

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



**LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS Y EL PROGRAMA
NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO**

Tesis para obtener el grado de
Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:
Verónica Silva Castro

Directora de Tesis: Mtra. Carmen Luna Cornejo

FLACSO

..... SEDE ACADEMICA DE MÉXICO

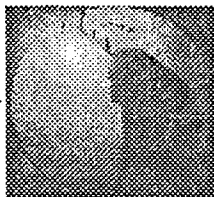
T 332.972 S536i

FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



46237

Las Instituciones microfinancieras y el programa nacio



.....
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
.....



.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....

LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS Y EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO

Tesis para obtener el grado de
Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:
Verónica Silva Castro

Directora de Tesis: Mtra. Carmen Luna Cornejo

V Promoción Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

México, D.F. a 27 de agosto de 2002.

T

332.972

S536i

* La tesis y los estudios de Maestría fueron posibles gracias al apoyo económico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

A mi hijo Jorge Angel

*Si cuarenta mil niños sucumben diariamente
En el purgatorio del hambre y de la sed
Si la tortura de los pobres cuerpos
Envilece una a una a las almas
Y si el poder se ufana de sus cuarentenas
O si los pobres de solemnidad son cada vez menos solemnes y más pobres
Ya es bastante grave que un sólo hombre
O una sola mujer
Contemplan distraídos el horizonte negro*

*Pero en cambio es atroz
Sencillamente atroz
Si es la humanidad
La que se encoge de hombros*

-Mario Benedetti

INDICE

INTRODUCCION	1
I. MARCO DE REFERENCIA	7
1.1 El Estado y las Políticas Públicas	7
1.2 La Pobreza, un Problema Público	11
1.3 La Política Social en México (1988-2000)	13
1.4 El desarrollo productivo como elemento generador de crecimiento económico	20
1.5 La Sociedad Civil y las Políticas Públicas	23
II. EL MICROFINANCIAMIENTO	29
2.1 ¿Qué es el microfinanciamiento?	30
2.2 El impacto del microcrédito	34
2.3 Instituciones Microfinancieras (IMF's)	39
2.4 Tipología de las Instituciones Microfinanciera	41
2.4.1 Instituciones Financieras Convencionales	46
2.4.2 Institución Financiera Especializada	49
2.4.3 ONGs Crediticias	52
2.4.4 ONG's Generalistas	54
2.5 La AFI	57
III. LA DEMANDA DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LA MICROEMPRESA	61
3.1 El perfil de la microempresa en México	62
3.2 Problemas que enfrentan los Micronegocios	71
3.3 El Rol del Financiamiento para la Microempresa	72

IV. ANALISIS DE LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS DEL PRONAFIM	83
4.1 Antecedentes del PRONAFIM	84
4.2 La metodología para la canalización de recursos	88
4.3 Resultados del PRONAFIM a Junio de 2002	90
4.4 Análisis de las instituciones microfinancieras incorporadas al PRONAFIM	91
V. CONCLUSIONES	108
VI. BIBLIOGRAFIA	

AGRADECIMIENTOS

Dos años de Maestría pueden decirse fácilmente, pero solamente aquellos que lo hemos vividos sabemos realmente lo que significan. Esos dos años encierran esperanzas, sinsabores, equivocaciones, pero también ilusiones, conocimiento, amistades y madurez. Sin duda la personita que me dio fortaleza en mis momentos de flaqueza, que me motivó cuando pensaba darme por vencida y quien me consoló con su carita llena de inocencia, alegría y amor fue mi hijo Jorge Angel, gracias mi amor por que eres una bendición de Dios en mi vida.

Quisiera agradecer especialmente a mi madre Gloria, por que sin su apoyo, cariño y comprensión, ni siquiera hubiera podido mantenerme en esta lucha por alcanzar mi meta.

Te agradezco a ti Jorge, porque a pesar de todo y hasta ahora seguimos siendo cómplices.

Mi agradecimiento, cariño y amistad a los compañeros con los que compartí, risas, frustraciones, desvelos, ansiedades, discusiones, trayectos, sueños... especialmente a Claudia Tello por las discusiones excitantes y fructíferas, a Sergio Ortiz por las discusiones políticas, a Blanca E. Santillán, por sus cuidados y apoyo, a Abel Plascencia por los momentos alegres... ¡Lo Logramos! Y también recordar aquellos que se quedaron en el camino, pero que su amistad me enriqueció y a quienes recuerdo con mucho cariño Marcela Nazareno y Zaira Delgado.

Quiero agradecer también a la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, por haberme dado la oportunidad de cursar la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, porque ha sido una experiencia enriquecedora y definitiva en mi vida profesional y académica. Mi gratitud a la Coordinación Académica de la Maestría, al Mtro. Jonathan Molinet, y en especial a Minerva Rodríguez "Mine", quien no sólo me dio su apoyo, sino me brindó su amistad y fue en varias ocasiones mi paño de lágrimas.

A mis profesores, por los conocimientos transmitidos, los horizontes ampliados y las horas dedicadas, gracias.....Mtra. María Luisa Plá Tomas, Mtro. René Cervera Valdés, Dr. Juan Carlos Gómez Leyton, Mtra. Mireya Vilar Compte, Mtro. Jeffrey A. Weldon, Dr. J. Mario Herrera Ramos, Mtro. Jorge Blanco Rueda, Mtra. Patricia Covarrubias Aguirre, Mtro. Humberto Soto de la Rosa, Dr. Francisco Javier Jiménez Ruiz, Mtro. Eusebio Hidalgo Flores, Dr. Luis Raigosa Sotelo, Mtra. Orlando Plá Tomas, Mtro. Rodolfo Vergara Blanco, Mtro. José Alberto Garibaldi, Dr. Alfredo Tijerina, Mtro. Francisco Martínez Allende, Mtro. Francisco Arroyo García, Mtro. Martín R. González Hernández, Dra. Ligia Tavera Fenollosa, Dr. Isidro Hildegardo Cisneros Ramírez y al Dr. Jaime Sebastián Osorio Urbina.

Especialmente quiero agradecer al Dr. J. Mario Herrera, por las largas horas de escucha, sus consejos y por la honestidad con la que siempre nos habló.

No hubiera sido posible continuar, sin el apoyo de todos aquellos que nos facilitaron los servicios y nos facilitaron la labor. Gracias... Martha García, José de Jesús Aldama, Cristóbal González, Eustolia Muciño, Gerardo Martínez, Gustavo Córdoba, Diego Cabrera, Héctor Bello, Eleno Mendoza, Nicasio Armas, Alma y Rosaura García.

Por último, y no menos importante, un agradecimiento especial a mi directora de tesis la Mtra. Carmen Luna Cornejo, a mis sinodales la Dra. María del Carmen Díaz Amador y al Dr. Jorge Arriaga Cervantes, al Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario por brindarme todas las facilidades necesarias, a FINCA México y a su director el Sr. Pedro Calderón.

Y en particular gracias a Dios por sus bendiciones y por haberme permitido realizar con éxito uno más de mis sueños.

INTRODUCCION

México es un país de contrastes, con condiciones que responden a diversas realidades, con redes causales tan intrínsecas que no es posible segmentarlas o diferenciarlas. Las diversas realidades se manifiestan en los reclamos sociales y en las demandas y exigencias de la sociedad hacia el Estado, el cual no sólo debe incluirlas en sus proyectos y programas, sino que en esa interacción, el propio papel del Estado se replantea ante la conformación de nuevos actores. En la actualidad el Estado deja de ser un ente benefactor y se convierte en un Estado regulador, que con recursos limitados debe responder a una complejidad de demandas (tanto al interior como al exterior). La redefinición del papel del estado, en su forma de gobernar y elaborar políticas públicas requiere, a su vez, del redimensionamiento de la interacción Estado-Sociedad Civil en el proceso de toma de decisión, elaboración, seguimiento y evaluación de programas y planes de gobierno.

El diseño de estos programas buscaría dar solución a problemas considerados como públicos. En el Estado contemporáneo los problemas públicos son complejos y de gran escala. El reto consiste en diseñar políticas públicas que sean aceptables, factibles legal y políticamente, viables fiscal y administrativamente. En este momento se viven problemas colectivos sin respuestas colectivas. Ahora, sociedad y gobierno entienden claramente que “público” quiere decir algo más que simplemente “civil” y más, mucho más que simplemente “gubernamental”. La política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente las iniciativas social y gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece, teórica y tecnológicamente, de una línea segura de respuesta, la cual toma forma en una política pública.

En esta línea, las demandas de sectores de la población que padecen los problemas de la pobreza y la marginación, que se convierten en uno de los principales reclamos de la sociedad, pasan a ser parte sustantiva de los retos que deben enfrentar los estados en su tarea de gobernar. El dimensionamiento del fenómeno da ávida cuenta de la necesidad de elaborar políticas públicas que dejen de ser asistencialistas para convertirse en políticas de oportunidades, bajo la lógica de corresponsabilidad y donde la interacción entre los diferentes actores deberá responder a una lógica de cooperación incluyente.

En nuestro país, 26 millones de mexicanos viven en condiciones de extrema pobreza y 42 millones son considerados pobres¹; es decir, el 68% de nuestra población se encuentra excluida de condiciones y posibilidades de desarrollo. La condición de pobreza resulta entonces un problema nacional que requiere de mecanismos innovadores que proporcionen caminos firmes y permanentes a fin de que una gran proporción de la población inicie el cambio hacia condiciones de vida digna y una participación social, cultural, política y económica plena.

Entre estos mecanismos se encuentran las *microfinanzas*, que apoyan las iniciativas productivas de una o dos personas, o de un grupo pequeño para obtener un ingreso. Estas actitudes emprendedoras constituyen una expresión de la energía social y productiva de la mayoría de la población. El auge de las microfinanzas es explicado por los resultados positivos que han tenido (en algunos países) con relación al ingreso y al empleo, y en consecuencia, por la posibilidad que ofrecen de generar mecanismos de ahorro e inversión que se traduzcan en la generación de activos productivos, a fin de incrementar el ingreso de los beneficiarios que, por lo general, son personas que viven en condición de pobreza. Este esquema se presenta aún más favorable cuando hablamos de recursos escasos por parte del Estado y cuando lo comparamos con la figura de subsidios o subvenciones.

La organización colectiva en sociedades de ahorro y crédito, avaladas por la comunidad, con el propósito de optimizar recursos, es una expresión de la suma de esfuerzos que gran parte de la población tradicionalmente excluida de la banca comercial ha desarrollado para tener acceso a medios financieros. Bajo esta lógica se constituyen las *Instituciones Microfinancieras* (IMF's), consideradas mecanismos eficientes de combate a la pobreza, en función del ingreso y de las oportunidades de desarrollo, cuyo origen se ubica en Bangladesh². Sin embargo, el universo de las instituciones microfinancieras no es homogéneo. Existen diferencias que van desde lo estratégico y sustancial hasta lo operativo y técnico, aspectos que las definen en sus alcances y objetivos.

¹ Bolvinik, 1998.

² El primer programa de crédito a población de escasos recursos se realizó en Bangladesh en 1976 por un profesor de economía, Mohammed Yunus quien dirigió un proyecto experimental de crédito sin necesidad de

Planteamiento del Problema

En el marco de las microfinanzas, el acceso al crédito por parte de personas de escasos recursos, que viven en su mayoría en condiciones de marginalidad y pobreza, pero que cuentan con proyectos productivos, es prácticamente nulo por parte del sector financiero mexicano; situación preocupante cuando la actividad productiva constituye una oportunidad de desarrollo para ésta población. Por tal motivo, uno de los retos del actual gobierno federal es el fortalecimiento y la consolidación de instituciones de microfinanzas, para que generen oportunidades de acceso a los servicios financieros de este sector de la población. En este contexto, surge un programa de financiamiento que se inserta en la Secretaría de Economía, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), que tiene como objetivo [...] *el fortalecimiento y consolidación de un sistema de instituciones microfinancieras que den acceso a los servicios financieros, a personas con iniciativas productivas y que preferentemente vivan en situación de pobreza y marginación*³.

El PRONAFIM concibe a las microfinancieras como una alternativa eficaz para brindar servicios financieros. Por una parte, el porcentaje de gastos de operación es de poco menos del 10 por ciento respecto al presupuesto total; por otra, existe una mayor credibilidad y transparencia en el manejo de los recursos, al no interferir el gobierno federal en el otorgamiento de microcréditos a la población (clientelismo político).

Sin embargo, el universo de instituciones microfinancieras es bastante complejo, ya que puede abarcar desde Uniones de Crédito, Cajas de Ahorro Popular, ONG's especializadas en financiamiento, ONG's con fines múltiples, Bancos Populares, Banca de desarrollo, etc., y cada una de estas organizaciones presentan particularidades específicas en su metodología, estrategia y operación.

La heterogeneidad de las IMF's, que se ve reflejada en sus fortalezas y debilidades, constituye un aspecto importante en la canalización eficiente de los recursos federales a estas instituciones. Por tal motivo, el *objetivo de nuestro trabajo*, es:

una garantía. Posteriormente el Banco Central de Bangladesh facilitó los fondos para la creación del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura.

Identificar las fortalezas y debilidades de las instituciones microfinancieras que están incorporadas al PRONAFIM, a partir de una muestra de las IMF's

Ante la presencia de esta gran variedad de actores que intervienen en la promoción de las microfinanzas, la Unidad de Microempresa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elabora *Tipología de IMF's*. Esta herramienta fue concebida para responder a las necesidades de las instituciones de financiamiento de IMF's, ya que dichos financiadores buscan identificar con mayor claridad los tipos de microfinancieras que operan en el contexto latinoamericano, sus características operativas y sus potencialidades de desarrollo, con el fin de administrar con mayor eficiencia los instrumentos de financiamiento que ofertan y poner en marcha planes de asesoría técnica destinados a consolidar el desarrollo de dichos organismos microfinancieros³. Los elementos que estudia el BID para clasificar a las IMF's son: (a) la estrategia institucional; (b) la forma jurídica; (c) el tipo de cliente; (d) los instrumentos crediticios; y (e) la captación de recursos.

Este modelo teórico-metodológico que propone el BID, será nuestro instrumento de análisis para identificar las fortalezas y debilidades de una selección de instituciones microfinancieras que actualmente se encuentran incorporadas al PRONAFIM.

Cuadro 1: Hipótesis de Investigación

Hipótesis teórica	La estrategia institucional, la forma jurídica, el tipo de cliente, los instrumentos crediticios y la captación de recursos por parte de las IMF's son elementos que permiten identificar las debilidades y fortalezas de estas instituciones.
Evidencia empírica	Características de diez microfinancieras que están incorporadas al PRONAFIM y han recibido recursos en 2001-2002.

³ Ver Reglas de Operación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

⁴ Obviamente, la Tipología no es suficiente para tomar una decisión de financiamiento o de inversión en una IMF. Es también necesario conocer los índices financieros y operativos que caracterizan a las mejores instituciones proveedoras de microcrédito. Sobre dicho tema, la Unidad de Microempresa del BID está llevando a cabo un proyecto destinado a identificar los Patrones de Desempeño de las IMF's latinoamericanas

Justificación

Podemos decir que frente a la rigidez de la banca de desarrollo de corte gubernamental y a la banca privada o comercial, surgió este conjunto de organismos que integran la banca social o popular en busca de espacios y que cuentan con instrumentos de apoyo financiero y asesoría para proyectos productivos generadores de empleo con incidencia en la redistribución del ingreso y las oportunidades. Las instituciones microfinancieras, entonces, surgen como respuesta de la sociedad civil al predominio de las políticas sustentadas en los principios de libre competencia, el mercado y la rentabilidad. Las políticas privatizadoras terminaron por debilitar o paralizar a las instituciones de fomento y propiciaron que el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas fuera desplazado al terreno de la banca privada comercial.

En estas circunstancias, el universo de los micronegocios constituye un espacio natural para las actividades de la banca social, incluso de las instituciones de la banca de desarrollo, dirigidas a aplicar fórmulas que superen los elevados costos del crédito, los estudios de pre-inversión y los modelos de garantías que exige la banca privada. Desde esta perspectiva, las instituciones microfinancieras se han propuesto redefinir el papel del crédito en términos de una herramienta pedagógica que capacite a los acreditados en el uso adecuado de los recursos (desde luego, el apoyo financiero a las unidades pequeñas de producción requiere otros apoyos en materia de información, capacitación, asesoría técnica, promoción, comercialización y soporte tecnológico).

La carencia de créditos genera un círculo vicioso que es necesario superar de raíz, mediante la eliminación de las principales barreras que impiden, a las micro y pequeñas empresas, alcanzar el financiamiento. La relevancia social de esta problemática fue reconocida por el presidente de la República, Vicente Fox —desde que era candidato a la gubernatura del Estado de Guanajuato y después como candidato presidencial—, que una vez ganada la elección presidencial, anuncia acciones del gobierno federal dirigidas a la reestructuración de la banca de desarrollo y la activación del crédito bancario, así como a instaurar un programa de microfinanciamiento con los organismos de la banca popular. Resultados de este esfuerzo son los diferentes programas de financiamiento que apoyan

iniciativas productivas. Un ejemplo lo constituye el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, cuya metodología se basa en el uso de instituciones de la sociedad civil ya establecidas, como estrategia de apoyo al microfinanciamiento.

Sin embargo, utilizar este tipo de organizaciones (IMF's) puede representar riesgos a largo plazo para los objetivos que pretende el programa. Los riesgos pueden ser de índole financiera (no recuperación del crédito), operativa (cobertura limitada, tiempos en la utilización de los fondos, imposibilidad de expansión de otros servicios financieros) o metodológica ("clientelismo" en los préstamos), por lo que un estudio más detallado de estas organizaciones puede aportar información para su evaluación y canalización de recursos del PRONAFIM.

El trabajo se desarrolla en cinco capítulos. Los dos primeros tienen el objetivo de ubicar al lector en el marco de referencia en que nos basamos para la elaboración de la tesis, así como la especificación del concepto *microfinanciamiento*, sus alcances e impacto en otros países, y los ámbitos que relaciona. Asimismo, desarrollamos el modelo teórico en el cual basaremos nuestro análisis y que es la Tipología de IMF's propuesto por el BID. En el tercer capítulo abordamos las características del sector de la microempresa en nuestro país y la demanda de servicios financieros por parte de esta unidad económica. En el capítulo siguiente analizamos una muestra de diez instituciones microfinancieras que integran el PRONAFIM, con base en la metodología propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo. Por último presentamos nuestras conclusiones y recomendaciones de política pública al respecto.



CAPITULO I

Marco de Referencia

- 1.1 El Estado y las Políticas Públicas
- 1.2 La Pobreza, un Problema Público
- 1.3 La Política Social en México
(1988-2000)
- 1.4 El desarrollo productivo como
elemento generador de
crecimiento económico
- 1.5 La Sociedad Civil y las Políticas
Públicas

México es un país contradictorio y complejo, con una sociedad plural que tiene diferentes matices ideológicos, económicos, culturales, educativos y religiosos. Es un país con condiciones que responden a diversas realidades. con redes causales tan intrínsecas que no es posible segmentarlas o diferenciarlas. Los problemas que enfrenta México, por tanto, no se pueden limitar por simples relaciones causa-efecto con alternativas de solución únicas, ya que dentro de esa complejidad la separación principio-fin no es fácilmente distinguible; pasado-presente, sueños y realidades. se manifiestan en los reclamos sociales, en las demandas y exigencias de la sociedad hacia el Estado, el cual no sólo debe incluirlas en sus proyectos y programas, sino que en esa interacción el propio papel del Estado se replantea ante la conformación de nuevos actores.

1.1 El Estado y las Políticas Públicas

En la actualidad el Estado desplaza su condición estática de “benefactor” a un Estado regulador y dinámico, con recursos limitados y compromisos no sólo hacia el interior sino también al exterior. Por ello es impulsado a redefinir su soberanía en el contexto de la globalización.

Hacia el interior, la nueva composición del Estado Mexicano no responde ahora a una sola ideología, política o partido. La negociación, la coalición y la cooperación son factores fundamentales en la forma de gobernar y hacer política. Es de suma importancia, también, considerar que en las decisiones sobre políticas públicas se debe tomar en cuenta que existe un presupuesto limitado, una sociedad contradictoria y compleja que genera demandas particulares acordes a cada realidad social, un entorno de negociación y pluralidad política, así como la inclusión del extranjero en la realidad mexicana.

Todo ello conforma el marco de referencia, de acotamiento en el tratamiento y respuesta del Estado ante problemas públicos. Esta respuesta tiene su origen en la agenda de gobierno, la percepción de los problemas públicos y el diseño e instrumentación de las políticas públicas.

Agenda de Gobierno

Por agenda de gobierno suele entenderse —en la literatura— al conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 1993:31). El que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno, analíticamente supone decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de una opción de acción. La atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión ó demanda) alcanza su carácter de *agendum*.

Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública (D. Eider, 1993:77). La importancia del proceso se basa principalmente en dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender, que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultados de definiciones.

Problema Público

Colocar una cuestión en la agenda significa, implícita o explícitamente, ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno. Ciertas maneras de definir las cuestiones se derrotan por el hecho de ofrecer formulaciones con tales componentes, correlaciones y características que el público en general —con referencia a su cultura e intereses— y el gobierno en particular —con referencia a sus restricciones e intereses— consideran inaceptables o por lo menos inabordables.

Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad,

aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Hogwood y Jun, 1984:108).

Los problemas públicos no son fácilmente solubles. En los estados contemporáneos, aun a nivel de gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Su alto grado de dificultad se debe, en gran parte, a que los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos. Los problemas no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. No hay problemas *en sí mismos*, sino que son construcciones sociales y políticas de la realidad. El problema se vuelve, entonces una cuestión; se debate sobre sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento. Se debate también acerca de los pasos a dar para resolver el problema y acerca de si su definición y planteamiento es el correcto para que se pueda resolver.

La cuestión de la definición de los problemas públicos es, entonces, doble. Por un lado enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar, de alguna manera, consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

El reto consiste en construir definiciones aceptables y solubles de problemas, factibles legal y políticamente, viables fiscal y administrativamente. Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problema públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados. Cerrar esa brecha para que el consenso y la colaboración sea posible significa, normalmente y en orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; en el orden político significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema.

En este momento se viven problemas colectivos sin respuestas colectivas. Ahora, sociedad y gobierno entienden claramente que “público” quiere decir algo más que simplemente “civil” y más, mucho más, que simplemente “gubernamental”. La política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y

corresponsablemente las iniciativas social y gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta, la cual toma forma en una política pública.

Política Pública

El concepto de política pública ha sido discutido por diferentes autores; por ejemplo, Easton¹ define a la política pública como un conjunto de decisiones y acciones que incluyen valores. Para J. Jenkins² es un conjunto de decisiones relacionadas, concernientes a la selección de metas y de significados de sus logros en una situación especial. Smith³ señala que es la elección deliberada de acciones o no acciones, mas que los efectos de fuerzas relacionadas. Enfatiza inacción, ya que las decisiones no deben prestar exclusiva atención en producir cambios, sino también deben de ser sensibles a aquellos que resisten el cambio y son difícilmente tomados en cuenta porque no están representados en el proceso de políticas públicas (Weimer y Vining, 1992:110).

En general, podemos decir, la política pública involucra el curso de una acción, o el conjunto de decisiones en una decisión emitidos por una autoridad competente para solucionar un problema de la agenda pública que responde a demandas sociales (Bardach, 1990).

En los años noventa se dio una profunda reflexión en el ámbito político, económico y social sobre las experiencias realizadas en los países de la Región, para salir de la grave crisis sufrida en el decenio anterior y para integrarse plenamente a la dinámica globalizadora que se impulsa actualmente en las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países. Esta reflexión surge como el producto de los importantes cambios que se dieron tanto en el Estado como en la estructura económica y social. En especial, uno de los tantos núcleos generadores de polémica es el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población y la severa pauperización de estratos medios durante los años ochenta.

¹ Véase por ejemplo, a Luis Aguilar Villanueva en *El Estudio de las Políticas Públicas*, Porrúa, México, 1992.

² Ibidem.

³ Ibidem.

