaje de la población que pidió capital prestado y el porcentaje que pidió capital prestado a través de instituciones financieras. Comparando algunos países de América Latina, estas diferencias son mayores en el caso de México y constituyen un indicio del tamaño que tienen las actividades de ahorro y préstamo que se efectúan de manera informal en el país (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Actividad financiera por país, 2014

Actividades	México %	Chile %	Colombia %	Perú %
Población que ahorró en dinero (por su cuenta)	58.4	35.9	38.3	39.3
Población que ahorró en instituciones financieras	14.5	15.0	15.6	12.3
Población que pidió prestado	50.8	28.6	38.9	27.5
Población que pidió prestado en instituciones financieras	10.4	15.6	15.6	11.2
Población de adultos que tienen una cuenta bancaria	38.7	63.2	38.4	29.0
Población de adultos 40 por ciento más pobre con cuenta bancaria	29.3	62.5	28.4	18.4
Población de adultos en zonas rurales con cuenta bancaria	28.7	61.2	35.9	23.2

Fuente: Elaborada por Pablo Cotler para el CONEVAL con base en información de *The little data book on financial inclusion* (Banco Mundial, 2015).

A partir de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, en 2012, se observó que en México 36 por ciento de los adultos tenían al menos una cuenta de ahorros en el sector financiero formal y 44 por ciento ahorraban en el sector informal. Entre los productos de ahorros utilizados, el principal fue el referente a las cuentas de nómina, ligado a un empleo formal. Esto hay que resaltarlo, pues en las zonas urbanas el empleo informal ascendía a cerca de 52 por ciento y casi todos ellos eran personas de bajos ingresos (INEGI, 2012a). Por otro lado, en referencia al financiamiento, 28 por ciento de los adultos contaban con al menos un producto formal de esta naturaleza, y la tarjeta departamental y la bancaria eran las más utilizadas; además, 36 por ciento recurrían a fuentes informales de financiamiento, como familiares y amigos (INEGI, 2012a).

Las fuentes informales de financiamiento, a pesar de que tienen algunas ventajas (flexibilidad y construcción de capital social), tienden a ser más riesgosas y de menor alcance, debido a que dependen del entorno familiar; por ello, no se considera la mejor opción de financiamiento. Más aún, en el caso específico de México, son los sectores poblacionales de bajos ingresos, y dentro de éstos los que viven en zonas rurales, los

menos propensos a usar los servicios de ahorro y crédito que ofrecen las entidades financieras. En este sentido, los sectores de bajos ingresos tienden a ser los que menos pueden suavizar las fluctuaciones de su gasto ante choques a su ingreso.

Este panorama es resultado, en parte, de la baja presencia de instituciones financieras que ofrecen productos de ahorro y crédito en zonas rurales. Hay por lo menos una sucursal de instituciones financieras que brinda productos de ahorro y crédito (bancos, sociedades financieras populares [Sofipos] y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo [Socaps]) en sólo 35 por ciento de los municipios con población inferior a los cincuenta mil habitantes. Sin embargo, los verdaderos problemas de acceso parecen ubicarse en los municipios con población inferior a los quince mil habitantes, ya que sólo 15 por ciento de éstos tienen la presencia física de alguna entidad financiera; esto, a diferencia de aquellos municipios con población entre quince y cincuenta mil habitantes, en los cuales en 71 por ciento opera alguna institución financiera (ver cuadro 3) (INEGI, 2012a).

Cuadro 3. Municipios donde hay presencia de instituciones financieras, México, 2012

Tamaño del municipio	Total municipios	Población total (millones)	Municipios con institución financiera (%)	Promedio de bancos por municipio	Presencia promedio de Sofipos	Presencia promedio de Socaps
Menos de 15,000 habitantes	1,407	8.3	18	0.76	0.21	0.60
Entre 15,000 y 50,000 habitantes	683	18.7	71	2.55	0.32	0.81

Fuente: Elaborada por Pablo Cotler para el CONEVAL con base en información de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (INEGI, 2015a).

Aunada a la baja presencia de entidades financieras, hay una débil intensidad en el uso de los productos financieros. El concepto de “acceso” se refiere a la oferta de los servicios financieros (en este caso de ahorro o de préstamos), mientras que el “uso” de éstos es resultado tanto de la oferta como de la demanda (Claessens, 2006). Esto es, el acceso a los productos financieros no es condición suficiente para que se recurra a ellos; sin

embargo, el utilizar dichos servicios presupone contar con acceso. Ello obedece, en parte, a los factores que están detrás de la demanda por servicios financieros. Así, mientras más desarrollada económicamente esté la zona, mayor será el uso de productos financieros. En el caso de las cuentas bancarias de captación, en 2012, en los municipios rurales, en promedio 40 de cada mil personas tenían contratos con una institución bancaria; en los municipios de transición, 100 de cada mil; y en los semiurbanos, 180 de cada mil (INEGI, 2012a).

En este sentido, existe una barrera básica que restringe la entrada de las poblaciones de bajos ingresos a los productos de ahorro que ofrecen las instituciones financieras: los costos de transacción (Karlan, Lakshmi y Zinman, 2014). De esta forma, por los bajos y erráticos montos de ahorro que mantienen las poblaciones de escasos ingresos, los montos de entrada y de operación de las entidades financieras son altos, lo que constituye un desincentivo a la presencia en algunas localidades y a la creación de productos financieros acordes con las características del flujo de ahorro (Dupas y Robinson, 2013; Schaner, 2013).

Por otro lado, hay también factores de oferta y demanda que limitan el uso de productos crediticios. Respecto de la oferta, es necesario considerar que la pobreza tiende a estar asociada a un entorno donde son pocos los activos que pueden ser utilizados como garantías comerciables; donde hay una alta informalidad transaccional que impide medir con facilidad los flujos de ingreso-gasto de los negocios; y donde los ingresos tienden a ser bajos e inciertos. Ante los riesgos que surgen de esta caracterización, se vuelve poco atractivo para las entidades bancarias, con metodologías crediticias tradicionales, brindar financiamiento a sectores poblacionales de bajos ingresos (Cotler y López, 2013).