Frente al nuevo perfil de la pobreza, algunos estados han puesto en acción políticas sociales compensatorias; con cambios importantes en la naturaleza y alcances de la política social tradicional. Difícilmente se encontrará un caso que ejemplifique claramente el perfil de dichas políticas sociales. Para comprender dichos cambios es ilustrativo tomar como patrón de comparación las políticas sociales del estado "benefactor" tal como se conoció en América Latina, versión que algunos estudiosos discuten desde el punto de vista teórico y más particularmente desde la experiencia real con que dicho concepto se materializó en los países más desarrollados.

1.2 La Pobreza, un Problema Público

Uno de los principales problemas que agravan a la sociedad en su conjunto y que pone en claro la existencia de fallas en las formas de convivencia, solidaridad y distribución de oportunidades entre los individuos en México, es *la pobreza*. Desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de los setenta, el ingreso de la mayoría de la población creció de manera continua, con una inflación relativamente baja. En contraste, las crisis económicas recurrentes de los últimos 25 años mermaron considerablemente la capacidad adquisitiva de la gran mayoría de la población económicamente activa; el ahorro acumulado perdió una parte considerable de su valor real y fue sensible la disminución patrimonial para extensos grupos de la población. Se agudizó la pérdida del empleo y el cierre de empresas o negocios familiares, y el elevado costo del crédito para financiar negocios pequeños restringió la iniciativa emprendedora. En consecuencia, aumentó el número de mexicanos en condiciones de pobreza o pobreza extrema, pues las comunidades con problemas de aislamiento geográfico o mínima escolaridad que crónicamente padecen esta situación, resultaron afectadas por la pobreza derivada de la contracción severa de los ingresos y la pérdida patrimonial de otros grupos sociales.

En el período reciente, la situación económica de México se vio afectada, también, con una mayor incertidumbre generada por la presencia de actos violentos y por el proceso de transición a un sistema político más democrático y abierto. Los costos de las crisis y

ajustes no fueron distribuidos de manera equitativa. En general, los costos recayeron de manera más que proporcional sobre los grupos medios y más pobres, mientras que el tope de la población salió bien librada. Mucho de este efecto se debe al hecho de que durante las crisis los ingresos salariales cayeron mucho más que los ingresos no salariales (las ganancias y rentas en particular).

Los estudios disponibles indican que la liberalización comercial aumentó la disparidad salarial entre trabajadores calificados y no calificados en el sector manufacturero. Por otra parte, un trabajo realizado sobre el sector ejidal encuentra que la diferenciación social y la pobreza han ido en aumento a partir del período en que se introdujo la reforma agrícola/agraria. Asimismo, muestra que tanto la pobreza extrema como la pobreza moderada en el sector primario ha ido en aumento entre 1989 y 1994, mientras que la incidencia en los otros sectores tiende a disminuir.

Indicadores de extensión de la pobreza en México	población
Población que recibe un ingreso inferior a 2 SM	55 %
Población que vive en condiciones de hacinamiento	47.5 %
Población mayor de 15 años que no ha terminado la primaria	27.8 %
Población que no cuenta con agua entubada ni drenaje	12 %

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Censo 2000.

La política social de los últimos diez años ha estado mucho más ceñida a lograr establecer una efectiva red de protección social de los grupos más afectados por la crisis de los ochenta y por los cambios derivados del ajuste. En torno a esta finalidad se ha recurrido a instrumentos de corto plazo y de mayor impacto y eficiencia, que posibilitan compensar las pérdidas sociales sufridas y contener la movilidad social descendente. De esta forma se cristalizó un perfil de política social compensatoria que ha aportado importantes innovaciones programáticas e institucionales; entre estas se encuentra la creación de un agente público social, como el Fondo de Inversión Social, con características totalmente nuevas que modernizaron la gestión pública de con impactos exitosos.

Si la pobreza es atribuida a la marginación y a la falta de acceso a servicios básicos y de infraestructura básica, la propuesta de políticas estaría vinculada a la dotación de tales servicios, como podría desprenderse de la explicación directa de la pobreza. Del diagnóstico, la caracterización y la magnitud de la pobreza, tendrán que surgir las opciones de políticas plausibles para su solución. Una vez establecido el diagnóstico sobre la pobreza, otro asunto esencial que requiere plantearse con claridad es la caracterización y las funciones de las políticas sociales.

1.3 La Política Social en México (1988-2000)

La concepción de la política social en México, durante los últimos tres sexenios, ha sufrido transformaciones en los paradigmas y metodologías orientados a combatir el fenómeno de la pobreza.

Durante el periodo de Salinas de Gortari (1988-1994), la estabilidad en las variables macroeconómicas eran condición necesaria, aunque no suficiente, para sustentar un crecimiento con equidad, tal y como se presenta en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: [...] *La estabilidad económica –en cuanto a precios, variables financieras y tipo de cambio- es condición para el crecimiento sostenido con equidad ... En atención a la complementariedad necesaria de lo económico y lo social, el Plan señala una estrategia económica, promueve la ejecución de acciones encaminadas a aumentar de manera más inmediata y directa el bienestar nacional. Esta estrategia parte de que las medidas para estimular el crecimiento económico serían insuficientes para asegurar por si mismas la adecuada satisfacción de las demandas de justicia y de mejores condiciones de vida de todos los mexicanos.*

El aumento del nivel de vida de la población se apoyaba en dos bases económicas. Por una parte, la creación de actividades y empleos bien remunerados y, por la otra, el incremento de los salarios reales. Se contemplaban cuatro líneas estratégicas para el mejoramiento productivo del nivel de vida:

- ⇒ Creación abundante de empleos bien remunerados, así como la protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores.
- ⇒ Atención a las demandas prioritarias del bienestar social.
- ⇒ Protección del medio ambiente.
- ⇒ Erradicación de la pobreza extrema.

Las líneas de política a seguir contemplaban una mayor participación de las organizaciones representativas de los trabajadores, para fortalecer su participación en el proceso de cambio económico. De igual manera, se consideraba impulsar una política de subsidios más selectiva que fortaleciera el poder adquisitivo de los grupos más necesitados, así como la consolidación de una política tributaria que permitiera una mejor distribución del ingreso. El gasto social se basaba en dos propósitos fundamentales; por una parte, mitigar los efectos que dejó la crisis y avanzar en la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes mayorías del país; por la otra, se buscaba acrecentar la propia capacidad de desarrollo. Para la erradicación de la pobreza extrema, las acciones de atención a los grupos de escasos recursos del campo y las ciudades se planteaban, de manera selectiva y específica, lo que llevaba a políticas sociales focalizadas.

Así se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que fue el instrumento que el Gobierno de la República desarrolló para combatir la pobreza extrema. Este programa buscaba la consolidación gradual de la capacidad productiva de los grupos que no la tienen. Existía la necesidad de abrir oportunidades de desarrollo bajo un sentido de corresponsabilidad y justicia. Sin embargo, tal y como se contempla en el PND 1989-1994, existía una orientación, por parte del gobierno, en los proyectos de inversión que deberían impulsarse [...] *las áreas que recibirán particular atención son: alimentación; regularización en la tenencia de la tierra; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud... todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.* Estos proyectos serían la respuesta a demandas ciudadanas, promoviendo la participación y las aportaciones de los grupos beneficiarios.

Como resultado de esta visión de política, se ponen en operación los Fondos de Solidaridad para la Producción, que apoyaban el desarrollo de proyectos productivos,

principalmente en el campo. En 1992 se crea también el Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad, el cual brindaba apoyo financiero y técnico para la creación y consolidación de pequeñas unidades productivas, y cuyo objetivo era elevar los niveles de bienestar de los grupos sociales y asegurar su patrimonio. Los logros más importantes en ese sentido fueron⁴:

- ⇒ Una inversión federal de 876 millones de pesos.
- ⇒ La creación de 19 mil 905 empresas que generaron 84 mil 500 empleos.
- ⇒ La concentración del 51 por ciento de las empresas establecidas en seis estados de la república.

Al término de la administración, si bien hubo estímulos para el desarrollo de las capacidades productivas, los resultados en la generación de empleos —especialmente los apoyos para la microempresa— fueron reducidos. El nivel de cobertura federal apenas fue del 18 por ciento y se destinó solamente el 20.6 por ciento del total de montos federales canalizados a Solidaridad. Por ello, a pesar de los esfuerzos realizados, no se alcanzaron cabalmente los objetivos planteados. Por un lado, se presentaron impedimentos a la concurrencia de todas las instancias públicas, en los programas para atender a las regiones y a los grupos sociales de mayor prioridad; por otro lado, el proceso de fomento y apoyo a las actividades productivas —considerado como una de las condiciones para eliminar las causas estructurales de la pobreza— no avanzó con la celeridad esperada.

En la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), la política social para la erradicación de la pobreza y de la marginación se instrumentó mediante una estrategia integral que pretendía proporcionar, por una parte, servicios básicos a la población, y por otra promover su participación en actividades productivas que incrementaran sus ingresos. Para ello se transforma el Programa Nacional de Solidaridad, [...] *cuya orientación sería la concentración en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutinara los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y*

⁴ Informe de Ejecución 1994. Carlos Salinas de Gortari.

sociedad⁵. Así, la nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se daba a partir de una estrategia de integración social y productiva.

La integración social aludía al compromiso de crear condiciones de participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo. Por su parte, la integración productiva se concebía como un medio que permitiría socializar el esfuerzo para superar los rezagos y promover el crecimiento económico; de esta manera, constituía también un elemento de articulación del desarrollo regional como estrategia para la aplicación de políticas integrales de bienestar.

La política de superación de la pobreza tenía como objetivo establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos al proceso de desarrollo. En este contexto, la estrategia general consistía en actuar simultáneamente en la contención de los efectos sociales de la crisis que afectaron el bienestar de la población y, al mismo tiempo, se orientó al despliegue de las potencialidades productivas de las regiones y las personas.

Los criterios rectores presentados en el PND 1995-2000 fueron [...] *la equidad y bienestar para igualar oportunidades, compensar diferencias y promover el aumento de la productividad y de los ingresos de la población menos favorecida*. Las líneas de acción de la política de combate a la pobreza que se establecieron fueron:

- ⇒ La provisión de servicios básicos
- ⇒ La generación de empleo y oportunidades de ingreso
- ⇒ Desarrollo de las capacidades de los individuos y sus familias

Dentro de esta visión de política social, se buscó que las políticas sectoriales concentraran sus programas en atender prioritariamente las carencias de los grupos sociales y regiones del país en situación de pobreza extrema. El gobierno de Zedillo seguía la lógica de corresponsabilidad planteada por Salinas de Gortari, donde la participación social era indispensable para lograr el bienestar colectivo. La política de Estado era una política *de y para* la comunidad en su conjunto.

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

De los apoyos para aumentar la producción, la productividad y el ingreso, se contemplaban apoyos directos al consumo y a la inversión en recursos humanos, complementados con programas de empleo. Simultáneamente se impulsó la ejecución de proyectos productivos, sobre todo se aumentó la *producción agropecuaria* en zonas rurales alejadas de los centros urbanos. Igualmente, se planteó impulsar las *empresas y proyectos agroindustriales* de orientación social. Otros instrumentos que se fortalecieron fueron los fondos de financiamiento que impulsaban *labores artesanales*, mediante la ampliación de su cobertura financiera y el fortalecimiento de las actividades de comercialización y fomento a la producción. Los programas que impulsaron las oportunidades de ingresos durante esa administración fueron:

- ⇒ Programa de Empleo Temporal
- ⇒ Programas de desarrollo rural productivo
- ⇒ Programas de Acceso a Financiamiento (Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES), Programa de Desarrollo Productivo a la Mujer. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR, creado en 1999)
- ⇒ Otros programas productivos (Programa de Fomento Productivo, Apoyos productivos del Instituto Nacional Indigenista, etc.)

Los resultados más relevantes al término del sexenio con respecto a *los Programas de Acceso a Financiamiento*, fueron la creación de 4 mil 402 empresas sociales, que generaron 186 mil empleos permanentes mediante aportaciones de capital de riesgo. Se apoyaron poco más de 14 mil proyectos productivos que generaron casi 525 mil empleos temporales⁶. Si bien hubo una estrategia de conjuntar esfuerzos para romper el círculo vicioso de la pobreza, mediante la creación de oportunidades de ingreso, los resultados con respecto al objetivo planteado fueron poco alentadores.

Por su parte, la política social del actual gobierno, presentada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, parte de un reconocimiento de la importancia del trabajo conjunto entre el sector privado y público. Es un hecho que la acción de las organizaciones civiles

tiene una gran influencia en el logro de resultados concretos para la sociedad, sobre todo entre los grupos tradicionalmente menos favorecidos por el progreso del país. Además, el uso de los recursos que son utilizados por estos organismos llega de manera más directa a los grupos que más lo requieren, y contribuye a crear lazos y sentido de solidaridad y corresponsabilidad.

Para la administración foxista, resulta [...] *conveniente, desde el punto de vista del desarrollo social, impulsar la acción de las organizaciones de la sociedad civil para atender las necesidades sociales más sentidas en el país. Además, esto permitirá que los satisfactores de esas necesidades sean provistos por personas que están cerca de la problemática, con lo que se agiliza la atención y se maximizan los resultados obtenidos*⁷.

Los actuales ejes rectores de la política nacional en materia de desarrollo social y humano son⁸:

1. *Elevar los niveles de bienestar.* Está orientado a evitar que existan grupos de la población cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentre por debajo de ciertos umbrales.
2. *Equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades.* Se impulsará la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables.
3. *Capacidad e iniciativa.* Se pretende fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos, dotándolos de una educación de vanguardia y preparación de avanzada.
4. *Cohesión social.* Propone acciones y programas tendientes a aumentar la solidaridad, acrecentar su compromiso con la nación mediante la elaboración de proyectos incluyentes, y disminuir la presencia del Estado en las áreas que las organizaciones gubernamentales pueden tener una contribución efectiva.
5. *Confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país.* Se contempla ampliar la capacidad de respuesta del Estado, crear condiciones institucionales que permitan anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación de las organizaciones

⁶ Resultados del Sexto Informe de Gobierno 2000. Pág. 306.

⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Pág. 25.

sociales, y que refuercen su sentido de compromiso en la continuidad de los programas sociales.

Un elemento importante para el crecimiento económico, es el fortalecimiento del ahorro interno y del sector financiero (que apoye al aparato productivo). a fin de que sean pilares de inversión y crecimiento para el combate a la pobreza. Para ello, una de las estrategias a seguir es la *creación de la banca socia*, la cual tendrá dos lineamientos esenciales. En primer término, ordenar el sector de ahorro y crédito popular, dotándolo de un marco normativo adecuado, que le dé transparencia y seguridad; formar un sistema de supervisión acorde con las características propias del sector y establecer criterios contables similares a los del resto de los intermediarios. Con esta iniciativa se busca evitar nuevos episodios de crisis y crear confianza en los sistemas financieros. Para alcanzar una mayor eficiencia se promoverá, sin descuidar sus funciones, la transformación de instituciones relacionadas a fin de aprovechar las posibilidades de apoyo al sector.

El segundo lineamiento será estimular proyectos productivos viables, a fin de aprovechar el potencial brindado por el entusiasmo y las ideas creativas de personas que carecen de apoyo financiero. Para ello, se destinarán recursos mediante microcréditos que impulsen las ideas emprendedoras y productivas de los mexicanos que deseen mejorar su condición económica. Los proyectos productivos viables que surjan como iniciativa de las personas, familias o comunidades contarán con financiamiento accesible⁹.

Asimismo, se plantea un desarrollo incluyente, el cual debe traducirse en la reducción de la inequidad, en la distribución del ingreso, en la disminución de la pobreza, en la creación de nuevos empleos, en el mejoramiento de la calidad de vida y en un mayor número de microempresas competitivas. Para el actual gobierno, la política social compensatoria no es suficiente y se requiere de una política integral de desarrollo empresarial para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa.

Uno de los principales cambios en el tratamiento de la pobreza del gobierno actual, es la concepción de estrategias productivas y económicas, en lugar de políticas meramente

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

“asistencialistas” (como se observa en gobiernos anteriores). La relevancia que adquiere la actividad productiva plasmada en las micro y pequeñas empresas, como motores de desarrollo, no sólo económico sino de contención y combate de la pobreza, representan nuevas formas de cooperación y concepción teórica y metodológica en el tratamiento del problema. Este cambio lo vemos reflejado en los programas de financiamiento que tienen como objetivos *apoyar a los microempresarios* y a los trabajadores por cuenta propia para que logren una vinculación productiva con el mercado mediante la asesoría y la capacitación, así como *establecer un sistema sólido de instituciones financieras* que potencie la capacidad productiva de la población emprendedora de bajos ingresos y permita a estos grupos su incorporación a la vida productiva del país, promoviendo una cultura de ahorro y de acceso al crédito.

1.4 El desarrollo productivo como elemento generador de crecimiento económico

El fenómeno de la pobreza en México rebasa actualmente los 26 millones de mexicanos que viven en condiciones de extrema pobreza y 42 millones que son considerados como pobres (Bolvinik, 1998). Esto es, el 68 por ciento de la población nacional se encuentra excluida de condiciones y posibilidades de desarrollo. La condición de pobreza resulta entonces un problema nacional el cual requiere de mecanismos innovadores, que proporcionen caminos firmes y permanentes, a fin de que un gran número de la población inicie el cambio hacia condiciones de vida digna y una participación social, cultural, política y económica plena.

Entre estos mecanismos se encuentran *las microfinanzas*, que apoyan las iniciativas productivas de una o dos personas, o de un grupo pequeño para obtener un ingreso. La organización colectiva en sociedades de ahorro y crédito, con el propósito de optimizar recursos avalados por la comunidad, es una expresión de la suma de esfuerzos que gran parte de la población tradicionalmente excluida de la banca comercial ha desarrollado para tener acceso a medios financieros. Bajo esta lógica, uno de los nuevos instrumentos para combatir a la pobreza que han tenido mayor apoyo y aceptación entre diferentes países, han

sido las *Instituciones Microfinancieras (IMF's)*, consideradas como un mecanismo eficiente de combate a la pobreza, en función del ingreso y de las oportunidades de desarrollo, cuyo origen lo encontramos en Bangladesh¹⁰.

El auge de las microfinanzas es explicado por los resultados positivos que han tenido en diferentes países, con relación al ingreso y al empleo, y en consecuencia por la posibilidad que ofrecen de generar mecanismos de ahorro e inversión que se traduzcan en la generación de activos productivos, a fin de incrementar el ingreso de los beneficiarios que por lo general son personas que viven en condición de pobreza.

Menjívar (1997) menciona que uno de sus principios es que [...] deben orientar las nuevas estrategias de combate a la pobreza y enfocarse en sus causas, no en sus consecuencias; el diseño de esta línea de acción debe ser a largo plazo. El asistencialismo, entonces, se considera como un atenuante o paliativo, cuyos incentivos negativos inherentes fomentan la dependencia, ahogan las iniciativas y la creatividad, e inhiben los esfuerzos propios de los afectados por aumentar sus ingresos; además, frecuentemente, acarrea algunos efectos secundarios muy nocivos como la estigmatización.

Por ello la política social debe estar orientada a crear oportunidades de desarrollo, que permitan la independencia de los individuos para con la ayuda del Estado a largo plazo; es en este contexto que el microfinanciamiento toma fuerza. La principal contribución de las microfinanzas consiste en ayudar a la gente a superar limitaciones financieras y facilitar la administración de su dinero.

Miguel Székely¹¹ propone, a su vez, que los programas sociales no estén desvinculados de la estrategia nacional de desarrollo; por lo que la intervención de políticas públicas debe darse en dos esferas: la generación de capacidades y oportunidades. En cuanto a las capacidades, el Estado debe intervenir en educación, salud e inversión. Esta

¹⁰ A mediados de los setenta en Bangladesh, Mohammed Yunus (profesor de economía), pone en marcha el primer programa de crédito dirigido a la población de escasos recursos y que no tienen garantía alguna. Posteriormente el Banco Central de Bangladesh facilitó los fondos para la creación del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura.

¹¹ Este autor fue Director del Departamento de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente es Subsecretario de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo cuenta con numerosas publicaciones y ensayos sobre política social, pobreza, distribución del ingreso entre otros. Véase por ejemplo, *The 1990's in Latin America: Another decade of persistent inequality*. Work Paper. BID, December

última se refiere a la ausencia de mercados formales de crédito, que den servicios financieros a sectores de la población de escasos recursos, para los cuales los servicios de ahorro y crédito son imposibles ya que carecen de garantías o colaterales. En tal caso, señala que [...] *es responsabilidad del estado promover la existencia de instituciones microfinancieras, que provean al pobre de maneras seguras para su ahorro. así como dar acceso al crédito a quienes la banca comercial excluye.*

La pobreza conceptualizada como el fracaso de las capacidades, entonces, nos permite entender que los pobres se enfrentan a una terrible desventaja en su capacidad para transformar y utilizar sus ingresos, por escasos o elevados que estos sean. El círculo vicioso de la pobreza se reproduce cuando esta incapacidad hace que la privación relativa en el ámbito de los ingresos se transforme en deficiencias nutricionales, educativas, sanitarias, etc.¹² En este marco, el diseño de una política pública de combate a la pobreza no debe agotar esfuerzos y recursos públicos en atacar las consecuencias visibles de la privación de ingresos, al menos no exclusivamente; antes bien, debe evitar la reproducción de ésta, mediante mecanismos que habiliten y den capacidades de transformación de los insumos de los pobres, por pequeños e insignificantes que estos sean.

Uno de los mecanismos que permite contener la reproducción de la pobreza, y que a su vez va acompañado de capacitación para su uso, es sin duda el microcrédito, donde la posibilidad de transformar la falta de capacidades de las mujeres y los hombres pobres, mediante la capacitación en el uso de sus ingresos, por pequeños que estos sean, aunque no acaba con la pobreza, puede evitar que esta se transmita de padres a hijos como una epidemia generacional.

El diseño de una política pública basada en las microfinanzas puede encontrar en las estructuras del Estado los elementos que permitan transformar y consolidar a los organismos intermediarios de las microfinanzas, en instrumentos sociales y económicos para propiciar el desarrollo nacional.

1999. *Do we know how much poverty there is?*. Work paper. BID, December 2000. *Is Economic Growth Good for the Poor?* Tracking low incomes using general means. BID. Work paper. June, 2001.

1.5 La sociedad civil y las políticas públicas

El término participación ciudadana (referido a las políticas públicas) es interpretado de diversos modos, que en síntesis podrían simplificarse en un *continuum* de interacción social Estado-Sociedad Civil, el cual va de un polo, la información/consulta —el diálogo, la captación de opiniones de la ciudadanía—, hasta la co-gestión o incluso la auto-gestión.

La política social moderna trata de corregir una falla de la gestión pública social tradicional, que es la ausencia de criterios participativos en la intervención pública social. Para suplirla se adopta como criterio fundamental la participación de los beneficiarios y se recurre a procedimientos de concertación, coordinación y, en general, de búsqueda de acuerdos con los actores sociales partícipes de los programas y proyectos públicos sociales. Esta acción promotora de la participación social se complementa con acciones en otros dos ámbitos relevantes: el fortalecimiento institucional para la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El fortalecimiento institucional de la participación se refiere a los esfuerzos por ampliar el derecho de asociación y garantizar el mejor funcionamiento de las organizaciones intermedias, a nivel de comunidades, municipios, juntas vecinales y organizaciones de la comunidad. Complementariamente, la política social procura fortalecer la sociedad civil, de modo que desarrolle sus plenas capacidades y habilidades, y canalice adecuadamente sus demandas y esfuerzos contributivos al mejoramiento de las condiciones de vida. En particular, se trata de crear espacios de articulación de las iniciativas y acciones de las organizaciones sociales intermedias y de base, siendo estas organizaciones representativas de la comunidad y de los diferentes actores sociales.

Por su parte, la interacción Estado-Sociedad Civil estuvo tradicionalmente viciada por sesgos clientelísticos que manipulaban la relación. De hecho, implicaban una minimización de la acción autodirigida de los distintos actores sociales. Este sesgo incidió negativamente en algunas experiencias de políticas sociales participativas, como por ejemplo la del desarrollo de la comunidad. En este caso, se inducía una interacción clientelística entre la comunidad local y el estado, y no obstante que se estimulaba una

¹² Sen, Amartya. Nuevo Examen de la Desigualdad. Alianza Editorial, Ciencias Sociales, Madrid, 1992.

identidad en la comunidad, no se alentaba una identidad ciudadana o una interacción de igualdad con otros actores sociales que tuviera impacto sobre el conjunto de la sociedad civil¹³.

En los últimos decenios, la participación ciudadana en países latinoamericanos ha experimentado un profundo cambio en la conformación y dinámica de sus respectivas sociedades, que en esencia puede sintetizarse en una dinámica de creciente heterogeneización de los actores sociales, como producto de un proceso de división social inducido por factores económicos, demográficos y culturales. Así, hoy se aprecia la acción de los agentes sociales clásicos, como el empresariado, la clase obrera, los campesinos, y también significativamente las mujeres —como movimiento social—, los jubilados, los jóvenes y los grupos indígenas.

En esta dinámica, la Sociedad Civil se va diferenciando en una amplia gama de sujetos sociales, que interactúan con criterios propios; es decir, actúan autodirigidos en cuanto a la identificación de sus intereses y propuestas de cursos de acción social. Cada actor interactúa socialmente conforme a sus intereses particulares en un marco institucional de derecho, que articula legítimamente sus peticiones sociales sin discriminaciones ni exclusiones sociales. En esa medida se va constituyendo, en cada uno de los sujetos sociales, la conciencia de ciudadanía, de una pertenencia e identidad nacional que legitima el lugar de sus intereses particulares¹⁴. Frente a esta compleja Sociedad Civil, se plantea la Participación Ciudadana desde el Estado, lo que posibilita la inclusión de los diferentes actores sociales en el diseño y ejecución de la intervención pública social.

Una función esencial de la Participación Ciudadana¹⁵ es articular, priorizar, consensuar y coordinar de modo participativo las propuestas de intervención pública social a nivel territorial, las cuales son planteadas por los distintos actores de la Sociedad Civil y el Estado. Para ello, se convoca a los diferentes sujetos sociales a través de

¹³ Reygadas Robles, Rafael (1998). *Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. Véase también *Elementos para una política social alternativa. Presentación sinóptica de algunas propuestas* (mimeo), Comisión de Política Social. Ciudad de México, julio de 1994.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Para mayor referencia sobre la inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública, véase a Méndez, José Luis en *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*. International Society for Third Sector Research. 1999.

mecanismos de concertación, que buscan consensuar y coordinar las propuestas de la Sociedad Civil. De esta forma, la Participación Ciudadana viabiliza la inclusión social de los distintos actores sociales de la Sociedad Civil sobre la base del principio de igualdad, en un marco institucional consensuado de derecho. Así, el proceso de inclusión social que se efectiviza a través de la participación ciudadana, contribuye a conformar la conciencia de un derecho ciudadano vigente.

Otra función esencial de la Participación Ciudadana es la del control social sobre los programas y proyectos públicos sociales¹⁶. Ello se materializa a través de mecanismos participativos concertados, en los que el Estado y los distintos actores sociales interactúan en el control, vigilancia, supervisión y evaluación de esas acciones, contribuyendo sustantivamente al logro de impactos de eficacia y equidad de las mismas. Este control social sobre la intervención pública social es uno de los aspectos más innovativos de la participación ciudadana, que se fortalece cuando está articulada con la política de descentralización, para reconstituir el tejido social, consolidar las organizaciones sociales territoriales y democratizar los municipios. Esto implica una aproximación de la política social, integrada a nivel municipal, con la participación de los grupos beneficiarios. La sociedad civil difícilmente podrá constituirse en interlocutora del Estado si no existen organizaciones sociales territoriales que la representen y sirvan de mediadoras entre las autoridades gubernamentales y la ciudadanía.

Por su parte, el BID y el Banco Mundial contemplan la “entrada” de la sociedad civil al discurso, y su incorporación al diseño de estrategias y políticas. La necesidad de participación se fundamenta tanto en razones internas a la factibilidad de los proyectos como en razones que apuntan al fortalecimiento de los actores sociales. Así, la participación: a) mejora la calidad y sustentabilidad de los proyectos, contribuyendo al desempeño; b) mejora el diseño reduciendo los costos de obtención de información; c) ayuda a mejorar los conflictos, al incluir desde el comienzo a los afectados y reducir así los costos de supervisión posterior.

Pero una metodología participativa ayuda, también, a fortalecer a los potenciales actores, en tanto genera aprendizaje, compromiso, sentido de pertenencia, movilización y

colabora a generar destrezas y actitudes favorables a la integración. Por ende, de manera indirecta, la participación colabora con el fortalecimiento de la estabilidad democrática y del buen gobierno, así como con el desarrollo económico¹⁷.

En el ámbito de la pobreza, para el BID, las ONG's y las organizaciones comunitarias son la sociedad civil. Se puede detectar una relación de consecuencia entre estrategia participativa-pobreza-ONG-sociedad civil. Y es que en el área de pobreza y extrema pobreza, los interlocutores e involucrados que se encuentran o que es necesario reconocer o fortalecer, son básicamente las asociaciones comunitarias y las ONG's. La forma de expresión de participación de la sociedad civil en el tema de pobreza, es fundamentada por la necesidad de inversión en capital social, que en términos muy globales la idea de capital social hace referencia a la manera en que los actores económicos interactúan y se organizan para generar desarrollo y crecimiento.

La participación social tiene vital importancia en la sostenibilidad de los proyectos y ha sido utilizada en la formación de capital social básico y *la sostenibilidad de acciones a nivel de la comunidad*. En el caso de las actividades productivas, el campo para la participación es más amplio —como microempresas o cooperativas— y corresponde en mayor medida al criterio de incentivar el esfuerzo del grupo objetivo (Wurgaft, 1993).

Por su parte, las corrientes neoliberales, interesadas en reducir drásticamente el peso y la intervención del Estado, y en promover vías autogestionarias regidas por el mercado para la solución de las necesidades sociales, formularon una interpretación diferente de la participación como medio, el cual permitirá descargar al Estado de sus obligaciones y responsabilidades para cederlas a las organizaciones privadas.

Los movimientos políticos y económicos de la última década han obligado a replantear cuál debiera ser el papel del Estado y en qué actividades debería incidir. En América Latina, el cambio de un Estado proteccionista a uno regulador ha sido evidente. Es por ello que diversos actores dentro del ámbito social también han venido revalorando su participación en los asuntos públicos; un ejemplo claro de ello son las organizaciones civiles. A partir de los años noventa, diversos estudios señalan que el paradigma de la

¹⁶ Ibidem.

Participación Social es hacer de la cooperación social, la vía para la provisión de los servicios públicos.

En conclusión, uno de los principales problemas que agravan a la sociedad en su conjunto y que pone en claro la existencia de fallas en las formas de convivencia, solidaridad y distribución de oportunidades entre los individuos, es *la pobreza*. Éste fenómeno constituye un agravio no sólo a la sociedad: en particular cuando la marginación, escasez de oportunidades y pobreza extrema, son expresiones *sine qua non* a su condición.

La pobreza, entonces, se convierte en un problema público y social. La interacción entre el Estado —con capacidad ejecutiva para orientar las políticas sociales— y los organismos de la Sociedad Civil —que promueven el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de los pobres— se hace indispensable.

La atención, por parte del Estado, a las demandas ciudadanas, es conceptualizada como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente las iniciativas social y gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta, la cual toma forma en una política pública.

En México, el tratamiento de la pobreza a finales de la década de los ochenta, y hasta el decenio anterior, se realizaba a través de políticas públicas de corte asistencial, lo cual generaba efectos perversos, ya que el asistencialismo se considera como un atenuante o paliativo, cuyos incentivos negativos inherentes fomentan la dependencia y ahogan las iniciativas de participación y desarrollo.

En el gobierno de Zedillo se empezó a considerar la estrategia de integración social y productiva en la política de combate a la pobreza y a la marginación social. La integración social aludía al compromiso de crear condiciones de participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo. Por su parte, la integración productiva se concebía como un medio que permitiría socializar el esfuerzo para superar los rezagos y promover el crecimiento económico; de esta manera, constituía también un elemento de articulación del desarrollo regional como estrategia para la aplicación de políticas integrales de bienestar. Sin embargo, las políticas de apoyo al desarrollo productivo no daban

¹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, *Resource Book on Participation*, véase también The World Bank Participation Sourcebook.

independencia en la consecución de los proyectos; es decir, existía una clara orientación de las líneas de acción a ciertas actividades productivas (agroindustriales y artesanales, principalmente), por lo que sectores de la población que no realizaban alguna de estas actividades fueron prácticamente excluidos de estas políticas.

En el gobierno actual, la estrategia de política social a seguir es de naturaleza económico-productiva. El fortalecimiento del ahorro interno y del sector financiero (que apoye al aparato productivo) son pilares de inversión y crecimiento para el combate a la pobreza. Y como parte de esta política pública, la cooperación entre Estado y organismos de la Sociedad Civil orientados al apoyo de actividades productivas, constituyen una de las metodologías novedosas que incorpora este gobierno.



CAPITULO II

El Microfinanciamiento

2.1 ¿Qué es el microfinanciamiento?

2.2 El impacto del microcrédito

2.3 Instituciones Microfinancieras (IMF's)

2.4 Tipología de las Instituciones

Microfinancieras

2.5 La AFI

En el capítulo anterior se señala el nuevo paradigma en la provisión de bienes públicos, donde una creciente interacción entre el Estado y la Sociedad Civil generan nuevos mecanismos de acción pública. Ante un evidente incremento de la desigualdad, resultado de la adopción del modelo económico neoliberal, surgen organizaciones civiles que buscan romper con el corporativismo económico ligado al Estado Benefactor. Este tipo de organizaciones dedicadas a financiar proyectos productivos son las denominadas *instituciones microfinancieras* (IMF's), las cuales constituyen una respuesta a las necesidades de la micro y pequeña empresa, caracterizada por sus bajos niveles de capitalización y un acceso muy limitado a los mercados financieros.

Las restricciones estimularon la aparición de mecanismos novedosos de financiamiento y mercados informales de crédito. La forma de participación en estos espacios abarca una amplia gama de intermediarios como son las cajas populares, las sociedades de ahorro y préstamo, las uniones de crédito, los bancos populares y otras instituciones microfinancieras. La novedad de estas instituciones es la metodología que utilizan en la provisión de servicios microfinancieros y el impacto que estos servicios tienen en la población más pobre.

Cuadro 1. Comparación de metodologías operativas de los servicios financieros

Metodología anterior	Nueva Metodología
Las instituciones promotoras son gubernamentales o religiosas.	Las organizaciones que sustentan estos programas en la mayoría de los casos no son gubernamentales.
Los pobres no necesitan otros servicios financieros tales como pagos y ahorro.	Los pobres tienen una gran necesidad insatisfecha de servicios de ahorro.
El objetivo de estos programas es paternalista y/o caritativo.	Estos programas buscan superar la pobreza y cambiar las condiciones de vida de sus miembros.
El grupo objetivo es seleccionado por criterios clientelares.	El grupo objetivo está conformado por pobres o individuos en extrema pobreza.
Las instituciones funcionan con donativos de organismos internacionales o fondos gubernamentales.	Las instituciones pretenden ser autosustentables y operan con fondos captados en las propias comunidades.
Estos programas operan "a fondo perdido".	La recuperación de préstamos es cercana al 100%.
Los beneficiarios no tienen interés en pagar los créditos.	Los programas presentan incentivos para pagar los créditos, como es la presión social del grupo.
La cobertura se limita a los beneficiarios pues los recursos se agotan.	La cobertura puede extenderse indefinidamente ya que los créditos pagados permiten otorgar nuevos créditos.

En muchas ocasiones se exige una garantía física del crédito.	Se utiliza un obligado solidario.
Los préstamos son individuales.	Se utilizan también grupos solidarios.
Los servicios se restringen al otorgamiento de créditos.	Se da prioridad a los servicios de ahorro. Se brinda asesoría para el establecimiento de microempresas.

Fuente: Cordero, 2000.

El financiamiento sin duda se ha constituido como una herramienta que opera bajo una lógica económica-productiva. La originalidad del microfinanciamiento radica precisamente en la estrategia que utiliza en la provisión de servicios financieros a sectores de la población que no habían sido considerados por la banca comercial. A pesar de sus logros, al ser un mecanismo relativamente reciente, no existe claridad sobre su funcionamiento, por lo que a efecto de nuestro trabajo, describimos sus principales características.

2.1 ¿Qué es el microfinanciamiento?

Microfinanciamiento es la provisión de pequeños préstamos, de servicios de ahorro sin requisito mínimo (o muy bajo) y de otros servicios financieros, tales como seguros, transferencias de dinero o pagos de cuentas, diseñada para gente de bajos ingresos o excluida del acceso a los productos comerciales de las instituciones financieras convencionales (BID, 1998). El interés internacional en el microcrédito ha surgido en parte porque el microcrédito para el autoempleo es congruente con la ideología económica neoliberal de brindar oportunidades de auto ayuda a los individuos, mediante su involucramiento en actividades de mercado (Johnson, 1999). Asimismo, se ha argumentado que la microempresa es más atractiva para los donantes internacionales bilaterales y multilaterales, ya que los créditos que se recuperan representan una estrategia más sostenible que las subvenciones.

Sin embargo, el microfinanciamiento es mucho más que el microcrédito. Los otros servicios financieros, especialmente el ahorro y el seguro, así como préstamos de

emergencia y préstamos para las necesidades cotidianas, pueden propiciar que la gente se proteja de caídas regulares o imprevisibles de sus ingresos. A través del tiempo, el microfinanciamiento puede contribuir a que la gente acumule bienes que podrán transferir a sus hijos, y así incrementar la seguridad intergeneracional. Una de las mejores justificaciones de intervenir en el mercado de los servicios financieros a nivel micro, ha sido que debido a la falta de acceso a los bancos la gente pobre no ha tenido más alternativa que depender de prestamistas que pueden cobrar tasas de interés injustas.

Rutherford (1996) ha caracterizado los servicios financieros en tres tipos:

- ⇒ Aquellos que incrementan las reservas de efectivo al ceder ingresos; por ejemplo: en el ahorro, que es el depósito de los ingresos actuales, a fin de retirar un monto en el futuro; el seguro, que permite el acceso del usuario a montos globales en el futuro; los préstamos, que son montos globales otorgados ahora, a cambio de ingresos cedidos en el futuro.
- ⇒ Aquellos servicios que convierten bienes en montos de efectivo; por ejemplo: las prendas; o aquellos servicios que convierten un capital en bienes, como las hipotecas.
- ⇒ Aquellos servicios que permiten el manejo de efectivo; por ejemplo: las transferencias de dinero y el pago de cuentas.

Los servicios microfinancieros, por consiguiente, tienen que ver con el manejo de dinero. A menudo es la gente con menos dinero la que también carece de acceso a los medios para manejar lo que tiene, o para acumular bienes y riqueza transferibles a futuras generaciones; o carece de acceso a los medios para incrementar sus ingresos mediante la inversión productiva.

Según Gulli (1999), las microfinanzas pueden ayudar a los pobres a través de:

- ⇒ Promover inversiones en activos: el financiamiento da más poder adquisitivo, permitiendo a las personas superar las limitaciones de su situación económica.

Por ejemplo, el acceso a servicios financieros ofrece un medio para acelerar la acumulación de bienes.

- ⇒ Facilitar las actividades para ganarse la vida: el acceso a servicios financieros permite a los pobres administrar sus actividades económicas de forma más eficiente, ya que si el financiamiento les permite comprar insumos a precios más bajos, pueden reducir las salidas de capital de trabajo.
- ⇒ Protección contra choques en los ingresos: el acceso a servicios financieros puede reducir la vulnerabilidad de las familias, al proporcionarles medios para resolver necesidades urgentes y reducir la variabilidad del consumo. El acceso a préstamos para el consumo puede evitar la venta de activos productivos en épocas de poco flujo de fondos, aumentando así la seguridad económica de la familia.
- ⇒ Formar capital social y mejorar la calidad de vida: los pobres pueden generar capital social participando en grupos solidarios (formando redes) y adquirir antecedentes de crédito y confiabilidad. Además, las oportunidades proporcionadas por el acceso a servicios financieros podrían aumentar la autoestima, la dignidad y el poder de decisión de los integrantes de la familia.

Se debe tomar en cuenta que los servicios microfinancieros no necesariamente se limitan al ahorro, al crédito y al seguro. Los servicios para ayudar a la gente a manejar su dinero pueden ser tan importantes como aquellos. Por ejemplo, proyectos piloto de microfinanciamiento en Centroamérica están desarrollando mecanismos para transferir remesas de los trabajadores migrantes (dentro o fuera del país), más baratos que las operaciones comerciales (como Money Express o Western Union). Dichas remesas son un medio importante para que las familias pobres afronten sus necesidades de consumo, manejen las temporadas de crisis y cubran los costos de educación y salud.

Sin embargo, las posibilidades de los programas de microfinanzas en la reducción de la pobreza, dependen a su vez de diversos factores, tanto contextuales como relacionados con agentes, así como de su alcance e impacto, además de la naturaleza misma de las instituciones microfinancieras.

- ⇒ Los factores relacionados con agentes abarcan la misión y la metodología de las instituciones de microfinanzas, así como las necesidades y limitaciones financieras de los microempresarios y las familias de bajos ingresos.
- ⇒ Los factores contextuales son circunstancias externas, como el marco regulatorio y la infraestructura local, que podrían influir en el alcance de las instituciones de microfinanzas en el bienestar de microempresas y familias.
- ⇒ El alcance de las microfinanzas tiene distintas dimensiones: a cuántas personas se llega (escala del alcance), cuán pobres son los clientes (profundidad del alcance), y dónde viven (alcance geográfico). Otra dimensión del alcance es la calidad de los servicios proporcionados, como las condiciones y los costos de transacción para los clientes.
- ⇒ El impacto se refiere a los efectos de las microfinanzas en los medios de subsistencia y el bienestar de sus clientes.

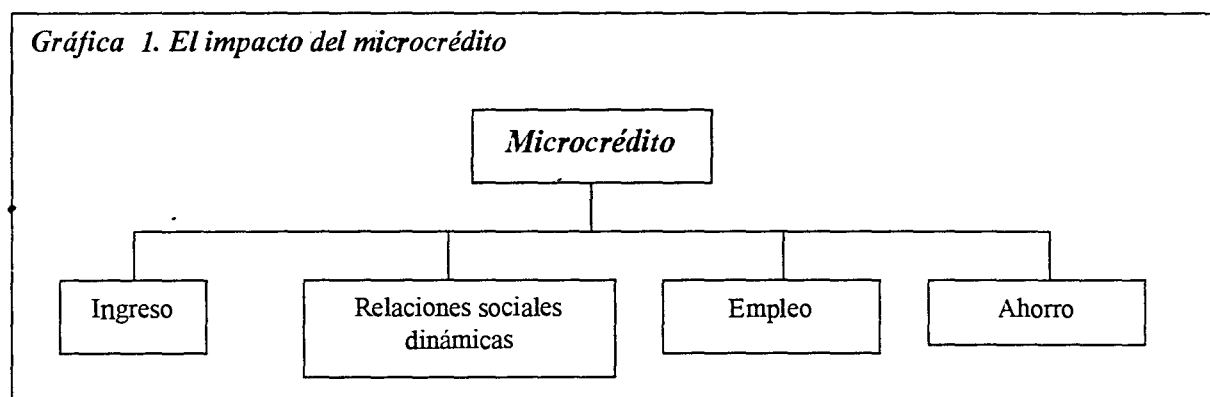
Estas condiciones, en conjunto, constituyen la base de la reducción de la pobreza por medio de las microfinanzas. Es importante tener en cuenta que el uso del microcrédito para reducir la pobreza, depende de las circunstancias locales. La pobreza casi siempre es el resultado de bajo crecimiento económico, alta tasas de crecimiento demográfico y una ineficiente distribución de la riqueza.

Algunos elementos que pueden ser utilizados para determinar la pobreza, a su vez, son el desempleo y la baja productividad del pobre. Cuando la pobreza es resultado del desempleo, reducirla requiere la creación de trabajos; cuando la pobreza resulta de la baja productividad y de mínimos ingresos, reducirla requiere invertir en capital humano y en salud, para incrementar la productividad de los trabajadores. En muchos países, como Bangladesh, la pobreza es causada por deficiencias tanto en capital humano como físico. Consecuentemente, la mejor forma de reducirla es resolviendo ambos problemas: incrementando la productividad y creando y desarrollando el capital humano.

2.2 El impacto del microcrédito

La medición de impacto del microcrédito en aquellos sectores de la población con menores recursos, puede realizarse a través de variables como ingreso, empleo, ahorro y relaciones sociales dinámicas, entre otros. Su magnitud variará de acuerdo a las características específicas de los microempresarios, su actividad económica y el contexto (económico, político, social) del país en el que se ubique.

Gráfica 1. El impacto del microcrédito



Ingreso

Una investigación de David Hulme y Paul Mosley sobre trece instituciones microfinancieras en siete países de Sudamérica, encontró que el crédito para la inversión en la microempresa había resultado en mayores ingresos.¹ En dos grupos de instituciones investigadas, los individuos en condiciones de pobreza incrementaron sus ingresos en 18 por ciento y 12 por ciento, respectivamente, mientras que las personas en mejores condiciones los incrementaron en 26 y 55 por ciento. Las evidencias de Hulme y Mosley dejan claro que las personas menos pobres se benefician más en términos de incrementos proporcionales de ingresos, que las personas más pobres.

Por definición, la gente que vive en condiciones relativamente mejores, tiene mayor acceso a otras formas de capital, y por ende puede obtener mayores retribuciones de sus empresas por unidad prestada. Por tanto, el crédito microempresarial para la gente más

pobre se debe realizar con cautela, tanto porque es menos probable que tenga acceso a los insumos necesarios para establecer una empresa exitosa, como porque el fracaso de la empresa es más devastador para la gente que carece de otras reservas.

Actualmente existe un gran cuerpo de evidencias que confirma que este particular tipo de servicio financiero, *el crédito para la microempresa*, es relativamente menos útil para la gente más pobre y que las instituciones grandes de microfinanciamiento están prestando cada vez más a personas menos pobres². En muchos contextos internacionales, donde mucha más gente depende de las instituciones microfinancieras como su única fuente de crédito empresarial, el crédito para la microempresa puede propiciar que la gente pobre, con relativamente mayores bienes iniciales, amplíe la brecha entre ella y la gente más pobre. La desigualdad resultante puede profundizar más la brecha entre diferentes clases de gente pobre.

En un estudio del Banco Mundial sobre microfinanzas y pobreza, Hege Gulli (1999)³ señala que las microfinanzas pueden abordar solamente los obstáculos financieros de los pobres, o sea ayudarles a administrar el dinero con mayor eficiencia y acelerar las inversiones; asimismo, las microfinanzas deben considerarse como servicios financieros en pequeña escala para empresas y familias que tradicionalmente han permanecido al margen del sistema financiero, en vez del enfoque más limitado de las microfinanzas como servicios para microempresarios pobres, ya que para muchas IMF's la reducción de la pobreza no es uno de los objetivos principales. En la actualidad, el sector de las microfinanzas consiste en una amplia gama de instituciones que sirven a distintos nichos del mercado y que pueden ayudar de forma directa o indirecta a reducir la pobreza.

Una de las conclusiones de este estudio es que pocas instituciones de microfinanzas llegan a los más pobres. En general, las ONG's llegan a personas más pobres que las instituciones financieras formales. La mayoría de las evaluaciones del impacto en los clientes se centran en la generación de ingresos mediante el crédito. Sin embargo, el aumento en los ingresos es solamente uno de los posibles efectos en el bienestar que puede

¹ Hulme, David y Paul Mosley, 1996.

² Véase por ejemplo los estudios de Hassan Zaman y Syed Hashemi (de BRAC y Banco Grameen respectivamente) en la sección de Wood y Sharif, op. Cit., intitulada "*Problems of Reaching the Poorest*".

tener el mayor acceso a servicios financieros, y no siempre es el propósito primordial del crédito.