En lo concerniente a la demanda, las necesidades financieras de las familias de bajos ingresos tienden a surgir por eventualidades que impactan económicamente en su ingreso. La demanda por financiamiento, en estos casos, requiere una pronta respuesta, lo cual no es compatible con las metodologías tradicionales de las instituciones financieras. Además, debido a que gran parte de los negocios operan en la informalidad, el acceso al financiamiento a través de instituciones financieras se vuelve complicado. Estas dos características originan que la demanda por financiamiento bancario sea muy baja.

Aun cuando la banca comercial es el intermediario financiero más importante del país, según la Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN, 2012), la principal fuente de financiamiento para abrir un negocio son los ahorros propios y los préstamos de amigos y familiares. Una vez iniciado el negocio, la demanda por financiamiento se reduce en 80 por ciento, lo cual, junto con el hecho de que 95 por ciento de los solicitantes consiguen el financiamiento, es un indicio de un significativo proceso de autoselección y sesgo en la respuesta (INEGI, 2012b). Asumiendo que estos demandantes fueran los más prósperos o con mayor potencial, la demanda por financiamiento bancario continúa siendo proporcionalmente baja, dado su tamaño relativo.

Esta baja oferta y demanda de productos bancarios ha propiciado el desarrollo de un conjunto de entidades financieras no bancarias que, utilizando metodologías poco convencionales, han logrado insertarse en mercados poco atendidos por la banca (Cotler y López, 2013). Si bien el sector ha crecido de manera notable, el marco institucional no ha sido el más favorable para el desarrollo robusto de dicha oferta crediticia y ha desalentado la oferta de productos de ahorro (Cotler y Aguilar, 2013).

De acuerdo con el más reciente censo económico (2014) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015), el porcentaje de participación de las cajas de ahorro como fuente de financiamiento para establecimientos pasó del tercer lugar en 2008 al segundo en 2013, de tal forma que la proporción de establecimientos que reportaron financiamiento de bancos y cajas de ahorro superó a la de familiares y proveedores. Esto indica que ha mejorado en términos generales la oferta crediticia del sector.

Aun cuando las entidades financieras no bancarias han experimentado una mayor participación en el mercado de ahorro y crédito, ésta no supera el 3 por ciento en el ramo; por lo tanto, surge una área de oportunidad valiosa de seguir incentivando al sector para que llegue a áreas desatendidas y se dé una mayor presencia del crédito en las actividades productivas; el contexto antes descrito no es consistente con un andamiaje institucional que permita potenciar el bienestar de la población de bajos ingresos.

En primer lugar, la ausencia de productos adecuados de aseguramiento lleva consigo que esta población dependa de productos de baja calidad y alto riesgo. Segundo, la posibilidad de financiar proyectos productivos de una maduración de mediano plazo es baja, puesto

que el financiamiento de las entidades financieras no bancarias está caracterizado por metodologías en las que predomina la productividad media del grupo (en caso de los créditos grupales) o por créditos escalonados y con repagos inmediatos y continuos en los créditos individuales (Cotler y López, 2013). Tercero, siendo el financiamiento la fuente primordial de ganancias de una entidad financiera, los incentivos a localizarse en poblaciones caracterizadas por un bajo ingreso son mínimos, de ahí que la posibilidad de acceder a productos de ahorro también sea limitada.

POBREZA Y CARENCIA

En 2014, 46.2 por ciento de los mexicanos se encontraban en situación de pobreza, de los cuales 36.6 estaban en pobreza moderada y 9.5, en pobreza extrema. En específico, 61.1 por ciento de la población rural vivía en pobreza (11.3 millones en pobreza moderada y 5.7 millones en pobreza extrema), frente a 41.7 de la población urbana en la misma situación; además, en el ámbito rural, 31.7 por ciento se consideraba vulnerable por carencias sociales, 1.2, vulnerable por ingresos y sólo 6 por ciento, no pobre ni vulnerable, en contraste con 24.9 por ciento de la población urbana en iguales circunstancias.

La población rural ha visto disminuir paulatinamente sus carencias sociales; aun así, un importante porcentaje de la población las padece: en 2014, 80 por ciento de la población rural no tenía acceso a la seguridad social; 57.9 carecía de servicios básicos en la vivienda; 32.1 no tenía acceso a la alimentación; y 31.5 sufría rezago educativo (CONEVAL, 2015d) (ver cuadro 4).

Como se ha mencionado, la población con carencia de ingreso es la más propensa a ser afectada por eventualidades económicas que pueden impactar de modo directo su ingreso. En este sentido, los programas de microcréditos buscan impulsar la inclusión financiera y, con ello, crear instrumentos financieros que protejan de contingencias a los hogares con menor ingreso. Además, promueven la inclusión financiera del sector de la población con menor ingreso a través de la prestación de instrumentos financieros por parte de entidades financieras debidamente reguladas.

Cuadro 4. Porcentaje y número de personas vulnerables y en pobreza, según su lugar de residencia, México, 2012-2014

Indicadores	Rural				Urbano			
	Porcentaje		Millones de personas		Porcentaje		Millones de personas	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Pobreza								
Población en situación de pobreza	61.6	61.1	16.7	17.0	40.6	41.7	36.6	38.4
Población en situación de pobreza moderada	40.1	40.5	10.9	11.3	34.3	35.4	30.9	32.6
Población en situación de pobreza extrema	21.5	20.6	5.8	5.7	6.3	6.2	5.7	5.7
Población vulnerable por carencias sociales	31.9	31.7	8.7	8.8	27.6	24.6	24.8	22.7
Población vulnerable por ingresos	1.3	1.2	0.3	0.3	7.6	8.8	6.9	8.1
Población no pobre y no vulnerable	5.3	6.0	1.4	1.7	24.2	24.9	21.8	22.9
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	32.4	31.5	8.8	8.8	15.3	14.8	13.7	13.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	20.6	17.3	5.6	4.8	21.8	18.4	19.7	16.9
Carencia por acceso a la seguridad social	81.5	80.0	22.2	22.2	55.1	52.0	49.6	47.9
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	23.4	22.1	6.4	6.1	10.6	9.4	9.5	8.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	57.3	57.9	15.6	16.1	10.3	10.2	9.3	9.4
Carencia por acceso a la alimentación	30.9	32.1	8.4	8.9	21.0	20.7	18.9	19.1
Bienestar								
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	32.7	31.9	8.9	8.9	16.2	17.1	14.6	15.8
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	62.8	62.4	17.1	17.3	48.3	50.5	43.5	46.5

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015d).

Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática de los microcréditos

El objetivo principal de este grupo de programas es elevar la inclusión financiera mediante el ofrecimiento de incentivos para que el sector de la población con menores ingresos utilice productos de ahorro, además de ofrecer apoyos tecnológicos a las entidades del sector de ahorro, crédito popular y cooperativo, y canalizar fondos públicos en el segundo piso² para que sean dispersados por entidades pertenecientes al sector financiero antes mencionado. En ese sentido, con la puesta en marcha de los tres programas evaluados se pretende resolver los faltantes de productos de ahorro y financiamiento.

El PRONAFIM y el FOMMUR tienen el objetivo de desarrollar los sectores estratégicos del país; por su parte, uno de los componentes del programa Actividades orientadas a otorgar apoyos para la inclusión financiera y el fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular y cooperativo (Apoyos para la Inclusión Financiera) busca fomentar el ahorro de las personas físicas y elevar la inclusión financiera (ver cuadro 5). De esta forma, la estrategia de los primeros dos programas es impulsar a emprendedores y estimular el desarrollo empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y los organismos del sector social de la economía. Apoyos para la Inclusión Financiera, por otro lado, procura ampliar la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas y empresas en México, en particular para los segmentos de la población actualmente excluidos.

Los tres programas están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en específico en la meta de México Próspero, y tienen por objetivos democratizar el acceso al financiamiento y desarrollar los sectores estratégicos del país. Para tal fin, sus acciones se enmarcan dentro de las estrategias de ampliación en la cobertura del sistema financiero, impulso a los emprendedores y fortalecimiento de las MIPYMES.

² Banco de segundo piso es una institución financiera cuyo portafolio de productos y servicios se ofrecen al público en forma indirecta por medio de una institución de atención directa o de primer piso (Hernández, 2006).

Cuadro 5. Objetivos de los programas federales de microcréditos, México, 2014

Programa	Objetivos
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	Contribuir al desarrollo de un sistema de servicios integrales de microfinanzas que ofrecen instituciones de microfinanciamiento, intermediarias y organizaciones, profesionales y estables, que otorgan capacitación y microcréditos en forma oportuna y suficiente a las mujeres y hombres de áreas urbanas y rurales a nivel nacional que se encuentran excluidos de los servicios financieros formales y pretenden desarrollar unidades económicas en un entorno propicio para la colocación de sus productos. Los bienes y servicios consisten en apoyos crediticios (revolvente, simple o estratégico simple) y no crediticios (asistencia técnica, capacitación, participación en foros, mesas de trabajo y actividades, adquisición de software o hardware, establecimiento de sucursales, extensiones y agencias, pago de promotores de crédito y personal auxiliar administrativo, entre otros).
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Contribuir al desarrollo de un sistema de servicios integrales de microfinanzas que ofrecen organismos intermedios, profesionales y estables, mediante educación financiera y microcréditos, en forma oportuna y suficiente a las mujeres que habitan zonas rurales a nivel nacional. Son mujeres excluidas de los servicios financieros formales que pretenden desarrollar actividades productivas o unidades económicas en un entorno propicio para la colocación de sus productos. Los bienes y servicios son apoyos crediticios (microcréditos) y no crediticios (asistencia técnica, capacitación, asistencia a actividades y foros especializados, adquisición de infraestructura, apoyo para el pago a los promotores de crédito y personal auxiliar administrativo, entre otros). La temporalidad del apoyo otorgado a los organismos intermedios es de un año, mientras que para los grupos solidarios, el periodo de crédito es durante el tiempo que establezca el contrato.
Actividades orientadas a otorgar apoyos para la inclusión financiera y el fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular y cooperativo	Otorgar incentivos para fomentar el ahorro de las personas físicas en sucursales del Bansefi ubicadas en localidades de menos de cincuenta mil habitantes. Para coadyuvar a tal objetivo, se ofrecen cursos de educación financiera a dichas poblaciones. El programa tiene entre sus metas elevar la inclusión financiera y, para ello, apoya la conformación y el fortalecimiento de las entidades financieras que operen conforme al marco legal jurídico aplicable y ofrece apoyos para consolidar sus redes de distribución de productos y servicios financieros, así como para que éstas puedan utilizar la plataforma tecnológica del Bansefi.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-c).

Apoyos para la Inclusión Financiera incentiva la entrada de nuevos ahorradores al mercado financiero formal y pretende que éstos adquieran el hábito de un ahorro continuo. Es una meta muy loable, y en una primera lectura apoyada en la literatura económica, sugiere que el programa cuenta con un buen diseño (Karlan, Lakshmi y Zinman, 2014)

COBERTURA Y PRESUPUESTO

El problema que atiende este grupo de programas se encuentra fuera de su capacidad de atención, de acuerdo con las brechas que existen entre la población potencial y la población atendida. Además, la definición de sus poblaciones y focalización carece de una justificación clara.