Formando parte del estudio, se señala que de un examen de pruebas empíricas relacionadas con el impacto no surge ninguna conclusión clara con respecto a si existe una correlación entre el nivel de pobreza y el impacto en los ingresos. Otros estudios indican que las personas que están por debajo del umbral de pobreza, experimentan un porcentaje de aumento de los ingresos menor, después de endeudarse, que las personas que están por encima del umbral de pobreza⁴.

Empleo

No obstante, el dilema no es simplemente entre ingresos e igualdad. Los créditos para la microempresa sí pueden tener un impacto en el empleo. El estudio de Hulme y Mosley encontró que aunque el impacto en el empleo era modesto, con el incremento a través del tiempo de un empleo por empresa, los acreditados “frecuentemente incrementaban los insumos laborales de y pagos a personas dentro de la familia, y esto resultó en un importante canal de reducción de la pobreza”⁵.

Es posible que el crédito para las micro y pequeñas empresas, que son empleadores potenciales de gente pobre, tenga un impacto más directo y positivo en sus ingresos que el crédito enfocado al autoempleo. La exclusión de los más pobres del crédito microempresarial no necesariamente representa un problema, si esa gente logra un empleo como resultado. Esto dependerá del tipo, de las condiciones y de la cantidad del empleo generado. La investigación de Hulme y Mosley encontró que, al obtener el crédito, las personas acreditadas con mayores recursos tienden a contratar más mano de obra. Con el BancoSol, por ejemplo, [...] ningún acreditado(a) en condiciones de pobreza en Bolivia había contratado mano de obra adicional, mientras que la mitad de los que tenían ingresos

³ Estudio realizado en instituciones de microfinanzas de América Latina y el Caribe. Otros estudios que también se han mencionado son los de Hulme y Mosley, 1996; y Johnson y Rogaly, 1997.

⁴ Véase en Chambers, 1995, por ejemplo, un análisis de la pobreza como ingresos-pobreza y como ingresos-vulnerabilidad, así como de estrategias de promoción en contraposición a estrategias protectoras orientadas a la reducción de la pobreza.

⁵ Hulme y Mosley, op. cit. El estudio de Hulme y Mosley no califica los posibles impactos negativos del trabajo adicional en los miembros del hogar que trabajan más intensivamente.

cuatro veces más que el umbral de pobreza, había contratado mano de obra fuera de la familia⁶.

Relaciones sociales dinámicas

Según la investigación de Miran Matín, los más pobres se benefician de otras maneras con la inclusión de los hogares menos pobres en los servicios microfinancieros⁷. Los últimos sacan préstamos mayores, mediante los cuales se vuelve más probable no sólo que contribuyan a la actividad económica local y al empleo, sino que paguen más intereses, incrementando así el capital disponible a los demás. Al mismo tiempo, las intervenciones microfinancieras que buscan reducir la pobreza o la exclusión social, deben tener presente las relaciones sociales dinámicas y las estructuras de clase, género, raza y etnia en las que operan, así como las formas en que dichas relaciones influyen en las intervenciones y viceversa.

De este modo, si el brindar servicios microfinancieros refuerza las estructuras de poder desigual y fortalece a los que ya dominan la vida económica y social, entonces puede estar causando más daño que bien. Por tanto, mientras que mujeres de bajos ingresos siguen contando con pocas alternativas respecto al tipo de empresa que establecen, demasiado énfasis en el potencial de la microempresa puede contribuir a la continua exclusión que algunas enfrentan.

Ahorro

De los servicios microfinancieros, los créditos para el consumo y para las emergencias pueden ser los productos crediticios más apropiados para los usuarios más pobres. Es probable que dichos productos ayuden a la gente a manejar tanto la irregularidad de los ingresos como las crisis repentinas. El ahorro puede cumplir una función similar, una vez que se hayan acumulado suficientes fondos; esto implica que las personas ahorradoras puedan retirar libremente. Existen pocos estudios del impacto de los esquemas de microfinanciamiento basados en el ahorro.

⁶ Ibidem. p. 96

⁷ Matín, 1998.

No obstante, un estudio en México, de la Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC) —en que las mujeres representaban a la mayoría—, los indicadores de impacto que se utilizaron fueron la relevancia y la utilidad de los servicios financieros⁸. Los servicios de la URAC propiciaron que los y las socias sobrevivieran la etapa difícil y que manejaran el desempleo que se dio como consecuencia de la crisis de 1994-95. Las socias utilizaron la URAC para mantener su seguridad económica, a pesar de que el ahorro perdiera su poder adquisitivo, debido al manejo de una tasa de interés real negativa.

Los componentes de ahorro y crédito ofrecieron formas de ahorrar que resultaban más baratas que las alternativas informales (aboneros, etc.) y menos penosas que pedir prestado a los parientes. Las ventajas de los servicios microfinancieros eran la libertad de ahorrar un monto flexible semanalmente; el acceso fácil a los créditos, con mínimas reglas y burocracia; el acceso fácil al ahorro (incluyendo el retiro para las necesidades urgentes); y el hecho de que las personas podían guardar el efectivo de forma segura y sin tener que informar a otros miembros de la familia.

Los servicios flexibles de ahorro de la URAC servían para cumplir una amplia variedad de necesidades cotidianas, entre ellas, la compra de alimentos, la atención médica de urgencia y una especie de seguro para los periodos de desempleo. De esta manera, se demostraba la utilidad y la relevancia de los servicios para las socias y cómo dichos servicios habían contribuido a proteger sus modos de vida. El estudio del caso de URAC demuestra que hay maneras en que las organizaciones pueden usar los servicios microfinancieros para responder a las necesidades de la gente pobre en temporadas de desempleo, sin endeudarse más.

Tales organizaciones han tendido a tener presentes las necesidades más amplias, y no sólo la prestación de servicios financieros. Sin embargo, el énfasis de los donantes internacionales en la sostenibilidad financiera, puede reducir los fondos disponibles para la organización y los servicios sociales, y empujar a las ONG's y a las organizaciones de asociados involucradas en los servicios microfinancieros a que se aparten de otras formas de intervención a favor de un enfoque más estrecho de servicios financieros.

⁸ Reporte preliminar del Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

Otros estudios indican que cuando el ahorro es importante, a menudo subrayan que “el crédito es deuda” y no representa rendimiento alguno para el prestatario⁹. Se argumenta que lo que más ayuda a reducir la pobreza probablemente no sea el crédito o el ahorro en sí, sino el establecimiento de un sistema financiero sostenible que ofrezca préstamos pequeños y oportunos, servicios de depósito y seguros.¹⁰

Tanto el ahorro como el crédito son importantes. Si se ofrece una amplia gama de servicios financieros no sólo se atenderán mejor las necesidades de los clientes, sino que también habrá mejores fuentes de financiamiento para las instituciones de microfinanzas. Gulli retoma el estudio y aporta conclusiones al respecto. En primer lugar señala que los pobres tienen tanto la capacidad como el deseo de ahorrar, y las trabas que presentan ciertas normas e instrumentos impiden la movilización del ahorro, más que las preferencias de los pobres con respecto al ahorro. Plantea también que el ahorro, además de ser un servicio útil para las personas de bajos ingresos, aumenta la capacidad crediticia de los pobres y puede fortalecer la sostenibilidad de las instituciones de microfinanzas. Señala que la importancia de la disponibilidad de los servicios de ahorro, crédito y seguro, son importantes para ayudar a reducir la pobreza.

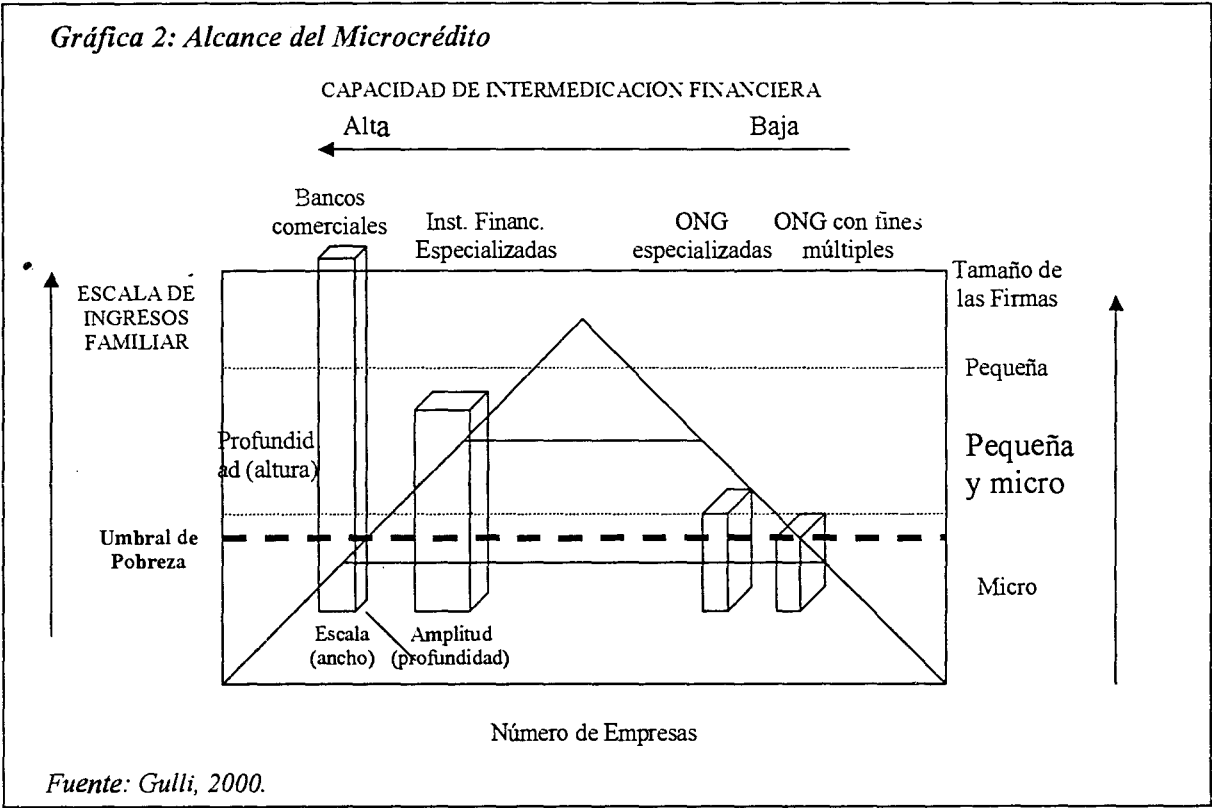
2.3 Instituciones Microfinancieras (IMF's)

En años recientes, uno de los nuevos instrumentos para combatir a la pobreza que han tenido mayor apoyo y aceptación entre diferentes países, han sido las *Instituciones Microfinancieras* (IMF's), consideradas como un mecanismo eficiente para combatir a la pobreza en función del ingreso y de las oportunidades de desarrollo. La estrategia es que a través de las IMF's se llegue a la población objetivo definida como *población de escasos recursos —es decir que viven en condiciones de pobreza—, que son excluidas de la banca comercial y cuentan con iniciativas productivas*. Esta población se inserta en el sector de las microempresas (el cual contempla desde uno hasta 16 trabajadores), siendo el autoempleo la figura con mayor presencia.

⁹ Cardero, 1998.

¹⁰ Véase al respecto a Hulme y Mosley, 1996.

Por lo tanto, para fundamentar que el uso de este tipo de instituciones de microfinanzas logra llegar a la población objetivo del PRONAFIM, es necesario conocer el alcance de estas IMF's. En estudios empíricos¹¹ con énfasis en el microcrédito, el alcance tiene cinco dimensiones: a) profundidad del alcance (cuan pobres son los clientes); b) escala del alcance (a cuántas personas se llega); c) amplitud del alcance (en qué sectores económicos trabajan); d) alcance geográfico (dónde viven); y e) la calidad del alcance (calidad de los servicios). En el esquema se examinan las tres primeras dimensiones.



La gran mayoría de las empresas del sector son muy pequeñas; en este nivel, los ingresos familiares de la mayoría de los propietarios/trabajadores están cerca o por debajo del umbral de pobreza. Las firmas relativamente más grandes y más prósperas son mucho menos numerosas. Esta distribución se ilustra con el triángulo del esquema. Alrededor de este triángulo están los distintos tipos de instituciones de microfinanzas, ordenadas de mayor a menor según su capacidad de intermediación financiera y su sostenibilidad

financiera. *Los clientes de las IMF'S formales y más sostenibles tienden a ser menos pobres que los clientes de la ONG.* Esta *profundidad del alcance* está representada por la altura de las barras que están debajo de cada tipo de institución. Por otro lado, las instituciones comerciales pueden llegar a una mayor cantidad de pobres que las ONG's debido a su mayor capacidad de intermediación financiera. Esta escala del alcance está representada por el ancho de las barras. Algunas instituciones de microfinanzas tienden a llegar a un nicho pequeño del sector de las microempresas. Entre los clientes, que son microempresarios, predominan a menudo los pequeños comerciantes. La *amplitud del alcance* está representado por la profundidad del cubo. En la figura podemos observar que las ONG's, tanto especializadas como de fines múltiples, son las que tiene mayor amplitud en el alcance, es decir se congregan mayor número de sectores económicos en los que trabajan los beneficiarios del crédito.

2.4 Tipología de las Instituciones Microfinancieras

En el importante mercado potencial de las microfinanzas convergen una serie de instituciones provenientes tanto del sector financiero convencional, como del desarrollo social. Desde conglomerados financieros hasta asociaciones caritativas desean lograr una mayor y permanente penetración de este mercado. Las motivaciones que los inclinan a servirlo son diversas, y varían desde la filantropía hasta el logro de generosos retornos sobre los capitales invertidos. El término Instituciones Financieras para la Microempresa (IMF), engloba a una serie de entidades de origen y características operativas diversas. La multiplicidad de tipos de IMF's constituye una de las principales características de esta industria. Paralelamente, los proveedores de recursos financieros a las IMF's son también de diferente índole. Instituciones de solidaridad, de cooperación para el desarrollo, organismos bi y multilaterales, bancos de desarrollo nacionales e internacionales, bancos y fondos de inversiones privados se encuentran financiando el crecimiento de las carteras de las IMF's.

Ante la presencia de esta gran variedad de actores que intervienen en la promoción de las microfinanzas el BID desarrolla una Tipología de IMF's. Esta herramienta fue

diseñada para concebida para responder a las necesidades de las instituciones de financiamiento de IMF's. En efecto, dichos financiadores buscan identificar con mayor claridad los tipos de IMF's que operan en el contexto latinoamericano, sus características operativas y sus potencialidades de desarrollo. Ello a fin de administrar con mayor eficiencia los instrumentos de financiamiento que ofertan y poner en marcha planes de asesoría técnica destinados a consolidar el desarrollo de dichos organismos microfinancieros.¹²

El esquema de clasificación propuesto pretende distinguir las principales características de las IMF's en Latinoamérica, el cual también podría ser aplicado de manera universal. En teoría, cada una de las instituciones puede ser clasificada dentro de una de las cuatro categorías siguientes:

- (a) Instituciones Financieras Convencionales
- (b) Instituciones Financieras Especializadas
- (c) ONG Crediticias
- (d) ONG Generalistas.

El criterio predominante para clasificar las instituciones está relacionado a su nivel de intermediación financiera, siendo las instituciones convencionales las que reflejan una mayor potencialidad en este campo.¹³ A mayor capacidad de intermediación financiera, superiores son las posibilidades de brindar una variedad de servicios a la microempresa y lograr la masificación de los servicios de crédito, inversión, ahorro y operaciones a la vista. Los elementos que caracterizan a los diferentes tipos de IMF's son:

¹² Obviamente, la Tipología no es suficiente para tomar una decisión de financiamiento o de inversión en una IMF. Es también necesario conocer los índices financieros y operativos que caracterizan a las mejores instituciones proveedoras de microcrédito. Sobre dicho tema, la Unidad de Microempresa del BID está llevando a cabo un proyecto destinado a identificar los Patrones de Desempeño de las IMF's latinoamericanas

¹³ La capacidad de intermediación financiera se refiere a la capacidad jurídica, operativa y financiera de las IMF's para ofrecer una amplia gama de instrumentos financieros, tanto activos (créditos e inversiones) como pasivos (cuentas corrientes, de ahorro, etc.). A mayor cantidad de servicios disponibles para la clientela microempresarial, mayor es la capacidad de intermediación financiera de la institución.

1. **La estrategia institucional**, indica los principales motivos que conducen las IMF's a intervenir en el campo de la microempresa. Estas estrategias persiguen por lo general, dos tipos de objetivos: el logro de importantes índices de rentabilidad o el deseo de lograr un impacto en el nivel de vida del cliente. Una combinación de ambas lógicas, de finanzas y de solidaridad, es también practicada por muchas instituciones. Identificar la tendencia de la IMF en cuanto a su misión y estrategia, es un tema de suma importancia, puesto que define, por lo general, los mecanismos de dirección y de funcionamiento de la institución. En todo caso, el surgimiento de la competencia en la oferta de servicios de microfinanzas, tiende a que las IMF's, al margen de la lógica de intervención, busquen obtener excelentes índices de productividad y de calidad de cartera. Ello a fin de mejorar las tasas de interés activas y diversificar su oferta de servicios financieros.
2. **La forma jurídica**, es el estatus legal adoptado por las IMF's para ejercer la actividad crediticia. Cabe señalar que las Instituciones financieras convencionales y las especializadas son generalmente reguladas por las entidades de control de organismos financieros de cada país, en tanto que las ONG's crediticias y generalistas no lo son. La forma jurídica que adopta la IMF tiene importantes repercusiones en sus características operativas y financieras. Las instancias de gobierno son más convencionales en las instituciones reguladas, en tanto que las ONG's disponen de una libertad más amplia para diseñar sus centros de decisión. En lo financiero, las IMF's reguladas cuentan con las posibilidades legales para practicar diferentes instrumentos de crédito y de captación de recursos, mientras que las ONG's tienen limitantes de regulación para diversificar sus instrumentos activos y pasivos.
3. **El tercer elemento indica el tipo de cliente** al que se dirigen prioritariamente las IMF's. En este campo se observa que son las ONG's quienes, en muchos casos, estarían destinando su oferta crediticia a los sectores de más bajos ingresos, o a las microempresas de menor tamaño. En cambio, son las instituciones financieras reguladas las que presentan una mayor tendencia de atención a empresas con un mayor grado de evolución, dadas las garantías que proveen y su historial crediticio. Sin embargo, no podemos afirmar que exista una correlación perfecta entre el tipo de institución y el tipo

- de cliente. Asimismo, existen limitantes de orden jurídico¹⁴, financiero y operativo, para que instituciones financieras reguladas puedan llegar a clientes de muy bajos ingresos.
4. *Los instrumentos crediticios* son los productos de financiamiento que normalmente ofrecen las IMF's a la microempresa, los cuales se configuran en función del riesgo del cliente y del tipo de garantía. Los *bancos comunales y grupos solidarios* son utilizados para atender a los clientes de más bajos ingresos. Los créditos individuales son orientados hacia las microempresas que disponen de garantías prendarias y de referencias de buen comportamiento crediticio.
5. *Los instrumentos de captación de recursos* son determinados por el estatus jurídico de la IMF y por el volumen y calidad de sus activos.

Cuadro 2: Resumen de las principales características operativas de IMF's

	INSTITUCIONES FINANCIERAS CONVENCIONALES	INSTITUCIONES FINANCIERAS ESPECIALIZADAS	ONG's CREDITICIAS	ONG's GENERALISTAS
ESTRATEGIA	Penetración nuevos mercados Imagen y filantropía	Impacto Social Rentabilidad	Impacto social Generación de márgenes Graduación	Impacto social Autosuficiencia financiera
FORMA JURIDICA	Bancos y Financieras Cooperativas y Mutuales	Bancos Financieras	Asociaciones sin fines de lucro Fundaciones	Asociaciones sin fines de lucro Fundaciones
CLIENTELA	Diversos segmentos Microempresa es minoritaria	Mico y Pequeña empresa	Microempresa	Microempresa
INSTRUMENT OS CREDITICIOS	Diversos para cada segmento del mercado En general crédito individual	Grupo solidario Crédito individual Leasing y otros, aún incipiente	Grupo solidario Crédito individual Banco comunal	Grupo solidario Crédito individual Banco comunal
INSTRUMENT OS PASIVOS Y DE PATRIMONIO	Acciones, Quasi- capital Bonos-Bolsa Líneas de redescuento Certificados – Ahorro Préstamo	Acciones, Quasi- capital Bonos-Bolsa Líneas de redescuento Certificados – Ahorro Préstamo	Préstamos Garantías	Préstamos Garantías

Fuente: Taborga, BID. 1998

¹⁴ Ej. El marco regulatorio no acepta, por lo general, la garantía solidaria, al no ser una cobertura tangible de un riesgo financiero.

En el cuadro que presentamos a continuación se analizan los elementos favorables y los inconvenientes que se presentan generalmente en cada tipo de IMF'S para lograr un servicio financiero de carácter masivo en favor de la microempresa.

Cuadro 3. Debilidades y Fortalezas por tipo de institución

TIPOLOGIA	FORTALEZAS	DEBILIDADES
INSTITUCIONES FINANCIERAS CONVENCIONALES	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Infraestructura y herramientas de gestión ad-hoc y experiencia en el manejo financiero ⇒ Oferta potencial de diversos instrumentos activos y pasivos ⇒ Volumen adecuado para lograr un fondo de calidad y de bajo costo ⇒ Diversificación de activos y riesgos ⇒ Elevan el nivel de competencia 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ En algunos casos, visión paternalista ⇒ Falta de información analítica de la cartera de microcrédito ⇒ Autonomía de gestión insuficiente para tomar decisiones idóneas para el mercado de la microempresa ⇒ Difícil cohesión institucional entorno del microcrédito ⇒ Poca potencialidad de atención a personas de muy bajos ingresos
INSTITUCIONES FINANCIERAS ESPECIALIZADAS	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Política empresarial de permanencia en el mercado puesto que fueron creadas específicamente para atender las microempresas ⇒ Especialización en tecnología de microcrédito ⇒ Experiencia en atención a microempresas ⇒ Autonomía de gestión para adecuar estrategias operativas idóneas para el mercado de la microempresa 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Concentración de activos en un mismo tipo de clientela ⇒ Dificultad para obtener fondeo óptimo debido a sus bajo volúmenes, a su concentración en clientes con garantías no convencionales y a su reciente creación como organismo financiero ⇒ Débiles herramientas de gestión interna ⇒ Poca experiencia de los "graduados" en la captación de ahorros
ONG's CREDITICIAS	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Innovación en materia crediticia ⇒ Capacidad de penetración de nuevos mercados populares ⇒ Posibilidades de generación de patrimonio previo a la "graduación" 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Limitantes de expansión debido a su forma jurídica y costumbre de subvenciones ⇒ Alto riesgo para clientela cuando captan ahorros puesto que no son reguladas ⇒ Centros de decisión muy dependientes de líderes ⇒ Ausencia de inversionistas privados que tomen decisiones en función de la preservación de sus recursos

		⇒ Información contable y financiera insuficiente
ONG's GENERALISTAS	⇒ Innovación en materia crediticia	⇒ Idem de ONG's Crediticias y:
	⇒ Atienden a poblaciones de muy escasos recursos económicos	⇒ Poca visión comercial y difícil expansión
		⇒ Autonomía de gestión insuficiente para tomar decisiones idóneas para el mercado de la microempresa

Fuente: Tabora, BID. 1998

2.4.1 Instituciones Financieras Convencionales

Se trata de aquellos establecimientos financieros, sociedades por acciones y cooperativas, que han decidido penetrar el mercado de la microempresa, sin abandonar sus nichos tradicionales de intervención (ej. mercados corporativos, de consumo, de banca de inversión, de comercio exterior, banca múltiple etc). Así estas instituciones se caracterizan por abordar diferentes segmentos de mercado y por tener la posibilidad de ofrecer a su clientela microempresarial una amplia gama de instrumentos activos y pasivos. El interés por el emergente mercado de la microempresa es una situación relativamente nueva y/o experimental, razón por la cual la cartera ligada a dicho segmento no supera, en muchos casos, el 10% del total de los activos.