Considerando las características de la población objetivo de Apoyos para la Inclusión Financiera, difícilmente, el Bansefi puede atender a los 2,035 municipios que tienen una población inferior a cincuenta mil habitantes con sus 217 sucursales. Más aún, dado que en dichos municipios conviven un poco más de 27 millones de personas y que el programa no reporta ninguna focalización al interior de aquéllos, es poco probable que pueda llegar a un número tan grande de personas.

Por ello, no es de sorprender que la población objetivo del programa Apoyos para la Inclusión Financiera represente tan sólo 2.7 por ciento de su población potencial (ver cuadro 6). La ausencia de una buena focalización impide entender cuál es el problema que se busca responder y, de esta forma, se vuelve prácticamente imposible que alcance los recursos presupuestarios para atender a la población potencial.

Respecto al PRONAFIM y al FOMMUR, su población potencial se define como aquella excluida de los servicios financieros formales; no obstante, ambos programas están lejos de llegar a esta población: entre 2010 y 2013, la población objetivo como porcentaje de la población potencial era de 5 por ciento. En 2014 se observó un importante incremento en la población atendida y objetivo –como porcentaje de la potencial–. Sin embargo, ello no refleja una mayor cobertura. Más bien se dio un cambio metodológico en la definición de quienes constituyen la población potencial y que tuvo como consecuencia una reducción sustancial de ésta. Dicho cambio se efectuó a raíz de que se precisaron las características que han de tener los municipios donde vive la población que debe ser considerada como potencial. En este sentido, la modificación hecha no invalida la crítica a la inapropiada definición usada para medir a quienes están excluidos del sistema financiero.

Cuadro 6. Cobertura de los programas federales de microcréditos, México, 2014

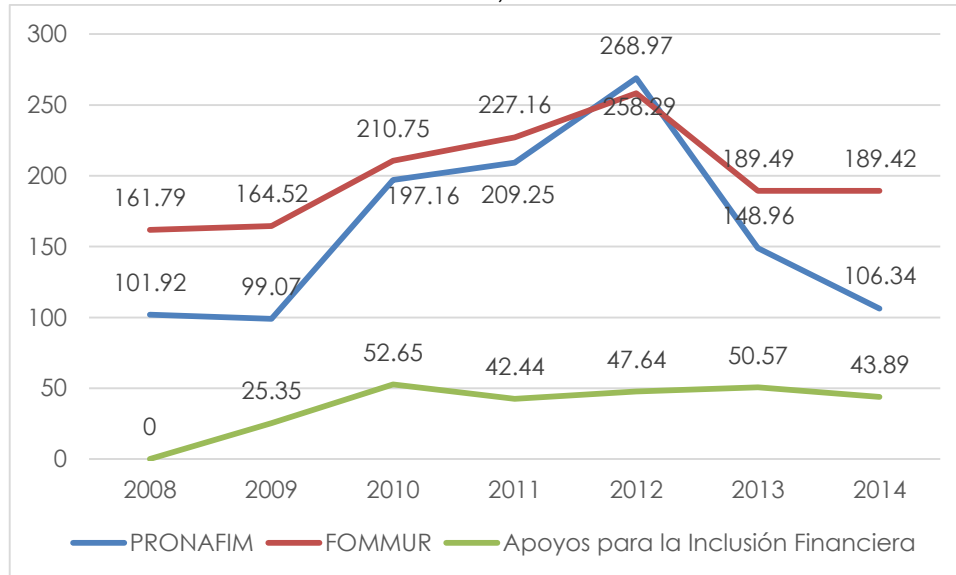
Programa	Unidad de medida	Población potencial (PP)	Población objetivo (PO)	Población atendida (PA)	Eficiencia en cobertura (PA/PO*100)
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	Personas	1,214,867	754,114	530,540	70.35%
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	Mujeres rurales	777,502	360,717	293,033	81.24%
Apoyos para la Inclusión Financiera	Personas	2,261,770	60,000	65,182	108.64%

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONeVAL, 2015a-c).

Con los datos presentados, se puede pensar que existe una fuente de ineficiencia en la cobertura de los programas; sin embargo, es importante advertir dos factores que pudieran estar generando tal resultado. El primero se relaciona con la posible existencia de recursos patrimoniales; esto es, los recursos (capital e intereses) que los programas recuperan con el paso del tiempo; el segundo factor surge del tamaño de los préstamos y la movilización de recursos por parte de las entidades financieras no bancarias que reciben el fondeo público. En este sentido, si se considera que las entidades financieras receptoras del fondeo público no siempre son las mismas ni mantienen carteras de créditos con características constantes, entonces la comparación de presupuesto ejercido y personas atendidas no arroja, de modo necesario, información válida.

Tanto la asignación presupuestaria como el número de beneficiarios de Apoyos para la Inclusión Financiera se han mantenido relativamente estables. A pesar de ello, la comparación de ambos datos a través del tiempo es también cuestionable. Así, puede suceder que en un año todos los beneficiarios cumplieron con los requisitos en los cuatro trimestres, mientras que en otro año, el número de beneficiarios pudiera ser mayor en virtud de que un número inferior cumplió con todos los requisitos de ahorro para el ciclo completo. En 2014, este programa fue el de mayor eficiencia en la cobertura; sin embargo, el FOMMUR ejerció mayor presupuesto (ver gráfica).

Gráfica. Gasto ejercido por los programas federales de microcréditos (millones de pesos), México, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas del desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-c); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a precios constantes de 2012.

COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

El grupo de programas muestra el interés común de ofrecer, directa o indirectamente, servicios financieros básicos a poblaciones de ingresos bajos con el propósito de que puedan reducir su vulnerabilidad a imprevistos y depender menos de los productos financieros que se ofrecen en el mercado informal. Para tales fines, dos de estos programas tienen por objetivo elevar la oferta crediticia y el tercero, generar incentivos para fomentar el ahorro en productos formales. Siendo el ahorro la actividad que permite el financiamiento, podría intuirse que estos tres programas se complementan entre sí. Además, las poblaciones atendidas y su operatividad no hacen posible vincularlos del todo, es decir, que existan coincidencias.