Subclasificación

Se reconocen dos grandes tipos de instituciones Financieras Convencionales. La primera subclasificación agrupa los establecimientos financieros comerciales, que se constituyen en torno a grupos económicos familiares, corporativos y/o de inversiones, con el objetivo de maximizar el rendimiento de sus patrimonios. La segunda subclasificación identifica a establecimientos financieros de origen social quienes, si bien basan sus operaciones en la rentabilidad y la eficiencia, tienen también como objetivo el desarrollo socio-económico de su clientela. En este campo se encuentran principalmente cooperativas y mutuales, así como también algunos bancos.

Estrategias de intervención en microempresa

Estas entidades no consideran al microcrédito ni como un elemento central de su estrategia, ni como su principal fuente de ingresos. En lo que concierne a algunos bancos comerciales, la estrategia de incursión en las microfinanzas está ligada a la penetración de nuevos mercados rentables para conocer el negocio y, luego de un período razonable de prueba, decidir una intervención más vigorosa y masiva.

En efecto, dichas instituciones, generalmente de talla mediana, se ven enfrentadas a una agresiva competencia en el campo de la clientela corporativa y de personas naturales con ingreso estable. Ello debido a la modernización de los servicios financieros y a la apertura de los mercados en América Latina lo cual exige un aumento de la productividad para seguir compitiendo en los segmentos tradicionales del mercado. Estos establecimientos financieros buscan nuevos mercados donde la banca internacional no tiene la costumbre de competir. Así las microempresas presentan ventajas comparativas, puesto que constituyen un importante mercado potencial.

En algunos casos las IMF's Convencionales deciden su intervención en función de facilidades financieras otorgadas por instituciones de desarrollo, nacionales y/o multilaterales (Ej. Préstamos denominados microglobales del BID). La motivación de incursionar en las microfinanzas puede también ser de solidaridad social e imagen institucional. Finalmente, existen casos muy particulares de obligatoriedad jurídica cuando, por ejemplo, el Estado decreta que una parte de los activos de los bancos debe destinarse a atender a la microempresa.

Sea por interés económico o político, por obligatoriedad o solidaridad, o por una combinación de varias motivaciones, la estrategia de intervención de los establecimientos financieros convencionales es el vehículo de expresión de una mutación social a la cual los banqueros convencionales y los propietarios de microempresas de barrios populares no escapan. Dicha evolución concierne al acercamiento cultural entre diferentes estratos de la sociedad, fenómeno que se vive en la mayoría de países latinoamericanos. Con respecto a los bancos con objetivos sociales y a las cooperativas, dichas instituciones financian tradicionalmente a las familias de recursos económicos modestos, reconociéndolas como unidades económicas sujetas de crédito. Para éstas, el núcleo familiar es un ente socio-

económico que genera ingresos, y que consume créditos de diversa naturaleza. Muchos de los clientes son dueños de microempresas, pero generalmente no se les otorga préstamos para financiar sus unidades, aunque los créditos personales que obtienen sirven, en algunos casos, para la compra de un activo fijo o de mercaderías.

La actividad de microcrédito es identificada como un elemento estratégico que puede consolidar y expandir su presencia en los mercados populares. En cuanto al caso particular de las cooperativas, cabe destacar la estrategia comercial estrechamente ligada a la capacidad de captación del ahorro popular, lo cual no se presenta con frecuencia en los otros tipos de IMF'S. Esta particularidad da al sistema cooperativo sólidas ventajas competitivas en cuanto a su potencialidad de expansión en el mercado de la microempresa.

Principales características operativas

Gobierno. Los directorios de las entidades financieras comerciales y cooperativas están concebidos para dirigir sus instituciones definiendo planes y políticas de desarrollo institucional, estrategias operativas, analizando la evolución de las actividades y evaluándolas en función de su rentabilidad.

Gestión de activos. Los criterios de prudencia de estos establecimientos apuntan a una diversificación de sus activos. Esta política está dirigida a reducir los riesgos financieros de concentración en tipos de clientes, sectores de actividad, garantías exigidas y volúmenes de préstamos.

Gestión de pasivos. El endeudamiento para financiar la cartera de microcrédito está generalmente establecido en función de la estructura financiera de la institución y de sus necesidades de captación de fondos a corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, la cartera de microcrédito no tiene una fuente de recursos específica y su fondeo se beneficia o perjudica, en función de la tasa y los plazos de los promedios disponibles para el establecimiento financiero en general.¹⁵

¹⁵ Una excepción se presenta, por ejemplo, con los créditos globales para la Microempresa del BID destinados a IMF's Convencionales.

Gestión del patrimonio. La rentabilidad esperada en dichas instituciones es una condición de primer orden, y exige un rendimiento óptimo de la cartera de microempresa, puesto que la misma debe contribuir a consolidar y mejorar el rendimiento de los inversionistas.

Organización. Generalmente, en las IMF's convencionales se crea un departamento especializado en microcrédito, el que se inserta en las políticas generales de gestión administrativa, comercial y de recursos humanos de la institución. Las particularidades de la gestión de las microfinanzas en términos de horarios de trabajo, de atención y servicio a la clientela, y de disponibilidad e imagen de los oficiales de crédito, no corresponde, por lo general, al *modus operandi* de un banco comercial. Es por ello, que los encargados de los departamentos de microfinanzas deben hacer un esfuerzo particular por insertarse en la vida de la institución financiera y promover la credibilidad de sus clientes microempresarios, así como demostrar la viabilidad financiera de sus operaciones.

Herramientas de gestión. Las IMF's en esta categoría requieren de instrumentos de contabilidad analítica que les permitan identificar y separar los centros de ingresos, costos y márgenes por productos, a fin de poder medir oportunamente el rendimiento de sus diferentes carteras, entre las que se encuentra el de microempresa. La tecnología de microcrédito es adquirida mediante consultorías de expertos y/o vía la contratación de personal con experiencia de ONG's crediticias.

2.4.2 Institución Financiera Especializada

Son aquellos establecimientos financieros regulados, generalmente sociedades anónimas, que concentran sus activos en el segmento de mercado de la microempresa, y están facultados para captar el ahorro local. Fueron creados con el objetivo específico de atender a la micro y/o pequeña empresa.

Subclasificación

En este tipo de instituciones se encuentran las **graduadas**, es decir, las ONG's que habiendo practicado el microcrédito en forma exitosa, en cantidad y calidad, decidieron convertirse en institución financiera regulada. Son también IMF's especializadas, algunas

filiales de bancos, quienes son el ente especializado del grupo financiero para dirigirse al segmento de mercado de la microempresa. Redes internacionales propician alianzas estratégicas entre ONG's con experiencia en microcrédito y grupos financieros a fin de relacionarlos como accionistas de estas instituciones. Este esquema permite la complementariedad de experiencias y competencias, lo cual es muy provechoso para el sistema de dirección y gestión de las IMF's.

Estrategia de intervención en microempresa

Para las graduadas el objetivo principal es proporcionar acceso al crédito a un número importante de microempresas, logrando al mismo tiempo una rentabilidad sostenida del patrimonio de la IMF. Como el negocio del microcrédito consiste en lograr adecuados volúmenes de una cartera de calidad y correctos índices de productividad, la estrategia de intervención es coherentes con la naturaleza financiera de estas entidades. Para las filiales de grupos financieros la estrategia de intervención es la penetración de nuevos mercados sin afectar la estrategia de gestión y la rentabilidad de la casa matriz. Por lo tanto la rentabilidad debe ser acorde con la del grupo financiero al cual pertenece la IMF, debiendo lograr, por lo menos, los rendimientos promedios consolidados.

Principales características operativas

Forma jurídica. En la mayoría de los casos, las IMF's especializadas se constituyen como sociedades anónimas y son reguladas por los organismos encargados del control y supervisión de entidades financieras. En función del volumen del capital social requerido y de la naturaleza de sus actividades adoptan la forma de bancos, financieras, cajas de ahorro y crédito o, según los países, son entes con una personería jurídica especial para realizar operaciones de microcrédito. Con el objetivo de promover la transformación de ONG's crediticias exitosas en instituciones financieras reguladas, algunos países vienen modificando las leyes que reglamentan a los establecimientos financieros.

De esta manera se crea una nueva generación de intermediarios financieros, los cuales están autorizados a operar con un capital social inferior al de los Bancos y Financieras. Paralelamente están en la obligación de adecuarse a la normatividad relativa a

los servicios que pueden ofrecer, a los niveles de prudencia financiera, al perfil profesional de sus ejecutivos y a la manera de analizar los riesgos.

Constitución del patrimonio inicial. Las Graduadas constituyen parte del capital social de la empresa financiera con su cartera de préstamos, o con la liquidez proveniente de su cartera activa, en la que el capital semilla fue, en la mayoría de los casos, financiado por subvenciones y fondos blandos de estado o de organismos de cooperación internacional. Estos aportes de capital social están acompañados por participaciones de empresas privadas y por instituciones financieras internacionales, cuyas motivaciones son primordialmente sociales.

Gestión de activos. Los activos de las IMF's especializadas se caracterizan por estar concentrados en la cartera de microempresa. A su vez, dicha cartera está generalmente constituida por un monoproducto (crédito individual o grupo solidario) o por una gama limitada de instrumentos crediticios. Si bien la cartera de microempresa aborda diferentes sectores de actividad, el riesgo con respecto a la solvencia financiera del tipo del cliente no varía substancialmente.

Gestión de pasivos. La estructura de pasivos representa uno de los principales retos para este tipo de instituciones. Generalmente se presenta el fenómeno de la dependencia de fondos de organismos de cooperación, los mismos que son aparentemente ventajosos en cuanto a la tasa, pero que tienen un costo de transacción elevado y que además son cada vez más escasos. Paralelamente las IMF's especializadas, al ser nuevos participantes en los mercados financieros y al estar concentradas en clientes activos no tradicionales, se ven obligadas a asumir las tasas y condiciones más drásticas de los préstamos interbancarios. Por lo tanto, estas entidades apuntan a captar ahorros de su clientela activa y de su entorno social. Adicionalmente, las instituciones más exitosas y con mayor volumen intentan lograr una mayor diversificación y calidad de su fondeo utilizando técnicas innovadoras en el campo de las microfinanzas, como lo son las deudas subordinadas, la emisión de certificados de depósito corporativos y de valores bursátiles.

Sin embargo, fuentes importantes para estas instituciones siguen siendo los créditos interbancarios, y las líneas de financiamiento de organismos bi y multilaterales. El nuevo reto en las microfinanzas es la captación del ahorro proveniente del segmento socio-

económico al cual se dirigen. En la actualidad existen muy pocas experiencias de captación masiva del ahorro popular en las IMF's especializadas. Lograr ello no es sencillo puesto que la gestión del ahorro de pequeños montos puede ser tan costosa como la administración de pequeños créditos. Tanto el endeudamiento comercial como la captación de ahorro podrán jugar un papel más importante cuando las IMF's especializadas perciban que los fondos de los organismos de cooperación y de promoción serán insuficientes para acompañar su crecimiento y que los costos de transacción de dichos recursos son elevados.

Gestión del patrimonio. En cuanto a la rentabilidad, la filosofía de las graduadas pasa, por lo general, por un proceso de adaptación cultural. En efecto, en la mayoría de los casos, dichas IMF's se enfrentan al dilema existente entre la rentabilidad y el objetivo social. Es por ello que las ONG's crediticias que se convierten en establecimientos financieros formales atraviesan por procesos de profunda transformación. Generalmente, esta fase de adecuación a los conceptos y prácticas de las finanzas frenan el pujante impulso y la cohesión interna que necesita una institución financiera en fase de lanzamiento. Para las IMF's filiales de la banca, el tema de rentabilidad es una condición *sine qua non* del negocio, puesto que no se concibe la existencia de una actividad financiera sin generación de ganancias.

Herramientas de gestión. En muchos casos, la graduación revela una serie de vacíos en los soportes de gestión y en la experiencia de los equipos gerenciales, los cuales no siempre se encuentran adecuados para afrontar los importantes cambios en la administración financiera y organizacional que implican la gestión de una entidad financiera (con respecto a la de una ONG), y los altos niveles de crecimiento y productividad de la cartera que exige la rentabilidad.

2.4.3 ONG's Crediticias

Las ONG's crediticias son aquellas que, manteniendo su base jurídica de Asociación sin fines de lucro o de Fundación, se dedican única o principalmente al financiamiento de la microempresa. Eventualmente realizan también acciones de capacitación y asesoría técnica de microempresarios, normalmente obligatorias, las cuales forman parte de la estrategia de

educación crediticia y posterior recuperación de los créditos. Aquellas ONG's que utilizan correctos métodos financieros registran estos costos como cualquier otro gasto operativo relacionado a la gestión crediticia.

Subclasificación

Este tipo de instituciones son, en algunos casos, originarias de redes de ONG's que nacieron con la voluntad de ocuparse exclusivamente de ese tipo de actividades. Es decir, su origen es de ONG especializada en microcrédito, como es el caso de la mayoría de afiliadas a Acción Internacional, y a la red Banco Mundial de la Mujer. En otros casos, la ONG especializada es originaria de una ONG generalista (ver definición en la siguiente sección), que con el tiempo se fue concentrando cada vez más en la prestación de servicios financieros y decidió la creación de un ente especializado en la actividad crediticia.

Estrategia de intervención en microempresa

La estrategia de intervención no es uniforme entre los diferentes tipos de instituciones en esta categoría. En algunos casos estas instituciones, se encuentran en proceso de acumulación patrimonial. Es decir, son organismos que gracias a sus márgenes, eficiencia operativa y todavía algunas subvenciones, logran consolidar, y muchas veces incrementar substancialmente el patrimonio institucional. Uno de los fines que persiguen es justamente la generación de utilidades, lo cual les permite maximizar su potencial de crecimiento. Estas instituciones, podría argumentarse, están próximas a transformarse en instituciones reguladas, pero a menudo, el beneficio de dicha transformación no es claramente identificado, o el marco regulatorio no lo permite. En otros casos la misión principal de la ONG crediticia es el de permitir el acceso al crédito a la mayor cantidad de personas posible, sin que la rentabilidad, o sostenibilidad institucional, sea el objetivo predominante.

Principales características operativas

Estatus jurídico. Estos organismos no son regulados y se encuentran generalmente en un limbo legal con respecto a su capacidad comercial para el otorgamiento de crédito. Ello les impide diversificar sus instrumentos crediticios y de captación. La ausencia de regulación a

veces se interpreta como una circunstancia cómoda. Las IMF's no reguladas están exoneradas de impuestos y presentan un mejor perfil para la captación de subvenciones.

Gobierno. El sistema de dirección y gerencia de este tipo de instituciones está generalmente conformado por un grupo de personas y/o instituciones promotoras de la Asociación o Fundación. En algunos casos las ONG especializadas son dirigidas por líderes carismáticos quienes al mismo tiempo asumen roles operativos.

Gestión de activos. Los activos se encuentran, como en las Instituciones financieras especializadas, concentrados en la cartera de microcrédito.

Gestión de pasivos. Estas instituciones sufren de la limitante ligada a su situación informal, por lo cual la captación de recursos se efectúa principalmente vía préstamos y donaciones.

Gestión del patrimonio. Las IMF'S que se están preparando para la graduación corrigen sus estados financieros. Generalmente, ajustan los costos subvencionados de funcionamiento y el costo de apalancamiento, utilizando como referencia tasas de mercado. De esta manera calculan el rendimiento del patrimonio como si fuesen organismos regulados. Sin embargo, otros costos de formalización no se incluyen, por lo general, en estos cálculos (ej. reportes a la Superintendencia, inversiones en sistemas de seguridad para las agencias, pago de honorarios a miembros del Directorio, etc.).

Herramientas de gestión. En cuanto a la tecnología del micro-crédito cuentan con un conocimiento profundo de las metodologías y procesos necesarios para lograr una cartera con muy baja mora. Al no ser reguladas y estar poco relacionadas al mundo financiero, las ONG's Crediticias presentan deficiencias en sus instrumentos de gestión: sistemas informáticos, contabilidad, reportes financieros, etc.

2.4.4 ONG's Generalistas

Al igual que las ONG's crediticias, estas instituciones son Asociaciones o Fundaciones sin fines de lucro, con la diferencia que, además del otorgamiento de préstamos, proveen una amplia gama de servicios de desarrollo empresarial y de apoyo social. En este sentido, se

las puede diferenciar de las anteriores, ya que no están específicamente enfocadas en la actividad crediticia.

Subclasificación

En primer lugar identificamos a las ONG's de servicios empresariales. Son aquellas que promueven la iniciativa privada prestando servicios no financieros a empresarios y que acompañan dichos mecanismos con un programa de crédito. La segunda subclasificación concierne a las ONG's de solidaridad que se concentran en el desarrollo de programas sociales. Estas ponen en marcha programas de salud, de nutrición, de educación, vivienda popular, ecología, etc. El contacto con poblaciones de bajos recursos las llevaron a crear mecanismos crediticios para apoyar la autogeneración de ingresos de las familias atendidas por sus programas sociales.

Estrategias de intervención en microempresa

Las ONG's generalistas de servicios empresariales incursionan en la actividad crediticia a fin de disponer de una gama de servicios financieros y no financieros. El crédito es percibido como una actividad con mayor capacidad de autosostenibilidad con respecto a la asesoría en gestión o la capacitación. El crecimiento de sus carteras crediticias depende de la estructura organizativa de la ONG, que generalmente no es compatible con las necesidades de gestión de entidades de tipo financiero.

Las ONG's generalistas con actividades sociales desean lograr un claro impacto social en las poblaciones más pobres. Con frecuencia se cuestiona su poca visión comercial y posibilidades de expansión de sus actividades. Sin embargo existen notables ejemplos de crecimiento y viabilidad financiera. En los casos donde sus programas de crédito han demostrado ser exitosos en cuanto al volumen y la morosidad, las ONG's enfrentan por lo general dilemas de identidad y objetivo institucional. Las de origen caritativo se encuentran en una coyuntura filosófica que las lleva del campo de la ayuda social al de la necesaria autosuficiencia financiera o rentabilidad. Allí el dilema es el de desarrollar la actividad crediticia y de enfrentarse a un mercado competitivo en el cual se deben tomar decisiones empresariales y de orden financiero. El subsidio cruzado entre las actividades financieras y

las sociales se convierte en una tentación, lo cual limita el potencial financiero de la institución.

Principales características operativas.

Estatus jurídico. Las ONG's Generalistas no son reguladas. Las que se dirigen a los más bajos estratos de la sociedad son en algunos casos representaciones de ONG's extranjeras. Un problema común es que sus autorizaciones de operación no les permiten ofrecer servicios remunerados, puesto que estarían ejerciendo una actividad comercial. Se encuentran en el mismo limbo jurídico que las ONG's. Especializadas. Sin embargo, su papel es tolerado por el Estado dada la función social que cumplen.

Gobierno. Los órganos de gobierno de las instituciones de servicio empresarial están constituidos por personas ligadas al mundo de los negocios y, por lo tanto, sus decisiones son más acordes a la práctica financiera y empresarial. Mientras tanto, las ONG's de origen social generalmente componen sus juntas directivas con personas muy bien capacitadas para analizar la evolución social del país y con un importante conocimiento sociológico de las zonas marginales.

Gestión de activos. En las ONG's generalistas, la cartera de microfinanzas es normalmente gerenciada por un departamento especial. Los principales indicadores de desempeño manejados son la cantidad de beneficiarios y préstamos otorgados, la calidad de la cartera y el nivel de autosuficiencia (cobertura de costos). Aquellas instituciones que se dirigen a estratos de muy bajos ingresos han desarrollado técnicas para otorgar préstamos de monto muy reducido y a bajo costo operativo (bancos comunales); en algunos casos, también captan el ahorro de la clientela activa.

Gestión de pasivos. La fuente de recursos financieros está constituida principalmente por donaciones y por préstamos con condiciones especiales. El hecho de proveer crédito y, en el seno de la misma institución, realizar otras actividades hace difícil la identificación de los costos directos e indirectos exclusivamente relacionados a la actividad crediticia. Sin embargo, un número cada vez más importante de instituciones que responden a las características antes ilustradas, y que han logrado rendimientos adecuados,

están en condiciones de convertirse próximamente en Instituciones financieras especializadas, u ONG's Crediticias, si el marco regulatorio de sus países lo permite.

En conclusión, la *Tipología* es una herramienta destinada a brindar mayor transparencia en la identificación de la situación jurídica, organizativa y operativa de las IMF's en América Latina. La transparencia facilita la observación de la realidad de un ente económico y guía a sus administradores y financiadores en la definición de estrategias destinadas a reforzar su presencia en el mercado. Esta Tipología nos permite identificar las IMF's con mayor potencialidad para masificar su oferta crediticia bajo una lógica de eficiencia, rentabilidad y captación de recursos de fuentes privadas para financiar su crecimiento. Dichas IMF's serían aquellas que, teniendo eficientes patrones de desempeño, responden a las normas jurídicas que rigen la práctica financiera, puesto que esta es una condición inevitable para la diversificación de sus productos de crédito y de captación de recursos (incluyendo el ahorro).

En efecto, los nuevos esquemas regulatorios buscan adaptarse a instituciones con carteras de bajos volúmenes pero con un número importante de clientes sin garantías tangibles. Asimismo, esta tendencia a la regulación se observa en la mayoría de las ONG's que, habiendo demostrado la calidad de sus carteras, buscan en la formalización jurídica una plataforma más adecuada para el crecimiento de sus actividades. Si bien esta tipología brinda también mayores elementos de juicio en el diseño de los instrumentos de financiamiento de las IMF's; es necesario tomar en consideración también una característica adicional a las planteadas por el modelo del BID, con la finalidad de optimizar el financiamiento: la autosuficiencia financiera.

2.5 La Autosuficiencia Financiera

La autosuficiencia financiera institucional (AFI) es fundamental para que las instituciones de microfinanciamiento atiendan y beneficien a un considerable número de familias entre las más pobres o sin recursos –aquellas familias cuyo ingreso corresponde a la mitad inferior de la población que vive por debajo del umbral de pobreza- con servicios financieros destinados a reducir la pobreza. La AFI refleja la [...capacidad de una IMF de

operar a un nivel de rentabilidad que permita la prestación continua de servicios con mínimo de dependencia de los donantes, o ninguna dependencia de los mismos]¹⁶.

La AFI se define como la capacidad de una IMF de cubrir todos los gastos efectivos de operación, así como los ajustes por inflación y subsidios, con ingresos ajustados y generados a través de sus operaciones de servicios financieros. Los ajustes por inflación tienen dos objetivos: (i) reflejar el impacto negativo o el “costo” de la inflación, sobre el valor de su capital; (ii) reflejar el impacto positivo de la revaluación del activo no financiero y del pasivo por efecto de la inflación. Asimismo, hay dos tipos de subsidios que deben ajustarse: (i) los subsidios explícitos, que reflejen correctamente las donaciones directas recibidas por la IMF para cubrir los gastos de las operaciones, y (ii) los subsidios implícitos, que reflejen los préstamos recibidos por la IMF con tasas inferiores a las del mercado y donaciones en especie¹⁷.

Al analizar la actuación y los resultados de una IMF, tales ajustes son necesarios dado que las IMF'S a menudo operan en entornos sumamente inflacionarios o reciben considerable apoyo de terceros —como por ejemplo gobiernos o donantes— en la forma de subsidios implícitos. Los ajusten toman en cuenta este apoyo y sirven para que una IMF entienda la posible viabilidad comercial de sus operaciones de servicios financieros. Esto se logra mediante la comparación de los ingresos operativos con los gastos operativos, ambos ajustados. Si la cifra es mayor que 1.0, la IMF ha alcanzado la autosuficiencia financiera institucional. Si no se ha logrado la AFI, en última instancia la IMF *fracasaría* al retirarse ese apoyo y los efectos serían *potencialmente desastrosos* para los clientes a los que se presta asistencia.

Por lo tanto, las IMF'S que deseen atraer y beneficiar a grandes cantidades de gente debieran esforzarse conscientemente para alcanzar la autosuficiencia financiera. Esto no significa por supuesto, que la AFI deba lograrse a costa del objetivo primordial de reducir la pobreza, dado que así se combatiría el propósito para el que, definitivamente, se está trabajando —que no es el lucro por sí mismo sino la reducción de la pobreza. Por el contrario, implica que se debe lograr la AFI a un ritmo que sea congruente con una

¹⁶ Murdoch, 1997.

¹⁷ Gibbons, 2001.

considerable reducción de la pobreza. La consecución de ambas metas debe controlarse para procurar que la autosuficiencia financiera no desplace el objetivo primordial de reducir la pobreza. Sin embargo, aún con esta condición, existen críticas sobre la necesidad de procurar la AFI.

Estas posturas sostiene que en el caso de ONG, con objetivos sociales importantes, no pueden lograr sus propósitos de manera que sea financieramente sostenible. Al exigir a una institución que lo haga, se provocaría un desplazamiento del objetivo. Sin embargo, la razón por la que la autosuficiencia financiera es fundamental aún en el caso de las ONG's es el financiamiento. Una reducción apreciable de la pobreza, es decir abarcar y beneficiar a grandes cantidades de familias sin y de escasos recursos requiere grandes sumas de dinero. Por ejemplo, si se requiere beneficiar a 500 mil personas, con préstamos promedio de 150 dólares, se requeriría un total anual de fondos para préstamos que equivaldría a 75 millones de dólares.¹⁸ Si a ese capital se suman los requerimientos de fondos para cubrir las pérdidas que se produzcan durante los primeros años de operaciones y de expansión a gran escala, la cifra aumenta más.

Una condición para la AFI es el contar con una tasa de interés "apropiada", entendida como [... aquella que permitirá a una IMF cubrir todos los gastos ajustados de las operaciones con sus ingresos ajustados en un plazo razonable].¹⁹ Existen varias metodologías para establecer las tasas de interés apropiadas, pero generalmente parten del cálculo de los costos de administración, las pérdidas en concepto de préstamo, los fondos y el capital. La pregunta a plantear entonces sería ¿Puede pagar las tasas de interés apropiadas la gente sin recursos? Según experiencias en otros países ²⁰ el crédito subsidiado rara vez va a las manos de quienes lo necesitan. En varios países, los gobiernos todavía establecen topes para las tasas de interés de los préstamos pequeños con la creencia equivocada de que ayuda a la gente de escasos recursos o sin recursos. En realidad, tiene el

¹⁸ Se trata de una premisa muy simplificada, que no aborda el mantenimiento del valor del monto del préstamo en contra de la inflación, entre otros aspectos.

¹⁹ Murdudh, 1999.

²⁰ Véase por ejemplo Gibbons, David (1998). "Can the 'Core Poor' Benefit from Microcredit?", Credit for the Poor #20. Seremban, Malaysia. Navajas, S. Et al (1998). "Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia". Buenos Aires, Argentina. Rhyne, E. (1998). "The Yin and Yang of Microfinance: Reaching the Poor and Sustainability" The Microbanking Bullentin. No. 2. (julio).

efecto opuesto y no intencional de privarlos de acceso al crédito, dado que el escaso crédito subsidiado es recibido por quienes tienen más influencia y mejores conexiones que la gente de escasos recursos y sin recursos a nivel local.

En conclusión el microfinanciamiento contempla la atención de personas de escasos recursos que son excluidas de la banca comercial, lo cual constituye una estrategia económica y productiva de combate y/o contención del fenómeno de la pobreza. Se argumenta sin embargo que lo que más ayuda a reducir la pobreza probablemente no sea el crédito o el ahorro en sí, sino el establecimiento de un sistema financiero sostenible que ofrezca préstamos pequeños y oportunos, servicios de depósito y seguros.

En el sistema microfinanciero convergen una serie de instituciones provenientes tanto del sector financiero convencional, como del desarrollo social. Desde conglomerados financieros hasta asociaciones caritativas desean lograr una mayor y permanente penetración de este mercado. Las motivaciones que los inclinan a servirlo son diversas, y varían desde la filantropía hasta el logro de generosos retornos sobre los capitales invertidos. El término Instituciones Financieras para la Microempresa, engloba a una serie de entidades de origen y características operativas diversas. La multiplicidad de tipos de IMF's constituye una de las principales características de esta industria, que determinan sus alcances y objetivos. Paralelamente a la existencia de estas instituciones, se encuentran los organismos bi y multilaterales, públicos y privados que las financian. Por tal motivo, el BID desarrolla una Tipología de IMF's para su análisis sobre los alcances y obstáculos que enfrentan estas instituciones, con la finalidad de proporcionar una herramienta de información a los donantes para una mejor asignación de los recursos en función de sus propios objetivos e intereses.

En el caso de nuestro objeto de estudio, el gobierno federal es sujeto financiador de las instituciones a fin de consolidar un sistema microfinanciero mexicano. El análisis con base al modelo del BID pretende identificar las debilidades y fortalezas de las instituciones que se financian, las cuales son consideradas como un mecanismo eficiente para combatir a la pobreza en función del ingreso y de las oportunidades de desarrollo, atendiendo a una población que se inserta en el sector de las microempresas (tal y como veremos en el siguiente capítulo) siendo el autoempleo la figura con mayor presencia.



CAPITULO III

La demanda de los servicios financieros en la Microempresa

- 3.1 El perfil de la microempresa en México
- 3.2 Problemas que enfrentan los Micronegocios
- 3.3 El Rol del Financiamiento para la Microempresa

El rol de la microempresa o micronegocio o pequeña unidad de producción ha sido destacado desde diversas dimensiones como un mecanismo de resistencia de la población frente a la agudización de los problemas estructurales de la economía. El micronegocio como una forma de organización de la producción, forma parte importante de la estructura económica de países como Latinoamérica. Un acercamiento conceptual-teórico sobre los micronegocios, es que se entienden como unidades económicas de producción a pequeña escala, que puede estar representando estrategias de sobrevivencia de la población, o constituirse como formas de organización más próximas a la dinámica capitalista.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) clasifica con un grado mayor de especificación a las microempresas e incluye tres categorías:

- 1) *Las microempresas familiares.* Son las menos desarrolladas y operan en las industrias tradicionales. Con frecuencia responden a estrategias de supervivencia de las familias promotoras y su producción se destina a los mercados locales; sus conocimientos son insuficientes para competir en los mercados.
- 2) *Las microempresas competitivas.* Se trata de entidades más desarrolladas que las familiares y sus propietarios disponen de conocimientos sobre el mercado y las instituciones que prestan tanto asesoría como servicios financieros y no financieros. Contratan trabajadores asalariados permanentes que completan con empleados temporales, según lo demande el mercado.
- 3) *Las microempresas ligadas a consorcios.* Están vinculadas horizontal o verticalmente a empresas de mayor dimensión y alcanzan niveles significativos de productividad. La producción se orienta a la exportación o al mercado interno.

En todo el mundo, la microempresa ha demostrado su capacidad como un medio efectivo para propiciar el desarrollo social y económico y para combatir la pobreza. Además, el autoempleo es, sin duda, una forma eficaz por la cual las familias de bajos ingresos pueden incrementarlos, realizando una actividad productiva que incorpora la mano de obra familiar. En países como el nuestro se ha despertado, en los últimos años, un

creciente interés por la micro y pequeña empresa. Así, han surgido acciones, programas y organizaciones que buscan apoyar el desarrollo de estas empresas debido al reconocimiento de su importancia en la economía.

De acuerdo con un gran número de expertos, las microempresas parecen desempeñar una función importante en las economías de los países en desarrollo¹. Según el BID, las microempresas en América Latina aportan hasta un 20% del PIB nacional. Por ello la importancia del aumento en la cantidad y calidad de los servicios financieros para las personas en situación de pobreza, ya que se esperaría un impacto significativo a largo plazo en la productividad y el crecimiento del país y que éstos sean, además, incluyentes y equitativos con un sector de la población tradicionalmente excluido de este proceso.

En el caso mexicano, los cambios de la fuerza de trabajo a lo largo del siglo XX han sido cambios de verdadera importancia, en los que la evolución de la fuerza de trabajo se ha visto influenciada por transformaciones de todos los órdenes, políticos, económicos y sociales. La fuerza de trabajo mexicana ha crecido de una manera considerable, pasando de 20 millones en 1980 a 39.7 millones en 1999, crecimiento atribuido fundamentalmente al incremento de la población en edad de trabajar y al ingreso cada vez mayor de las mujeres a la fuerza de trabajo (García, 1999).

3.1 El perfil de la microempresa en México

En México el universo de empresas consideradas micro, pequeñas y medianas representa más de 95% del total de las unidades económicas establecidas y contribuye con más de 50% del empleo. Esta estratificación de las empresas depende de dos variables: las ventas anuales y el número de trabajadores. La microempresa ocupa hasta 15 personas y tiene ventas netas hasta por 110 salarios mínimos. En esta última categoría predominan los

¹ Véase por ejemplo, los trabajos de King, Robert y Ross Levine, *Finance and Growth: Shumpeter Might Be Right*. The Quarterly Journal of Economics 108 (3): 717-37, 1993. Ghani, Ejaz, *How Financial Markets Affect Long-Run Growth: A cross-Country Study*. Pre-documento de trabajo 843, Washington, D.C.: 1993, Banco Mundial. Westley, Glenn D., *Financial Liberalization: Does It Work?. The Case of Latin America*. DES.Documento de trabajo 194, Washington, D.C: 1994, Banco Interamericano de Desarrollo.

negocios que se dedican al comercio, las cuales representan 55% del total de establecimientos y contribuyen con 30% del empleo total en México.

Cuadro 4. Características de las Microempresas:

- Establecimientos con un máximo de 15 trabajadores y cuyo total de ventas anuales no sobrepasa 110 salarios mínimos.
- Operaciones poco intensivas de capital; es decir, tecnologías no avanzadas ni dinámicas que dependen del factor trabajo.
- El recurso más preciso es la mano de obra.
- La gran mayoría pertenece a un solo propietario o dueño.
- Poco volumen de sus operaciones.

En el país, las micro y pequeñas empresas comparten ciertos rasgos:

- ⇒ Operan con escalas bajas de producción y emplean métodos de producción intensivos en trabajo.
- ⇒ Utilizan tecnologías adaptadas con empleados cuyas habilidades y calificaciones son resultado de la experiencia o de métodos informales y externos a los sistemas escolarizados.
- ⇒ Son a menudo de propiedad familiar y su financiamiento procede de fuentes propias.

Para comprender la relevancia que tiene el financiamiento es conveniente explorar con mayor detenimiento los rasgos característicos de la pequeña unidad de producción. Los micronegocios surgen en modalidades que varían desde formas de subsistencia basadas en el autoempleo, hasta unidades intermedias de producción que pueden formar parte de las cadenas productivas de grandes empresas exportadoras, según se vio en la clasificación de la OIT. Estos establecimientos toman modalidades diversas de comercio y servicios orientados a los mercados locales, esta es una característica de la heterogeneidad del fenómeno empresarial en México.

Por ello, se puede considerar a la microempresa como un mecanismo para sustituir la falta de empleo o una reacción ante las bajas remuneraciones que prevalecen en los mercados formales de trabajo. Estos dos factores estimulan la proliferación de las micro y pequeñas empresas en tanto fuentes autogeneradas de trabajo, que pueden tener una duración relativamente corta, incluso efímera. Su existencia se explica por los efectos económicos y sociales de las crisis económicas y los programas de ajuste de carácter recesivo.

Por esta razón, la recuperación y el crecimiento sostenido, probablemente los reincorporaría a la economía formal. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones de origen, los programas de fomento —incluido el financiamiento— puede impulsar el desarrollo de la microempresa y el microproductor a fin de que éstos superen las barreras que les impide incorporarse a la economía formal con un sustento propio basado en sus ventajas competitivas.

La microempresa, entonces, se convierte en un elemento generador de desarrollo económico, por lo que su estudio y análisis son importantes para apoyar a tan importante detonador del crecimiento económico. Por lo tanto, es oportuno conocer las principales tendencias que han seguido a lo largo de la década de los noventa². En este sentido, un primer elemento a destacar es el aumento registrado en la cantidad de micronegocios en el periodo 1992-1998. Para estos años la tasa de crecimiento de los pequeños negocios y establecimientos ha oscilado entre el 7.0% y el 8.0% anual, un incremento importante si tiene en cuenta que la tasa de crecimiento del total de las unidades económicas en la República Mexicana fue de 4.5 por ciento anual entre 1993 y 1998.

Cuadro 5. Número de microempresas 1992-1998

	1992	1994	1996	1998
Unidades económicas	2.658.406	3 090 243	3 575 587	4 218 620
Tasas de crecimiento	-	7.0%	7.0%	8.0%

² La década de los noventa hace referencia a 1992, 1994, 1996 y 1998; años en los que se ha llevado a cabo la Encuesta Nacional de micronegocios (ENAMIN) y para los cuales se cuenta con información.

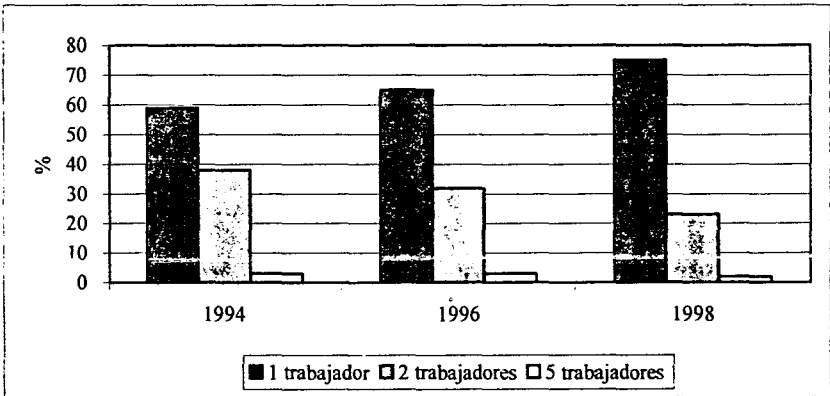
Así como el incremento en el número de micronegocios se hace evidente desde el año 1992 hasta 1998, del mismo modo la población ocupada en los micronegocios en México, se incrementó de 4'793,023 personas en 1992 a 6'607,121 individuos en 1998, siendo la figura del autoempleo el que mayor crecimiento ha reportado en 1994-1998 (véase cuadro 6), llegando hasta un incremento del 75 por ciento en 1998.

Cuadro 6. Microempresas de 1-5 trabajadores 1994-1998

	1994		1996		1998	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
1 trabajador	1,826,539	59%	2,328,626	65%	2,780,321	75%
2 trabajadores	1,165,718	38%	1,153,889	32%	856,056	23%
5 trabajadores	82,410	3%	91,844	3%	69,633	2%
Total	3,074,667	100%	3,574,359	100%	3,706,010	100%

En la gráfica 3 se destaca que las microempresas de un trabajador son las más abundantes ya que representan el 59.11 por ciento en 1994, 65.13 por ciento en 1996, y el 75 por ciento en 1998; seguidas de las de 2 a 5 trabajadores que oscilan alrededor del 30 por ciento.

Gráfica 3. Distribución de la Microempresa por Número de Trabajadores



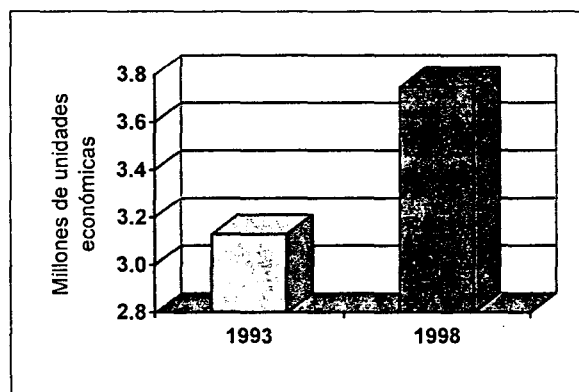
Fuente: ENAMIN. 1994, 1996, 1998

Para contextualizar este crecimiento, nada mejor que considerar la proporción de población que se ocupa en establecimientos de menos de cinco empleados en México. Al analizar la información sobre el trabajo en el país, teniendo en cuenta el tamaño de los

establecimientos, se encuentra que entre el 16% que se emplea en establecimientos con un solo trabajador, y el 26% que hace lo propio en establecimientos de hasta 5 trabajadores; es decir, el 42.7% de la población en México se concentra en micronegocios.

De acuerdo a información de los Censos Económicos de INEGI, en 1998 operaban 3 millones 130 mil 714 unidades económicas con casi 16.7 millones de personas ocupadas (véase gráfica 4). Comparando con 1993 en el quinquenio se sumaron más de 618 mil establecimientos, lo que significa que las unidades económicas aumentaron en 24.6% en este periodo, lo que equivale a una tasa de 4.5 anual.

Gráfica 4. Crecimiento porcentual 1993-1998



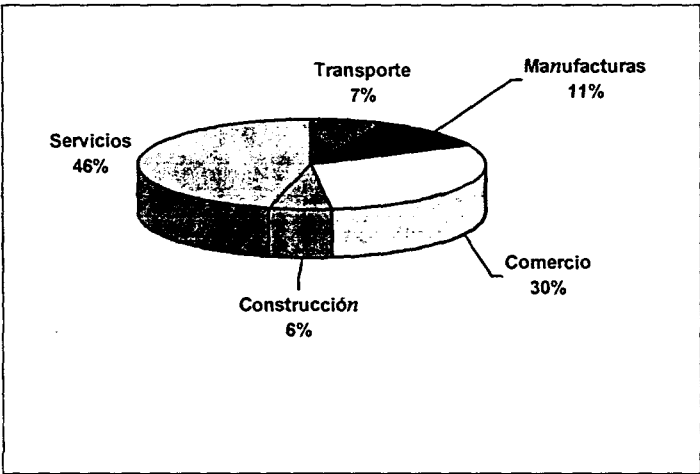
Las tendencias a partir de la Encuesta de Micronegocios indican que la distribución de la población ocupada de acuerdo a los distintos sectores de actividad de la economía, se ubican en unidades con menos de 5 empleados, la gran mayoría se agrupa en los sectores de servicios y comercio (véase cuadro 7 y gráfica 5), los cuales representan la actividad dominante en el mundo de la microempresa; por su parte, los sectores del transporte y la construcción tienen una representación mucho menor.

Cuadro 7. Número de Trabajadores según Rama de Actividad

# trabajadores	Manufacturas	Construcción	Comercio	Servicios	Transporte
1 trabajador	359.074	169.224	817.595	1.290.384	144.044
2 trabajadores	96.296	42.259	373.874	305.716	37.911
3 trabajadores	51.282	13.306	133.898	114.581	8.964
4 trabajadores	29.303	8.994	42.109	58.216	4.004
5 trabajadores	15.369	2.864	20.579	25.680	5.141
6 trabajadores	5.056	2.762	9.534	18.030	1.892
7-16 trabajadores	10.627	0	0	0	0
Total	567.007	239.409	1.397.589	1.812.607	201.956

Fuente: ENAMIN, 1998.

Gráfica 5. Distribución de la actividad en micronegocios



Fuente: ENAMIN, 1998.

Si bien el rasgo predominante de los micronegocios es su pequeño tamaño, la figura del autoempleo en 1998 (unidades de un solo trabajador) representa el 75 por ciento (véase cuadro 6), no hay que perder de vista que el eje que dinamiza a los micronegocios son sin duda la población que labora en ellos. Al respecto, puede señalarse que como ha ocurrido para el mercado de trabajo en su conjunto, en este sector se evidencia también la creciente participación de la mujer, tanto como dueña y como trabajadora por su cuenta, alcanzando proporciones mucho más elevadas que para el conjunto de la estructura laboral. No

obstante, los hombres constituyen la mayoría de la población ocupada en estos establecimientos.

En el caso de las mujeres y especialmente para las mujeres pobres que en su gran mayoría habitan en las comunidades rurales, la opción de la microempresa, y principalmente del autoempleo, surge como una estrategia de sobrevivencia y progreso económico. En México, de acuerdo con datos del XII Censo de Población y Vivienda, casi el 9 por ciento de las mujeres no recibe ingresos, y el 46 por ciento, percibe menos de tres salarios mínimos.

Algunos estudios de organismos internacionales señalan que el ingreso de las mujeres en el sector informal representa alrededor de un tercio del de los hombres. A pesar de estas desventajas, la microempresa y el trabajo por cuenta propia representan una oportunidad económica importante para la mujer. El efecto es mayor en las áreas rurales, donde el 44 por ciento de las mujeres propietarias de microempresas trabajan desde casa. Se destaca el incremento de la participación femenina en los micronegocios entre 1992 y 1998 (véase cuadro 8) tanto como dueñas del negocio y trabajadoras por cuenta propia.

Cuadro 8. Participación de hombres y mujeres en los micronegocios en México

Sexo	1992	1994	1996	1998
Mujeres	27.7	31.9	31.0	34.2
Hombres	72.3	68.1	69.0	65.8
DUEÑOS	1992	1994	1996	1998
Hombres	85.6	83.0	84.3	82.6
Mujeres	14.4	17.0	15.7	17.4
CUENTA PROPIA	1992	1994	1995	1998
Hombres	69.4	64.4	66.0	62.5
Mujeres	30.6	35.6	34.0	37.5

Fuente: ENAMIN's 1992, 1994, 1996, 1998

En lo que respecta a los principales motivos que el propietario del establecimiento ha señalado para iniciar la actividad, en el conjunto de micronegocios se observa que la incidencia de los factores económicos es relevante, ya que la necesidad de complementar los ingresos familiares y de ganar más que como trabajador asalariado son los principales motivos que conducen a los propietarios a vincularse a esta actividad. Otros factores

importantes son el interés por la independencia y la flexibilidad en el horario que la misma permite.

En el caso de las mujeres y los hombres, existen sin embargo diferencias sobre sus motivos. Los factores de carácter económico continúan siendo los de mayor importancia (véase cuadro 9), pero mientras que los hombres señalan como principal motivo ganar más que como trabajador asalariado (42.0%), las mujeres indican que su principal interés fue vincularse a la actividad para complementar el ingreso familiar (63.9%).

A su vez, mientras que los motivos que siguen en importancia para los hombres (después de los de carácter económico) son no haber encontrado trabajo; para las mujeres el siguiente motivo en importancia (luego de considerar los factores económicos); es la flexibilidad de horarios; sin embargo, también el peso de esta causal es mucho menor que las anteriores.

Cuadro 9. Principales motivos de inicio de actividad, por sexo del propietario

	Hombres	Mujeres
Tradición familiar	6.6	3.3
Complementar el ingreso	21.4	63.9
Ganar más que como asalariado	42.0	15.9
No encontró trabajo	17.1	6.7
Horario flexible	3.2	4.0
Despido	3.3	0.7
Independencia	6.5	5.2

Fuente: ENAMIN, 1998.

En el cuadro 10 se presenta que en el caso de los ingresos. Estos constituyen un factor importante de discriminación en el comportamiento de los establecimientos con propietarios hombres y mujeres, ya que hay importantes diferencias en los dos extremos de la estratificación; por una parte, son las mujeres, con el 62.5%, las que se ubican en establecimientos con los niveles más bajos de ingresos (hasta mil pesos mensuales); en comparación con el 42.2% de los hombres. Mientras que en los niveles altos y muy altos, existe una concentración del 20.8% en el caso de los hombres, contra el 11.8% en el caso de las mujeres.

Cuadro 10. Ingresos mensuales del establecimiento, según sexo del propietario

	Hombres	Mujeres
Muy bajos (0-2500)	42,2	62,5
Bajos (2501-5000)	21,5	16,4
Medios (5001-9000)	14,4	9,3
Altos (9001-15000)	9,7	6,7
Muy altos (Más de 15,000)	12,1	5,1

Fuente: ENAMIN, 1998.

En la estructura por edad y sexo de los trabajadores, se observa que en los propietarios de pequeños establecimientos existe una mayor proporción de adultos, de 30 a 49 años, donde el 57.6% de los propietarios son hombres y el 58.6% son mujeres (véase cuadro 11). Consecuentemente, es menor el porcentaje entre la población propietaria tanto de jóvenes (25.5% de los hombres y 21.3% de las mujeres), como de adultos mayores (16.9% de los hombres y 20.1% de las mujeres). Una posible explicación es la relación que existe con la necesidad de mayor experiencia y capital, para ser propietario de un establecimiento.