Se advierte una falta de complementariedad porque el programa Apoyos para la Inclusión Financiera atiende a una población cuya principal característica consiste en residir en (o cerca de) localidades con menos de cincuenta mil habitantes, donde hay una sucursal del Bansefi y que muestren interés en ahorrar en un producto que ofrece dicha institución. Por otro lado, el ahorro captado por esta institución bancaria se coloca en certificados de la

Tesorería de la Federación. En este sentido, el ahorro captado en una región determinada no se utiliza para financiar actividades en el mismo espacio regional. Por consiguiente, ante la ausencia de una atención focalizada, Apoyos para la Inclusión Financiera llega a una población que puede o no tener rasgos comunes con la población que es atendida por las entidades financieras que reciben fondos del PRONAFIM o del FOMMUR.

Por otra parte, la única distinción entre el FOMMUR y el PRONAFIM es que el primero entrega recursos a instituciones financieras que los destinan a mujeres rurales y utilizan una tecnología de crédito. A diferencia de éste, el PRONAFIM no focaliza por sexo ni por el tipo de crédito (individual o colectivo); tampoco obliga a los intermediarios a tener una tecnología crediticia que ofrezca un crédito cuyo monto vaya creciendo conforme el deudor adquiera un buen historial de pago.

En la actualidad, las instituciones financieras que buscan llegar a las poblaciones de bajos ingresos ofrecen productos crediticios tanto a hombres como a mujeres, así como crédito individual y grupal. Si bien todavía hay una clara predominancia de clientes mujeres y del crédito solidario, la flexibilidad mayor del PRONAFIM le ha generado una demanda muy superior a la del FOMMUR.

Ante ello, el FOMMUR se ha visto obligado a reducir el tamaño mínimo de los grupos solidarios (de diez personas pasó a dos personas); con esto, la diferencia metodológica entre el FOMMUR y el PRONAFIM ha disminuido de manera significativa. En cuanto a la focalización en mujeres, los datos de 2014 muestran que 86 por ciento del financiamiento provisto por el PRONAFIM se dirigió también a las mujeres, de ahí la clara coincidencia entre ambos programas.

Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

El principal logro de los programas en su conjunto es que ofrecen financiamiento accesible a la población de bajos ingresos, la cual no podría obtener este tipo de servicio en instituciones bancarias que utilizan metodologías crediticias tradicionales. En ese sentido, los programas tienen un peso relevante para atenuar los imprevistos que afectan el ingreso y el gasto, así como para financiar diversos proyectos.

Además, con el propósito de fortalecer su operación y gestión, los programas han firmado convenios con diferentes instituciones, como Telecomunicaciones de México, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Prodesarrollo Finanzas y Microempresa, A.C., Instituto Nacional de las Mujeres e Instituto Nacional del Emprendedor. La intención es aumentar el número de puntos de acceso a servicios crediticios, así como colaborar y coordinar el otorgamiento de los microcréditos o dar capacitación oportuna a la población objetivo para generar una mayor inclusión financiera en zonas de atención prioritaria.

Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluador

Los retos más importantes de este grupo de programas consisten en reconsiderar y precisar la definición de la población potencial y objetivo de los tres programas; plantear más claramente el problema que pretende resolver el de Apoyos para la Inclusión Financiera; y listar de manera específica los resultados que cada uno de los tres programas buscan y, a partir de ese punto, construir indicadores que estén alineados con dichos resultados y provean información de utilidad.

Además, existe un reto institucional que escapa a los programas en particular. En el mejor de los casos, éstos fomentan la oferta crediticia de corto plazo e incentivan el ahorro en una institución financiera del Estado.³ Sin embargo, el problema que se busca resolver es demasiado grande para que estos tres programas puedan atenderlo, debido a que existe un segmento muy importante de la población que ahorra y financia sus actividades con productos informales.

Si bien estos productos informales tienen ciertas características que los vuelven atractivos (flexibilidad y reputación), también es cierto que muchos de quienes ahorran en productos formales no lo hacen en las cantidades idóneas y un gran número de los que consiguen financiamiento formal lo adquieren a tasas muy altas de interés. En este sentido, las carencias y deficiencias de los productos de ahorro y crédito para los sectores poblacionales de bajos ingresos son significativas y, en muchas ocasiones, se encuentran más allá del alcance de estos tres programas.

Para el desarrollo y fortalecimiento de un sistema financiero más incluyente, se requiere la consolidación de un conjunto de entidades financieras apropiadas a las necesidades de la población objetivo, que operen en un entorno donde prime la competencia y los riesgos estén mitigados por una buena regulación y supervisión financiera. A este respecto, los retos que se enfrentan son múltiples y van más allá de lo que pueden hacer los dos

³ El Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector Ahorro y Crédito Popular también promueve la consolidación de los intermediarios y organizaciones que conforman el sector de ahorro y crédito popular y cooperativo.

programas crediticios; sin embargo, hay situaciones que se recomienda considerar: a) ambos programas tienen por objetivo canalizar recursos financieros a entidades que deben distribuir fondos crediticios, administrar riesgos y contar con las reservas y liquidez adecuada. Es la entidad financiera receptora del fondeo público proveniente del PRONAFIM y el FOMMUR la que decide a quién prestar y cuánto cobrar, y será, finalmente, el deudor de la entidad financiera receptora quien determine en qué usará el fondeo (Banerjee, Duflo, Glennerster y Kinnan, 2010); b) sus indicadores de éxito deberían estar enfocados en medir la capacidad de estos dos programas para atender el problema a solucionar.

Para lograr lo anterior, se recomienda analizar hasta qué punto el fondeo provisto por la entidad pública incentiva la entrada de entidades financieras en nuevos mercados, de modo que se logre una mayor inclusión financiera, y considerar también hasta qué punto el fondeo de estos dos programas es un instrumento transitorio para que el acceso a financiamiento no requiera un apoyo continuo por parte del Estado. En este sentido, ambos programas carecen de indicadores de resultados que sean apropiados a las metas que persiguen, y se traslapan de manera importante en las poblaciones que buscan atender. Aun cuando uno está centrado en mujeres y en entidades que ofrecen créditos grupales, y el otro no hace distinción de sexo y brinda crédito individual, en la práctica los dos programas tienden a apoyar con financiamiento individual a mujeres (CONEVAL, 2013).

En el caso de Apoyos para la Inclusión Financiera, se observan prácticas que pueden mermar la construcción de un sistema financiero más incluyente. Así, todo indica que el programa no sólo carece de una adecuada focalización, sino que, además, tiene poca información sobre las características de las personas que deciden participar en el programa.

Este programa presenta algunas deficiencias que merman su impacto potencial y su capacidad para democratizar el financiamiento:

- En primera instancia, no parece haber ningún análisis para evaluar quiénes son los beneficiarios de los subsidios ni existe información del historial de ahorro de los participantes previo a su entrada al programa. Además, es necesario recalcar que este programa centra sus apoyos en sucursales establecidas en poblaciones de menos de cincuenta mil habitantes; dado que estos municipios son muy

heterogéneos, dicha restricción no garantiza una adecuada focalización; por lo tanto, no queda claro cuál es el problema que el programa busca resolver.

- Por otra parte, los fondos captados por la institución financiera que opera el Programa de Apoyos para la Inclusión Financiera se destinan a la compra de activos financieros emitidos por el gobierno federal. En este sentido, el ahorro captado por esta institución sale del mercado regional y pudiera así impulsarse el financiamiento en zonas que carecen de él o que es mínimo. Para evitar tal filtración de recursos, se le ha permitido al Bansefi convertirse en un fondeador de segundo piso de instituciones financieras (Sofipos y sociedades financieras de objeto múltiple) que se dedican a ofrecer préstamos a poblaciones de bajos ingresos y con bajo acceso y uso del financiamiento bancario. Sin embargo, al operar de esta manera, pudiera haber una importante coincidencia entre las operaciones del Bansefi y las del PRONAFIM y el FOMMUR, la cual llevaría a futuros traslapes y a la posibilidad de fusionarlos como forma de obtener ganancias de eficiencia (CONEVAL, 2013).

Con el propósito de lograr que la intervención pública sea exitosa, es indispensable que los recursos públicos sean focalizados hacia entidades financieras que satisfagan dos requisitos: que busquen atender a una población excluida del sistema financiero y con capacidad de repago de sus préstamos, y que dichas instituciones financieras tengan un potencial de crecimiento que permita lograr un mercado más competitivo.

Sin embargo, es difícil saber si los deudores de las entidades que reciben financiamiento del FOMMUR y el PRONAFIM son individuos sin acceso al financiamiento formal, puesto que se desconoce qué porcentaje de la población que accede al financiamiento de estos dos programas son nuevos o no.

Finalmente, se trata de dos programas que alientan el financiamiento y el ahorro. Si bien en la actualidad no hay una buena complementariedad en sus actividades por los motivos ya señalados, resulta ineludible averiguar si no hay economías que se dejan de aprovechar al tener ambos impulsos en programas operados por distintas entidades públicas. Una vez resuelto lo anterior, un segundo tema que requiere mayor atención consiste en evaluar las ventajas y desventajas de que el Bansefi utilice los fondos captados para operar en el primero o segundo piso.

En relación con el primer punto, no es fácil encontrar ejemplos que permitan observar el impacto de transformar una institución del Estado que sólo capta ahorro a otra que capta y presta. Ante ello, no queda más que especular y dejarlo para una agenda futura de investigación. En términos generales, la fusión operativa de los tres programas pudiera dar lugar a ganancias en eficiencia, debido a que podría lograrse que la canalización de los fondos captados estuviera mejor alineada con los objetivos de la política pública. Sin embargo, estas ganancias pudieran ser menores que los costos regulatorios originados al pasar la operación crediticia de dos programas gubernamentales a una entidad bancaria (Bansefi) que tiene que pagar los costos regulatorios asociados a los riesgos de crédito, liquidez y operativo, entre otros. Es de considerar que, aun cuando pudiera haber ganancias al prestar –que constituyen una fuente de recursos patrimoniales del FOMMUR y el PRONAFIM–, probablemente serían muy bajas, puesto que se continuarían cobrando tasas de interés mínimas.

Respecto al segundo punto, es necesario recordar que, en un régimen de primer piso, el flujo de información que se genera entre el organismo público y el deudor no es del conocimiento de la banca –principal intermediario en el país–. No existe un mecanismo que permita a las instituciones financieras privadas conocer la rentabilidad que se podría obtener en caso de prestar a los clientes de la banca pública. Por ello, es preferible que el Estado haga llegar sus fondos por medio del segundo piso como un mecanismo para subsidiar los costos de aprendizaje de la banca privada a la par que el Estado reduce sus costos operativos y su exposición al riesgo de morosidad. De esta manera, se irían creando vínculos que facilitarían 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, las dificultades que acarrea dicha estrategia son tres:

- Primero, es necesario encontrar instituciones financieras privadas interesadas en colocar fondos públicos entre la población objetivo a una tasa de interés que posibilite la rentabilidad de proyectos productivos y que, al mismo tiempo, asegure una ganancia a la institución financiera. Al respecto, la pregunta es qué hacer en caso de que no

surgieran instituciones financieras interesadas o que las haya, pero cobren tasas de interés excesivamente altas, lo cual mermaría el impacto esperado del financiamiento.

- Segundo, de operar de este modo el gobierno, limita el incentivo que pudieran tener las instituciones financieras privadas (en especial las no bancarias) al ofrecer productos de ahorro, con lo cual se reduce el impacto de estas instituciones sobre el bienestar privado.
- Finalmente, en caso de que se dejara de actuar en el primer piso, el Estado tendría más dificultad para canalizar de manera expedita recursos financieros a comunidades en necesidad. Esto sería, quizá, desde el punto de vista de la economía política, una razón valiosa por la cual los gobiernos eligen este camino.