Cuadro 11. Distribución en micronegocios por edad y sexo

Edad	Hombres	Mujeres
Más de 15 y menos de 29 años	32,0	31,5
Entre 30 - 49 años	45,6	47,5
Mayores de 49 años	22,4	21,0

Fuente: ENAMIN, 1998.

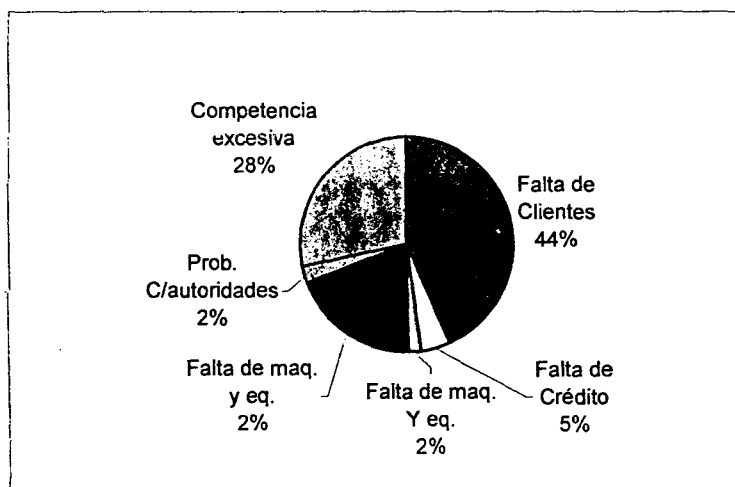
Aunado a la importancia de la caracterización de la población ocupada en el sector de la microempresa, es necesario considerar también los problemas que obstaculizan la permanencia de este sector, a fin de diseñar e instrumentar políticas públicas que fortalezcan a esta importante unidad productiva.

3.2 Problemas que enfrentan los micronegocios

La incorporación y conexión de los micronegocios a las cadenas productivas nacionales es un tema de vital importancia, que puede resultar positivamente estimulado por la existencia de más y mejores fuentes de financiamiento. No obstante que los micronegocios tienen un perfil de concentración sectorial definido, con la mayor parte de ellos dedicados a actividades comerciales y de servicios o en pequeños talleres, cada uno opera casi exclusivamente en el ámbito local en que se ubica el establecimiento y por tanto se encuentra aislado del resto de las empresas, de todos los tamaños y alcances, que conforman la corriente productiva nacional. Es decir, a pesar de la concentración sectorial puede sostenerse que se trata de unidades económicas atomizadas que carecen de mecanismos de coordinación y asociación.

Como resultado de esta forma desarticulada de operar, los micronegocios carecen de información suficiente respecto a las características y precios de los productos que generan, tal y como se refleja en la gráfica siguiente, donde el 72 por ciento de los problemas reportados corresponden a ventas (falta de clientes y competencia excesiva). Es decir, se cuenta con información incompleta sobre la oferta del sector, lo cual limita el aprovechamiento de las oportunidades de negocios en que podrían tomar ventaja las microempresas comerciando entre sí o actuando como proveedoras de empresas de mayor desarrollo.

Gráfica 6. Problemas que enfrentan los micronegocios



Fuente: ENAMIN-INEGI, 1998.

Lo anterior tiene como consecuencia un bajo nivel de generación de sinergias, que obran en contra de la capacidad competitiva de los micronegocios en lo individual, toda vez que éstos se ven constreñidos a operar a escala reducida, vendiendo sus productos en operaciones minoristas directamente al público, en vez de hacerlo mediante contratos con volumen que les aseguren relaciones comerciales de mediano y largo plazos. Para que estos efectos benéficos se den, la provisión de servicios financieros (de calidad y eficientes) debe ser una constante en el tiempo.

La mejora en el bienestar de la población atendida, la acumulación de patrimonio y la participación en proyectos cada vez más atractivos se da a lo largo del tiempo, por lo que es indispensable asegurar la permanencia de los servicios que permitan esas mejoras. De poco sirve que un crédito ayude a lanzar un negocio que desaparece a los pocos meses por falta de medios para conservar sus utilidades o por falta de capital de trabajo. De igual manera es contraproducente que un emprendedor acumule gradualmente los recursos para lanzar su proyecto si la caja de ahorro donde guardaba su patrimonio quiebra repentinamente.

Por lo tanto, es indispensable que los entes que provean estos servicios lo hagan de manera sostenible en el tiempo, lo cual implica el diseño e instrumentación meticulosa de una política pública que preste especial atención a los procesos de administración y operación de las instituciones financieras.

3.2 El Rol del Financiamiento para la Microempresa

Existen diversos estudios sobre las causas de mortandad de las empresas micro y pequeñas empresas³. En los cuales se identifican dos líneas causales: *las estructurales y las del entorno*. Dentro de las estructurales se contemplan la ausencia de una administración formal y el factor de escala (que tiene una doble connotación), por un lado la flexibilidad de la empresa para reaccionar a los cambios en el entorno y adaptarse con menos dificultades y por el otro presenta obstáculos serios para acceder a tecnología y servicios.

Se han identificado, asimismo, efectos importantes del financiamiento para capital de trabajo en las ventas y los insumos, por la estructura financiera de la empresa de la empresa y por su imposibilidad de acceder al crédito. Por lo que se refiere a la categoría de factores del entorno, destaca el financiamiento con dos problemas esenciales: el de la escasez de crédito, es decir, de programas específicamente enfocados a las múltiples condiciones de la micro y pequeña empresa y el de los requisitos y actitud de los bancos, producto del viejo paradigma según el cual existe un alto riesgo en otorgar crédito a esta clase de empresas, como así también, en otorgarlo de forma rentable.

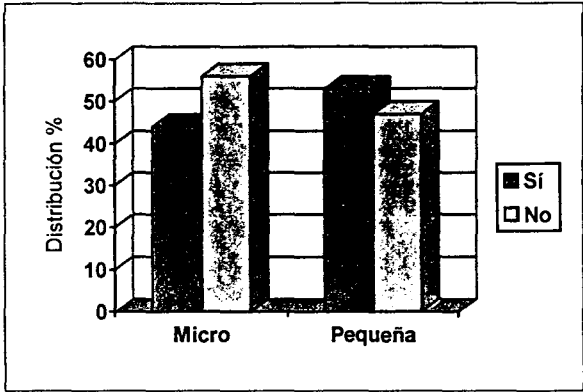
El desarrollo del sector microfinanciero en México se enfrenta, paralelamente, a la necesidad de conseguir el correcto fortalecimiento financiero de las IMF's y de las cooperativas de ahorro y crédito formalizadas, así como de aquellas ONG's semiformales que también prestan servicios a los emprendedores de más bajos recursos. Estas entidades constituyen un medio muy importante a través del cual las microempresas, y las personas pobres que trabajan en ellas obtienen crédito, ahorran y reciben otros servicios financieros e incluso servicios vinculados a la educación y la salud.

Si los servicios financieros en las zonas marginadas se encuentran poco desarrollados y los existentes pueden ser caracterizados como débiles e informales, con poca penetración y con esquemas de operación altamente segmentados, podemos afirmar que los individuos de bajos ingresos no tienen a su alcance una oferta de servicios financieros que en términos cuantitativos y cualitativos satisfaga sus necesidades de crédito y ahorro.

De acuerdo con la distribución porcentual de empresas que requieren financiamiento (véase gráfica 7), se puede deducir que más del 40 por ciento manifiestan necesitarlo y que este porcentaje se eleva al incrementarse el tamaño de la empresa. Así, en la micro, 44 por ciento lo necesitan y en la pequeña, el 53 por ciento.

³ Para mayor referencia véase el estudio realizado por Maza, 1997.

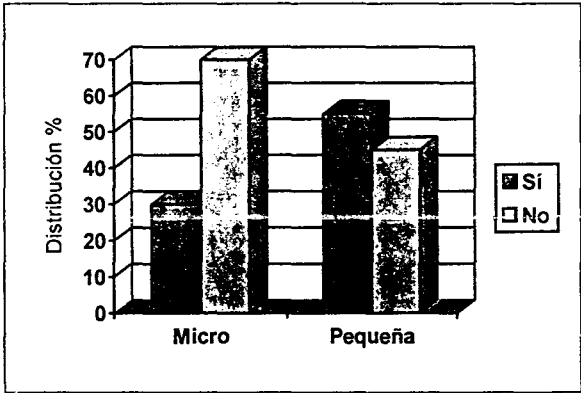
Gráfica 7. Empresas que requieren financiamiento



Fuente: Maza, 1997.

Sin embargo, no todas las empresas solicitan el financiamiento y aquí se puede ver una marcada diferencia ya que, mientras en la **micro** sólo lo gestiona el 30 por ciento de las empresas, en la **pequeña**, el 55 por ciento lo tramita. Esta diferencia puede ser un indicador de la dificultad de la microempresa para acceder al crédito; pero, también, puede ser un reflejo de la actitud del empresario con respecto al crédito.

Gráfica 8. Empresas que solicitaron crédito en los últimos seis meses



Fuente: Maza, 1997.

La falta de interés como la razón principal para no solicitar crédito, que se manifiesta en un 52 por ciento en la microempresa y un 66 por ciento en la pequeña, bien

puede deberse a la dificultad de acceder a los servicios financieros. La segunda razón más importante la constituye, en el caso de la microempresa, el temor de no poder pagar, mientras que en la pequeña empresa son los trámites y las altas tasas de interés. Existe, de esta manera, mucho mayor desconocimiento e incertidumbre en la micro que en la pequeña empresa.

En la tabla siguiente se muestra el número de microempresas, que necesitaron financiamiento inicial, diferenciadas por su tamaño y según la fuente principal de financiamiento en números porcentuales. Como se puede observar, la principal fuente de financiamiento inicial fue el ahorro personal, ya que lo utilizaron la mayoría de las microempresas. La proporción por un solo trabajador es mayor en las unidades formadas.

Cuadro 13. Fuentes de financiamiento inicial en microempresas de 1-5 trabajadores

	1 trabajador	%	2 trabajadores	%	5 trabajadores	%
Ahorros personales	1,492,176	71.2%	489,529	63.2%	43,268	70.7%
Préstamo de amigos o parientes	316,093	15.1%	127,987	16.5%	9,838	16.1%
Liquidación en el empleo anterior	120,983	5.8%	57,446	7.4%	3,432	5.6%
Otra fuente	48,087	2.3%	31,374	4.0%	714	1.2%
Crédito de proveedores	36,216	1.7%	25,883	3.3%	1,189	1.9%
Prestamistas particulares	49,672	2.4%	19,721	2.5%	484	0.8%
Caja de ahorro	20,857	1.0%	13,021	1.7%	1,029	1.7%
Institución bancaria	5,052	0.2%	9,193	1.2%	1,286	2.1%
Crédito de clientes	6,250	0.3%	977	0.1%	0	0.0%
Total	2,095,386	100.0%	775,131	100%	61,240	100%

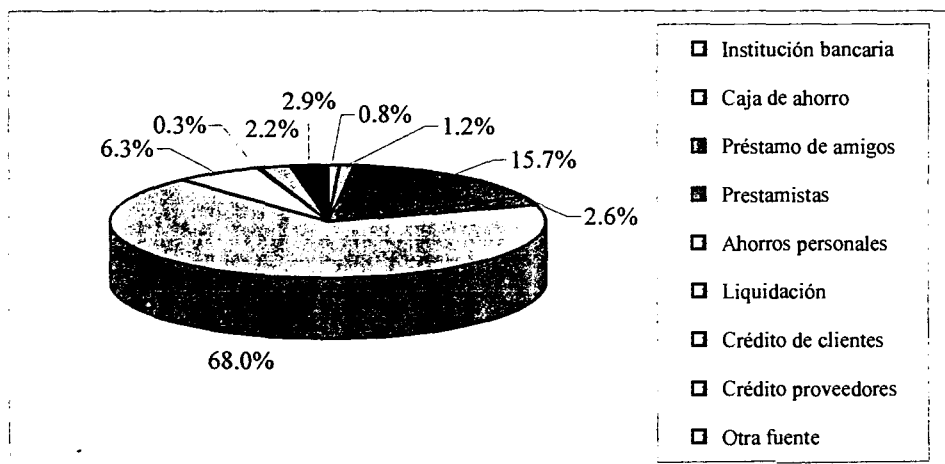
Fuente: ENAMIN, 1998.

En las zonas marginadas y en las menos urbanizadas el nivel de cobertura del sistema financiero es mucho más bajo que el promedio, de modo que a los emprendedores de bajos ingresos les resulta más difícil concretar o consolidar sus proyectos productivos, toda vez que es necesario recurrir a fuentes alternativas de financiamiento que resultan más costosas o los recursos no se obtienen con la prontitud necesaria para aprovechar las oportunidades del mercado.

Por ejemplo, en el ámbito urbano los microempresarios han tenido que acumular capital antes de iniciar su negocio, ya que aun cuando la mayoría requirió financiamiento inicial para operar, los intermediarios financieros bancarios y no bancarios sólo funcionaron

como fuente de recursos iniciales para menos del 5% de los casos. Es decir, los ahorros personales funcionaron como un sustituto del crédito.

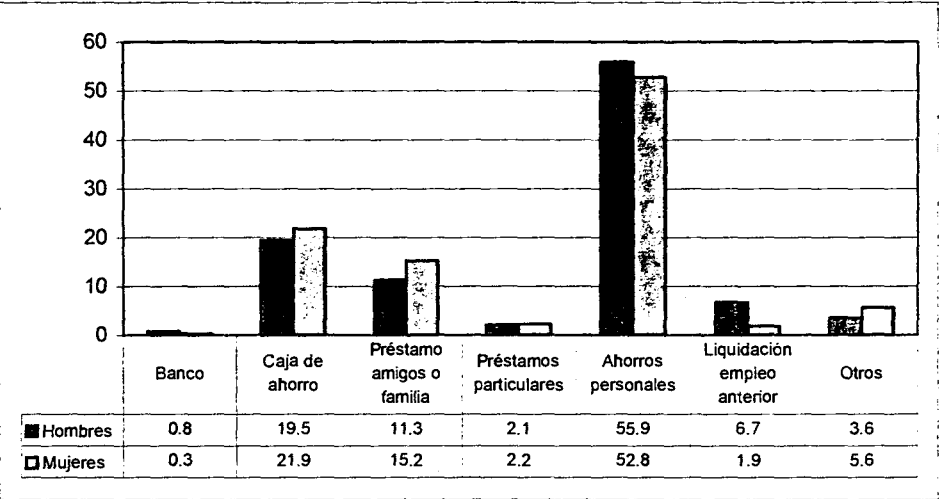
Gráfica 9. Fuente de Financiamiento Inicial



Fuente: ENAMIN, 1998.

El caso es similar aún después de iniciar operaciones, a pesar de que con ello se generan activos que pueden garantizar el pago de los créditos. Los micronegocios establecidos que obtuvieron crédito de la banca comercial, constituyen una proporción relativamente baja (15%) comparada con la de aquellos que lo obtuvieron de amigos o parientes (39%). Esta distribución reitera el bajo nivel de acceso de este sector al sistema bancario como fuente de financiamiento. Es decir, tanto los empresarios con micronegocios ya operando, como las personas que quieren iniciar uno; han tenido que recurrir principalmente al crédito sin intereses de amigos o familiares como fuente de financiamiento, para aprovechar las oportunidades de negocios.

Gráfica 10. Fuente de Financiamiento Inicial, por sexo de los beneficiarios



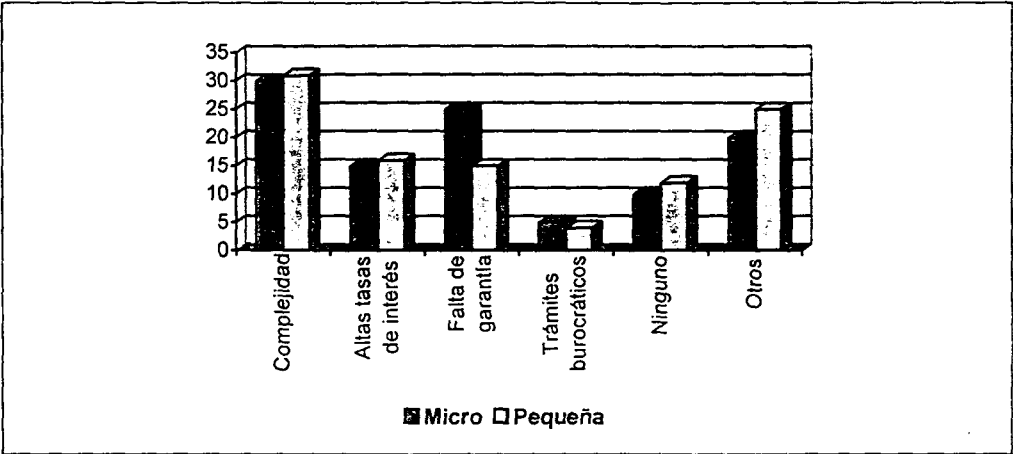
Fuente: ENAMIN, 1998.

• Sin embargo, existen diferencias de estas proporciones dependiendo del caso; mujeres u hombres (véase gráfica 10). En el caso de las mujeres, estas recurren ligeramente en mayor proporción a las cajas de ahorro (21.9%) que los hombres (19.5%). Asimismo, las mujeres acuden en mayor proporción a préstamos de amigos o familia (15.2%), que los hombres (11.3%), para quienes la liquidación de empleos anteriores es una categoría de mucho más peso con un 6.7%; mientras que para las mujeres es de 1.9%.

Estos datos posiblemente tienen relación con los antecedentes en cuanto a la actividad anterior de los propietarios; mientras que los hombres fundamentalmente eran asalariados (y de ahí una mayor proporción en fuentes asociadas a la liquidación del empleo anterior); las mujeres se ubican en el ámbito familiar.

En la gráfica siguiente, observamos que la complejidad en los trámites es la principal causa (en el 30 por ciento de los casos) para acceder al financiamiento. Es decir, el empresario encuentra complicado obtener crédito y esto es un indicador de que las metodologías no son las adecuadas. En segundo lugar, la falta de garantías es un obstáculo en el 25 por ciento de los casos en la empresa y altas tasas de interés y falta de garantías son las dos causas secundarias para la pequeña empresa.

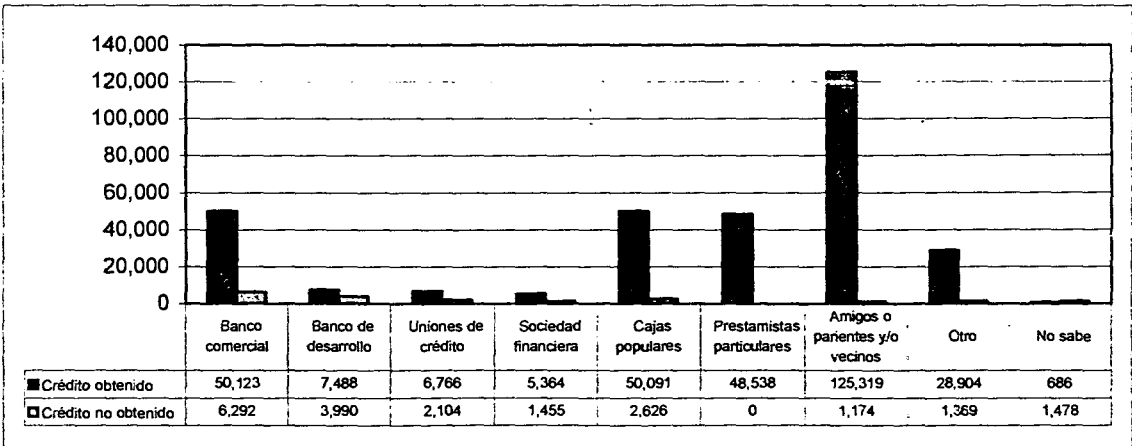
Gráfica 11. Obstáculos para obtener crédito



Aún más, al ser esa una fuente de financiamiento que no se presenta en el monto y con la oportunidad idóneos, la dependencia respecto a ella provoca que el 73% de los micronegocios realicen sus compras de contado en comparación con un 8% que lo hace a crédito, lo que limita su potencial de consolidación y crecimiento.

El resultado de la solicitud de crédito y de los obstáculos que se presentan traen como consecuencia que el 43 por ciento de las microempresas que gestionaron crédito lo obtuvieron y, en el caso de las pequeñas, el 50 por ciento recibió el crédito solicitado (véase gráfica siguiente).

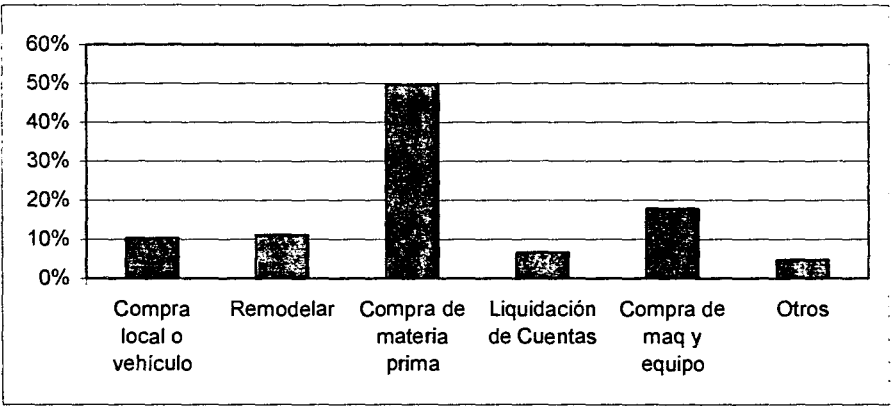
Gráfica 12. Número de créditos otorgados según fuente de financiamiento



Fuente: ENAMIN, 1998.

La falta de acceso a fuentes de financiamiento eficientes explica porqué a pesar de que el 90% de los empresarios desea continuar con su negocio, el 80% no tiene intenciones de implementar cambios importantes en el mismo. Es decir, el crédito no es utilizado como un mecanismo para transferir ingresos futuros al presente y con ello aprovechar las oportunidades de negocios, sortear las temporadas de escasez de flujo de efectivo, realizar mejoras tecnológicas y adoptar patrones uniformes de consumo. Por lo tanto, la restricción crediticia constituye uno de los impedimentos más importantes para la creación y crecimiento de los micronegocios, pues restringe las oportunidades de realizar inversiones rentables y consecuentemente la capacidad de estas unidades económicas para generar ingresos y empleos adicionales para la población menos favorecida.

Gráfica 13. Uso del Crédito



Fuente: Elaboración propia. ENAMIN, 1998.

En la gráfica 13 se observa que la solicitud y la utilización del crédito no presentan mayores diferencias. El destino del crédito se puede agrupar en dos grandes rubros: capital de trabajo y activos fijos. Según la ENAMIN, se utiliza el 50 por ciento para capital de trabajo y el 28 por ciento en la adquisición de activos. Los rubros más importantes son compra de materias primas y compra de maquinaria, respectivamente, por lo que la permanencia pero no mejora del negocio y por tanto el no desarrollo de la actividad productiva es la constante en las microempresas.

Podemos concluir que para México la importancia de la microempresa es indiscutible, ya que el universo de empresas consideradas micro, pequeñas y medianas representa más de 95% del total de las unidades económicas establecidas y contribuye con más de 50% del empleo. Se puede considerar a la microempresa como un mecanismo para sustituir la falta de empleo o una reacción ante las bajas remuneraciones que prevalecen en los mercados formales de trabajo.

Aunado a la importancia de la caracterización de la población ocupada en el sector de la microempresa, es necesario considerar también los problemas que obstaculizan la permanencia de este sector, a fin de diseñar e instrumentar políticas públicas que fortalezcan a esta importante unidad productiva. Se han identificado, asimismo, efectos importantes del financiamiento para capital de trabajo en las ventas y los insumos, por la estructura financiera de la empresa y por su imposibilidad de acceder al crédito.

Por lo que se refiere a la categoría de factores del entorno, destaca el financiamiento con dos problemas esenciales: la escasez de crédito y los requisitos y actitud de los bancos, producto del viejo paradigma según el cual existe un alto riesgo en otorgar crédito a esta clase de empresas, como así también, en otorgarlo de forma rentable.