Capítulo 5. Buenas prácticas externas

Existen muchos factores que influyen en las decisiones de ahorro y préstamo de una familia, por lo que es difícil discernir si es beneficioso o no que un número mayor de familias participe en actividades financieras. A modo de ejemplo, con relación al ahorro, puede ser que las familias mexicanas tengan una mayor cultura de ahorro, pero también que haya un menor acceso a la seguridad social o una mayor incertidumbre económica. En este sentido, saber que más familias ahorran en México que en otros países es poco útil. Sin embargo, lo que sí es interesante es la importancia relativa que tiene la prestación de servicios financieros fuera del sistema financiero.

Si bien el fortalecimiento del capital social pudiera ser un motivo para recurrir a mecanismos financieros informales (tandas, préstamos entre amigos, etcétera), depender tan sólo de estos productos y vivir en la informalidad financiera es una situación que puede restringir el crecimiento en el bienestar.

Tomando en consideración las diferencias de formalidad que parece haber entre México y Chile, Colombia y Perú (ver cuadro 2), es indispensable aprender las prácticas seguidas en dichos países para lograr una tasa de formalidad financiera que sea acorde con nuestro nivel de desarrollo económico. Para lograrlo, es conveniente, en primer lugar, aprender del marco institucional que rige las operaciones financieras más sencillas: productos de ahorro y crédito de bajo monto destinados al 40 por ciento más pobre del país. ¿Qué tipo de regulaciones impiden una mayor oferta de productos que corresponda a las necesidades de dicha población?, ¿qué tipo de instituciones financieras privadas hay para tales fines?, ¿qué mecanismos se pusieron en marcha en otros países para fomentar una industria financiera robusta y competitiva?, ¿cuáles fueron las políticas públicas de mayor impacto?, y ¿hasta qué punto es nuestro más bajo ritmo de crecimiento económico responsable en buena medida de las diferencias en términos de inclusión y desarrollo financiero en la base de la pirámide?

Sería interesante tomar el caso del Perú (Cotler y Aguilar, 2013). Aun cuando este país se caracteriza por una baja inclusión financiera, desde 2007 se ha posicionado en forma positiva en términos del entorno de negocios para las microfinanzas (EIU, 2014). Como resultado de una intervención pública relativamente bien diseñada, la industria

microfinanciera logró en la primera década del siglo XXI una expansión de su captación y financiamiento que alcanza en la actualidad un poco más de 7 por ciento del sistema financiero.

Lo anterior no fue sólo producto del crecimiento económico experimentado en dicho años, ya que, desde mediados de los noventa –periodo en el cual también toman auge las microfinanzas en México–, el Estado financió la construcción de un seguro de depósito para fortalecer las cajas municipales y rurales, y la autoridad supervisora tuvo una presencia que se reflejó en el desarrollo financiero e institucional de estas entidades. Dicha participación permitió la consolidación de una unidad administrativa dentro de la Superintendencia de Banca y Seguros con el suficiente conocimiento de microfinanzas para diseñar normas prudenciales que, por un lado, aseguraran el buen manejo del riesgo y, por el otro, propiciaran el crecimiento de la industria de microfinanzas. Además, se estableció una norma legal que impedía al Estado crear programas de financiamiento en apoyo a las MIPYMES con fondos del presupuesto público.

Gracias a todo ello, la normativa de la industria es internacionalmente reconocida y el sector de cajas municipales compite hoy en día en muchos mercados con la banca tradicional y tiene por característica el estar poco concentrado; estos elementos hacen posible presagiar la construcción de una industria de cajas cada vez más competida con su potencial impacto en el bienestar.

Los ingredientes básicos del caso peruano fueron un buen marco regulador y supervisor, una política pública que buscaba fortalecer el crecimiento de una industria de entidades no bancarias, la cual, desde un inicio, operaba tanto captando como prestando y en la que el Estado no competía con dichos oferentes.

Como puede observarse, representa una senda muy distinta a la seguida por la política pública en México, caracterizada por centrarse de manera fundamental en la canalización de fondos al sector privado (léase PRONAFIM, FOMMUR, programas empresariales, como Nacional Financiera; Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; fideicomisos instituidos en relación con la agricultura, etcétera) y por la poca importancia que el Estado concede al desarrollo institucional de esta industria no bancaria.

Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

En primer lugar, se debe señalar que la puesta en marcha de un programa social puede coadyuvar, pero no es el detonante para resolver los inconvenientes de la baja inclusión financiera. Este es un problema sistémico y como tal debe tratarse.

Ahora bien, fomentar el ahorro en productos financieros y elevar de manera sostenida la oferta crediticia son piezas esenciales para elevar el bienestar de la población. Al hacer posible que haya un mayor acceso a mecanismos de aseguramiento por medio de la provisión de servicios financieros, se logra que el individuo y sus familias sean menos vulnerables a las fluctuaciones macroeconómicas y climatológicas, así como a los retos que impone el ciclo de vida. El ahorro, ciertamente, ayuda en esto.

Por otro lado, el financiamiento puede servir para amortiguar el gasto privado en caso de choques adversos y, también, a generar un mayor ingreso. Sin embargo, esto último dependerá del propósito verdadero para pedir financiamiento (consumo, pagar deudas, emprender un negocio, etcétera) y de qué tan bien se utiliza. En este sentido, no se deben olvidar dos situaciones: los fondos prestados son fungibles y, por ende, es difícil seguirles la pista, y no toda persona es un buen emprendedor de modo necesario.

Ahora bien, la meta final de estos programas no debe ser tan sólo elevar la oferta de productos financieros. Más importante que ello es generar un contexto donde dicho incremento de la oferta de productos sea sostenible en el tiempo y cada vez más accesible en términos de su precio. Ante ello, la dependencia de subsidios públicos debe ser transitoria. Ello requiere que, a la par de la intervención pública, se vaya gestando un entorno donde aparezcan entidades financieras privadas dispuestas a otorgar dichos productos a la población objetivo que actualmente tienen estos programas.

Lo anterior implica que los fondos públicos deben generar adicionalidad y graduación. En caso contrario, la intervención pública estará atendiendo un problema, pero no resolviéndolo. Para tal fin, el diseño y la operación de los programas deben mejorar –para lo cual, las recomendaciones formuladas en este texto pudieran ser útiles– y coordinarse

de manera más adecuada con otras instituciones públicas y privadas que operan productos similares en el contexto regulatorio existente.

Por ello, se recomienda, en primer lugar, reflexionar en torno a cuál es la problemática que prueba atender el Programa de Apoyos para la Inclusión Financiera y, a partir de ahí, precisar la población que busca atender. Hecho lo anterior, se deben construir indicadores que arrojen información útil referente a los resultados que están obteniéndose. En un segundo momento, una vez fusionados el FOMMUR y el PRONAFIM, se han de delimitar las características de su población objetivo y de los instrumentos que pudieran servir para analizar el impacto del programa. Finalmente, se deben analizar el tamaño, la complejidad, los traslapes y las coincidencias de los distintos programas crediticios que opera el gobierno mexicano.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2015). *The little data book on financial inclusion*. Recuperado el 4 de marzo de 2016 de <http://data.worldbank.org/products/data-books/little-data-book-on-financial-inclusion>
- Banerjee, A., Duflo, E., Glennerster, R. y Kinnan, C. (2010). *The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation*. Bread Working Paper No. 278.
- Banerjee, A. y Duflo, E. (2007). The economic live of the poor. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, pp.141-167.
- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) (2012). *Financiamiento y fortalecimiento de MiPyMEs*. Recuperado de <http://www.cmic.org/agendaindustria/AGENDA%20FINANCIAMIENTO.pdf>
- Claessens, S. (2006). Access to financial services: A review of the issues and public policy objectives. *The World Bank Research Observer*, vol. 21, núm. 2, pp. 207-240.
- Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S. y Ruthven, O. (2009). *Portfolios of the poor: How the world's poor live on \$2 a day*. Princeton University Press.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). *Evaluación estratégica de la política pública de microcréditos del gobierno federal 2009-2012*. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Publicaciones%20oficiales/EVALUACION_MICROCREDITO_2009_2012.pdf
- _____ (2014). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- _____ (2015a). Evaluación específica de desempeño 2014-2015 del Programa Actividades Orientadas a Otorgar Apoyos para la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativa. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

- _____ (2015b). Evaluación específica de desempeño del Programa de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>
- _____ (2015c). Evaluación específica de desempeño del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. Recuperado el 3 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>
- _____ (2015d). *Informe de pobreza en México 2014*. México. Recuperado el 25 de abril de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx
- Cotler, P. (2013). The lending interest rates in the microfinance sector: Searching for its determinants. *JCC: The Business and Economics Research Journal*, vol. 6, núm.1, pp. 69-81.
- Cotler, P. y Aguilar, G. (2013). The microfinance industry in Perú and in México: Why have they followed different paths? En R. Manos, J. Gueyí y J. Yaron (eds.). *Promoting microfinance: Challenge and innovations in developing countries and countries in transition*. Inglaterra: Palgrave MacMillan.
- Cotler, P. y López, P. (2013). *Las microfinanzas en México. Instrumento de desarrollo e inclusión financiera*. México: Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas.
- Dupas, P. y Robinson, J. (2013). Savings constraints and microenterprise development: Evidence from a field experiment in Kenya. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 5, pp. 163-192.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2014). *Análisis del entorno para la inclusión financiera*. Recuperado el 4 de marzo de 2016 de https://centerforfinancialinclusionblog.files.wordpress.com/2014/11/eiu_global_microscope_2014_sp.pdf.
- Hernández, G. (2006). *Diccionario de Economía*. Colombia: Editorial Universidad Cooperativa de Colombia.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012a). Encuesta Nacional de Inclusión Financiera. Recuperado el 23 de febrero de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/enif/enif2012/default.aspx>

_____ (2012b). Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN). Recuperado el 4 de marzo de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/enamin/>

_____ (2015). Censos económicos 2014. Resultados definitivos. Recuperado el 3 de mayo de 2016, de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/ce2014/doc/presentacion/pprd_ce2014.pdf

Karlan, D., Lakshmi, A. y Zinman, J. (2014). Savings by and for the poor: A research review and agenda. *Review of Income and Wealth*, vol. 60, núm. 1, pp. 36-78.

Rutherford, S. (2000). *The poor and their money*. Oxford University Press.

Schaner, S. (2013). *The persistent power of behavioral change: Long run impacts of temporary savings subsidies for the poor*. Dartmouth College Working Paper.

Xu, L. y Zia, B. (2012). *Financial literacy around the world*. The World Bank Policy, Research Working Paper 6107.

Anexo 1. Comparativo general de los programas federales de microcréditos, México, 2014

Programa	Grupos de atención	Ámbito de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Instancia ejecutora	Entidades federativas donde opera el programa
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	Instituciones, emprendedores y microempresarios	Rural y urbano	Asesoría técnica, capacitación y financiamiento de proyectos productivos	Monetario y no monetario	Entidades federativas, municipios y localidades	Cobertura nacional
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	Instituciones, emprendedores y microempresarios	Rural	Asesoría técnica, capacitación y financiamiento de proyectos productivos	Monetario y no monetario	Entidades federativas, municipios y localidades	Cobertura nacional, excepto Baja California Sur
Apoyos para la Inclusión Financiera	Grupos vulnerables	Rural	Subsidios	Monetario	Localidades	Cobertura nacional, excepto Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Sinaloa y Sonora

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.