Los servicios financieros, por otra parte, en las zonas marginadas y las menos urbanizadas, tienen un nivel de cobertura mucho más bajo que el promedio, de modo que a los emprendedores de bajos ingresos les resulta más difícil concretar o consolidar sus proyectos productivos, toda vez que es necesario recurrir a fuentes alternativas de financiamiento que resultan más costosas o los recursos no se obtienen con la prontitud necesaria para aprovechar las oportunidades del mercado.

La falta de acceso a fuentes de financiamiento eficientes explica porqué a pesar de que el 90% de los empresarios desea continuar con su negocio, el 80% no tiene intenciones de implementar cambios importantes en el mismo. Es decir, el crédito no es utilizado como un mecanismo para transferir ingresos futuros al presente y con ello aprovechar las oportunidades de negocios, sortear las temporadas de escasez de flujo de efectivo, realizar mejoras tecnológicas y adoptar patrones uniformes de consumo, en cambio la sobrevivencia para ser el único motivo para continuar.

Por tanto, la restricción crediticia constituye uno de los impedimentos más importantes para la creación y crecimiento de los micronegocios, pues restringe las oportunidades de realizar inversiones rentables y consecuentemente la capacidad de estas unidades económicas para generar ingresos y empleos adicionales para la población menos favorecida.

En conclusión podemos decir que las particularidades del sector de micronegocios requieren una serie de condiciones que permitan su sobrevivencia y éxito como elementos potencializadores del crecimiento. Un elemento fundamental es la estabilidad en las condiciones macroeconómicas; ya que la mayor parte de los estudios de caso que demuestran programas exitosos, tienen como una condición común, la estabilidad económica del país. Ello se refleja, no solamente en las posibilidades de prosperidad de los negocios, sino también en la reducción sustancial de la incertidumbre y el riesgo que representa adquirir deudas. Aún cuando puedan pagarse inicialmente, si se disparan las tasas de interés o se sufre de una recesión, el pago se vuelve imposible.

Adicionalmente, la continuidad de los servicios financieros sólo es posible en condiciones de estabilidad y esta continuidad es uno de los requisitos indispensables de un buen programa de crédito. Asimismo, la caracterización de la población ocupada en el sector de las microempresas y el análisis de las implicaciones y obstáculos para su fortalecimiento; el reto siguiente es el diseño e instrumentación de políticas públicas que propicien:

- ⇒ La incorporación de una población de escasos recursos con iniciativas emprendedoras, en el desarrollo productivo del país.
- ⇒ La capacitación y asistencia técnica en el diseño e instrumentación de proyectos productivos.
- ⇒ Elaboración de políticas de integración a cadenas productivas.
- ⇒ Provisión de servicios financieros eficientes y de calidad.
- ⇒ Un crecimiento económico con equidad.

En el caso de México, el gobierno federal a través del PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO, tiene como objetivo el fortalecimiento y la consolidación de un sistema de instituciones microfinancieras que atiendan a la población de escasos recursos, con iniciativas productivas y que preferentemente vivan en condiciones de pobreza y marginalidad. Sin embargo, es importante señalar que el objetivo forma parte de una estrategia integral de encadenamiento productivo y de desarrollo de economías locales (planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006).

El microfinanciamiento, entonces, se convierte en la opción única para la mayoría de los casos en los cuales las personas cuentan con iniciativa productiva, pero no tiene acceso al crédito de la banca comercial. El financiamiento permite la inserción de la población en el desarrollo productivo del país (aunque elemento importante, no es el único para la fortaleza y éxito de la microempresa). Las instituciones microfinancieras brindan servicios financieros a este sector de la población, con metodologías y estrategias particulares. El modelo teórico propuesto por el BID, para la clasificación de estos organismos intermediarios, permite perfilar elementos de análisis para optimizar la asignación de financiamiento por parte de donantes (privados y gubernamentales).

Complementario a la tipología de las IMF's; es igualmente importante el análisis del universo de micronegocios que existen en nuestro país. La efectividad en la provisión de servicios financieros (microcréditos) parte del conocimiento de los micronegocios para los que va enfocado, especialmente cuando la actividad económica de un país se basa en este tipo de empresas. Es necesario, por tanto, conocer las características de los micronegocios y del perfil de la población que se inserta en este tipo de unidad productiva.

CAPITULO IV

Análisis de las IMF's en el PRONAFIM

4.1 Antecedentes del PRONAFIM

4.2 La metodología para la canalización de recursos

4.3 Resultados del PRONAFIM a Junio de 2002

4.4 Análisis de las instituciones microfinancieras incorporadas al PRONAFIM

En los capítulos anteriores, demostramos la importancia de la microempresa no sólo en la actividad económica de nuestro país, sino como una estrategia productiva que permite el desarrollo de sectores de la población que enfrentan condiciones de pobreza y marginación. Expusimos también los ejes rectores de desarrollo social y económico que orientan el actual quehacer gubernamental, siendo uno de ellos el fomento a la actitud emprendedora e independiente.

Bajo esta lógica, un elemento importante para el desarrollo económico, es el fortalecimiento del ahorro interno y del sector financiero (que apoye el aparato productivo), a fin de que sean pilares de inversión y crecimiento para el combate a la pobreza.

En este contexto, la existencia de programas de financiamiento son perfectamente explicables y constituyen una respuesta a reclamos sociales, que van más allá de la metodología tradicional de políticas asistencialistas y se conciben como estrategias económicas-productivas de desarrollo. Tal es el caso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, el cual se inserta en la Secretaría de Economía y pone en práctica una estrategia de financiamiento destinada a los sectores más pobres del país que cuentan con iniciativas emprendedoras.

No se trata de un programa de subvenciones ni de un crédito bancario, sino que se inserta en una política de fomento del ahorro y la inversión. El Gobierno Federal pretende crear oportunidades de desarrollo, a través del apoyo a proyectos productivos, en especial de aquellos sectores que han permanecido excluidos de los servicios financieros, para los cuales la microempresa se convierte en fuente de trabajo propia, que contribuirá a mejorar su nivel de ingresos, lo cual necesariamente reforzará la cohesión social y permitirá a los beneficiarios recuperar su independencia económica.

La metodología de financiamiento a instituciones microfinancieras ya existentes (como se presenta en el PRONAFIM), busca romper con la relación clientelística en la provision de bienes públicos. Sin embargo, estas organizaciones financieras presentan características particulares que acotan sus alcances y objetivos. Habida cuenta, el diseño de metodologías que permitan una mayor comprensión y análisis de las microfinancieras, son concebidas como elementos de decisión en la asignación de recursos. En ese sentido, el

Banco Interamericano de Desarrollo, concibe una Tipología de Microfinancieras¹ que para nuestro propósito, es la base para el análisis que haremos sobre una selección de IMF's incorporadas al programa.

4.1 Antecedentes del PRONAFIM

La concepción, diseño e instrumentación de cualquier programa o política pública, está determinado por las condiciones socio-políticas, externas y económicas, que se conjuntan en un momento dado. En consecuencia, su estudio debe contemplar una visión integral de las diferentes condiciones que permean ese programa o política pública. En el caso del PRONAFIM, hubo circunstancias —extraordinarias— en el ámbito político e internacional que impulsaron su ejecución.

En el contexto político se da un cambio trascendental en la vida democrática de México. A partir del 2 de julio del 2000, por primera vez se vive la alternancia en el Ejecutivo. Después de más de 70 años en el poder por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), un partido de oposición gana la Presidencia de la República, el Partido Acción Nacional (PAN). Las implicaciones de este cambio político se han visto reflejadas en el proyecto nacional del gobierno federal. Uno de esos cambios importantes ha sido la estrategia y visión de la política social (ver capítulo uno). En ese sentido, la ampliación de oportunidades al financiamiento de proyectos productivos que permitieran la inclusión de población en situaciones de pobreza y marginalidad constituye un eje fundamental de desarrollo económico y humano.

La relevancia social sobre la necesidad de brindar oportunidades de acceso a los servicios financieros, a personas con proyectos productivos y que por la falta de garantías son excluidas de la banca comercial, fue reconocida por el presidente de la república Vicente Fox, desde que era candidato a la gubernatura del Estado de Guanajuato y después como candidato Presidencial.

¹ Como se expuso en el Capítulo II del documento.

La idea de fondo era que, a través de la creación de nuevos micronegocios ("Changarros"), se generarían la inclusión productiva de un gran sector de la población emprendedora, que enfrentan la imposibilidad de acceder a créditos para poner su negocio. Esta propuesta de fomentar y apoyar la actitud emprendedora, no fue nueva en su campaña presidencial, pues cuando Vicente Fox fue gobernador del Estado de Guanajuato, privilegió el apoyo a la microempresa.

La cristalización de esos esfuerzos se dió en 1996, cuando fue creado el sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo de Guanajuato (SEFIDE) con el objetivo de crear fuentes de trabajo, propiciar el autoempleo y eliminar "la vulnerabilidad de las zonas rurales"². En noviembre de 1996, con el propósito de otorgar microcréditos, inició operaciones la Caja de Ahorro Santa Fe de Guanajuato y canalizó durante el periodo de Fox más de 60 mil créditos, mayoritariamente a mujeres para que instalaran su propia microempresa.

Habida cuenta del éxito entre la población de esta nueva forma de apoyo a proyectos productivos, se incorpora como una estrategia importante de inserción económica y productiva durante la campaña presidencia del Fox. En la concepción del entonces candidato, la proliferación de changarros o micronegocios, estimularía la producción de empleos, no por quienes históricamente han visto este objetivo desde la perspectiva de la rentabilidad económica, sino por aquellos para quienes el empleo continúa siendo un asunto prioritario.

Por su parte, el contexto internacional tuvo también un papel importante dentro de la concepción de las microfinanzas como alternativa "novedosa" de combate a la pobreza. A partir de 1997 cuando se realiza la Primera Cumbre sobre las Microfinanzas, se pone de relieve al microcrédito como un mecanismo más eficiente de ayuda a los más pobres, en comparación de los subsidios, ya que éstos últimos son "fondos perdidos", mientras que el primero es más atractivo para los donantes pues permite una circulación de capital.

Resulta evidente el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y las ONG's Internacionales a esta forma de financiamiento, concibiendo al microcrédito para el autoempleo congruente con la ideología económica de occidente de

brindar oportunidades de auto ayuda a los individuos mediante el involucramiento en actividades de mercado. Durante la pasada Cumbre de Microcréditos para Latinoamérica y el Caribe que se llevó acabo en nuestro país³; las experiencias internacionales resaltaron la importancia de la acción gubernamental (ver cuadro 14) y el papel de los gobiernos para promover las IMF's, pero, y esto es lo importante, en un marco de políticas y programas sociales cruzados que permitan a los beneficiarios tener posibilidades de desarrollo.

Cuadro 14: El papel de los gobiernos federales

- Encauzar efectivamente los fondos a los pobres
- Tener compromiso político, pero no interferencia política
- Los fondos deben de ser impulsados por la demanda
- Crear marcos regulatorios flexibles (transparencia y gobernabilidad)
- Supervisión de los fondos de manera periódica y condicionada
- Recursos: Nacional, internacional
- Estudios Socioeconómicos
- Evaluación y elaboración de indicadores de impacto social, económico y cultural
- Fortalecer las IMF's, buscando la eficiencia operativa, financiera y económica
- Apovar en la ampliación de la cobertura
- Existencia de otro tipo de políticas sociales que ayuden a
- superar la línea de pobreza ⇒ ingresos cruzados

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cumbre de Microcréditos. México, 2001.

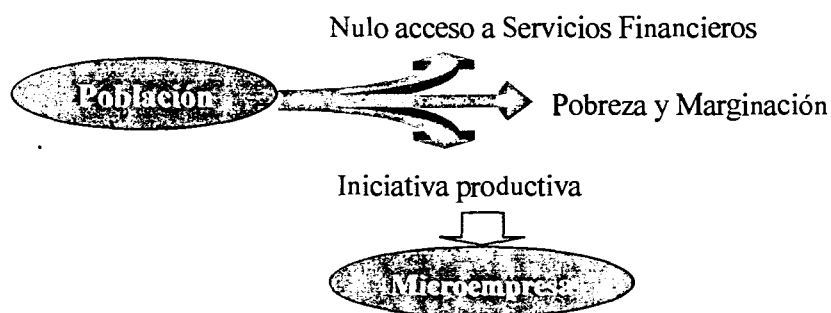
Toda vez ganada la elección presidencial, el gobierno federal anuncia acciones dirigidas a la reestructuración de la banca de desarrollo y la activación del crédito bancario, así como a instaurar un programa de microfinanciamiento con los organismos de la banca popular, siendo el diseño del PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO uno de los resultados de este esfuerzo y que se basa en el *uso* de instituciones *ya establecidas* de la sociedad civil como estrategia de apoyo al microfinanciamiento.

² Citado en su Programa de Desarrollo Estatal.

³ La cual se llevó a cabo en el mes de octubre de 2001, teniendo como sede la Ciudad de Puebla; contando con la participación de intelectuales y expertos en microfinanzas de 37 países.

La Secretaría de Economía (en la que se inserta el PRONAFIM), contempla toda una estrategia de apoyo y financiamiento ⁴ que permitan la integración productiva de cada nivel de desarrollo empresarial. Los programas que opera son: Programa Marcha Hacia el Sur; Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP); Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME); Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos; Programa Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO); Red Nacional de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECE); Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI); el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)⁵ y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM). ⁶

Figura 1. ¿Qué es el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario? (PRONAFIM)



Es un programa que tiene como objetivo el fortalecimiento y consolidación del sector microfinanciero, que brinda servicios financieros a personas de escasos recursos y que viven en situación de pobreza y marginalidad.

El PRONAFIM, al formar parte de los programas de financiamiento de la Secretaría de Economía, es concebido como parte integral de una pirámide de oportunidades que tiene

⁴ Ver en el anexo 1 un Cuadro Comparativo de los diferentes programas de financiamiento de la SE.

⁵ Al cual se incorporaron en Enero del 2001 los programas de: Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), el Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer (PDPM) y el Programa de la Mujer Campesina (PMC).

⁶ En el anexo se presenta un cuadro comparativo sobre los diferentes programas de la SE.

dos vertientes: *la primera* que contempla a un conjunto de programas que apoyan las iniciativas productivas de individuos y grupos sociales de bajos ingresos, mediante la instrumentación de acciones orientadas a facilitar el acceso a servicios de financiamiento y de capacitación para operar con éxito una microempresa, y a los emprendedores con pequeños proyectos productivos viables que tradicionalmente han carecido de acceso a los mismos.

La *segunda vertiente* pretende consolidar a las empresas de menor tamaño, se apoya la formación de una plataforma económica fuerte y sólida, que contribuya al desarrollo económico del país en el mediano y largo plazo, y que al mismo tiempo haga frente a los requerimientos de una economía globalizada.

El nombre del programa pasa por denominarse en primer lugar “Programa Changarros”, “Programa de Microcréditos”, “Programa de Apoyo al Microempresario” y finalmente en abril del 2001 se denomina *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)*. El cual pretende convertirse en el instrumento más directo de desarrollo económico para la mayoría de la población de México, intentando de esta forma materializar uno de los objetivos básicos proclamados recientemente en el Plan Nacional de Desarrollo, y que se refiere a la necesidad de mejorar los niveles de bienestar de la población y de contribuir al acrecentamiento de sus oportunidades⁷.

4.2 La metodología para la canalización de recursos

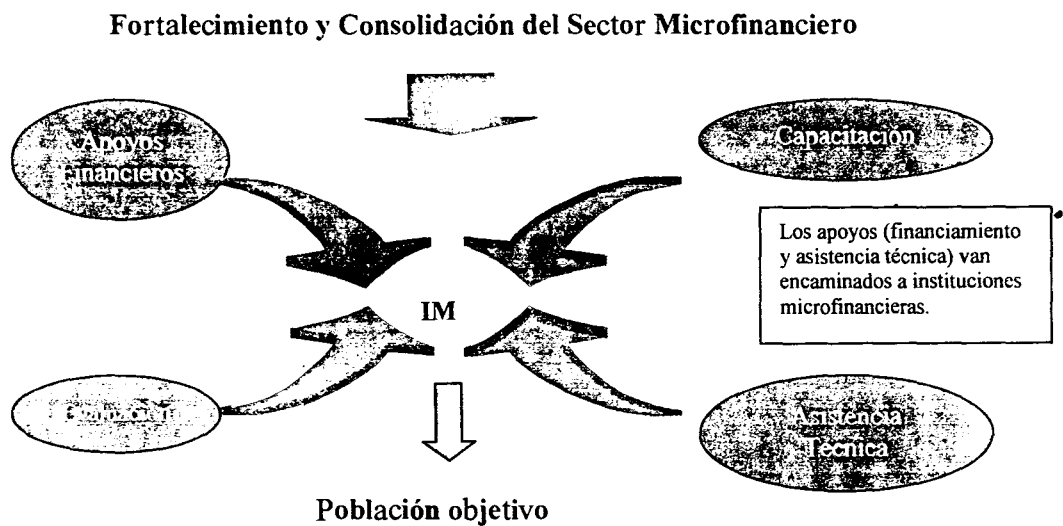
El diseño de este programa considera una participación gubernamental muy reducida, ya que la distribución de los recursos se hace a través de organismos intermediarios en lugar de otorgarlos directamente. Incluso se pretende que, una vez desarrollado el mercado financiero de los microcréditos, el gobierno retire su participación de manera paulatina.

Las ventajas de utilizar a las microfinancieras, en contraposición del otorgamiento directo de microcréditos, son relevantes. En el segundo caso, se requería de una estructura considerablemente mayor, con la consecuente absorción de los costos de aprendizaje

iniciales. Por tanto, este esquema tendría altos costos y elevados riesgos. En el primer caso, la estrategia de utilizar intermediarios (en la figura de microfinancieras), minimiza los riesgos del programa y reduce de manera importante los costos de operación para el gobierno (es decir, sólo se tendrían los costos mínimos de administración del fideicomiso).

El PRONAFIM articula los esfuerzos de los sectores de la población de escasos recursos, por medio de la participación de entidades microfinancieras, que tienen contacto con la población objetivo a través del financiamiento y la capacitación. El Gobierno Federal por medio de la Secretaría de Economía funge como impulsor financiero del proyecto y como garante de la permanencia, a mediano y largo plazo, de un programa en donde el quehacer productivo de las comunidades es el principal elemento sustentador del ahorro y la creación del autoempleo.

Figura 2. ¿Cómo opera el PRONAFIM?



La canalización de recursos a las microfinancieras, es a través del otorgamiento de líneas de crédito de acuerdo a su capacidad y a su cartera vigente. El Programa rompe con la estrategia de subsidiar económicamente a los sectores de la población con mayores

⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Introducción Pág. 6.

dificultades e inaugura una estrategia autosustentable e integral de fomento a los microemprendedores. Es importante resaltar que desde esta óptica el microcrédito no es sólo crédito en el sentido tradicional, sino todo un paquete de servicios que incluye capacitación y seguimiento semanal del crédito y de su uso por los microempresarios, lo cual implica organización, enseñanza y aprendizaje.

Las microfinancieras son instituciones no lucrativas en manos de la sociedad civil que dan apoyo a la población objetivo de acuerdo a dos metodologías básicas: grupos solidarios y créditos individuales. El Programa respeta estas formas de trabajo de las microfinancieras sin intervenir en las formas y metodologías de funcionamiento.

Las políticas gubernamentales, económicas y sociales, así como el nivel de desarrollo del sector financiero, tienen influencia sobre la prestación de servicios financieros para los pobres por parte de las organizaciones microfinancieras⁸. Frente al problema de la pobreza y la exclusión social de las personas de menos ingresos del país, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario responde a esta nueva metodología de trabajo, basándose en una nueva cultura crediticia que aspira a cimentar las bases de un sistema de financiamiento accesible a las personas de bajos ingresos, en condiciones de absoluta transparencia y legalidad y adaptadas a las posibilidades de este tipo especial de usuarios.

La experiencia mundial al respecto demuestra que, cuando las personas en situación de pobreza cuentan con formas adecuadas de financiamiento para sus proyectos productivos, logran insertarse más rápidamente y de forma más estable en la vida social y productiva del país, por medio del autoempleo en actividades diversas. Por tanto, el fortalecimiento de un sistema de instituciones de microfinanciamiento se vuelve una estrategia fundamental para elevar la calidad y variedad de los servicios financieros, dentro de un marco jurídico eficiente, que brinde oportunidades de acceso al crédito a personas que tradicionalmente no son atendidas por la banca comercial.

⁸ En México el sector de las microfinanzas es joven (80's) y no cuenta con la solidez institucional ni con el número y la diversidad de instituciones que los más de 40 millones de pobres del país requieren.

4.3 Resultados del PRONAFIM (Agosto 2001 - Junio 2002)

El 17 de mayo de 2001 se constituye el Fideicomiso Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM), que es el órgano facultado de financiar a las IMF's. El 20 de junio se recibe la primera ministración de recursos; sin embargo, el fideicomiso se dio de alta ante las autoridades Hacendarias hasta el 31 de julio del 2001. En este sentido el Programa inició operaciones formalmente a partir del primero de agosto de ese mismo año.

Al primer semestre del 2002, el programa ha incorporado 33 microfinancieras, las cuales tienen un área de influencias en 21 entidades federativas (Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tampico, Veracruz y Yucatán) con una derrama de recursos autorizados por poco más de 200 millones de pesos, distribuidos en casi 100 mil microcréditos⁹.

Al mismo tiempo, el Programa consolida la estrategia de desarrollo y competitividad de las instituciones de microfinanciamiento mediante servicios institucionales no financieros, como capacitación, asistencia técnica y promoción de vínculos con sectores complementarios. En concreto, en el periodo de referencia se realizaron 43 acciones de capacitación y de asistencia técnica, con lo cual se lograron capacitar 536 personas. En materia de fortalecimiento institucional está en proceso de incubación tres microfinancieras (Sonora, Veracruz y Yucatán) y una apertura de sucursal, que benefician a más de 1300 personas en una primera fase.

4.4 Las Instituciones Microfinancieras incorporadas al PRONAFIM

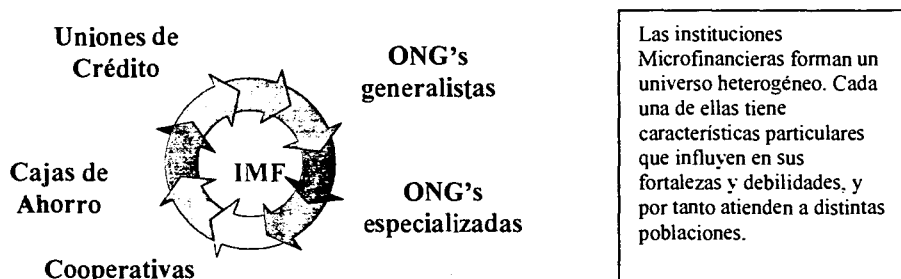
Las IMF's han tenido gran éxito en muchos casos mientras que en otros han ido sobreviviendo de manera precaria, lo cual ha influido en la calidad del servicio que prestan a las personas pobres de su área de influencia. En muchos casos las IMF's de nuestro país

⁹ Resultados publicados del tercer trimestre de 2001 y del 2º trimestre del 2002. www.se.gob.mx

no han sobrevivido a los embates de las recientes crisis económicas y, en otros, la falta de regulación apropiada ha hecho de este tipo de instituciones presa fácil de gente sin escrúpulos y con una visión más comercial que de servicio a la comunidad.

La realidad es que hoy existe una gran demanda de microcrédito¹⁰ y pocas instituciones serias que ofrezcan servicios de calidad y sobre todo, servicios permanentes y durables en el tiempo. La causal de este problema en algunos casos es la falta de recursos económicos, mientras que en otros se trata de un problema de escasez de instituciones en áreas y regiones del país. Por ello, el PRONAFIM tiene como objetivo el fortalecimiento financiero y la incubación de IMF's para coadyuvar a la constitución de instituciones responsables y autosuficientes que tengan visión de permanencia.

Figura 3. El universo de instituciones microfinancieras



Las microfinancieras incorporadas al Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, presentan características particulares que en consecuencia determinan sus alcances y debilidades, que para la asignación de recursos por parte del programa es determinante. Así, utilizaremos el modelo teórico propuesto por el BID, que permite su clasificación y análisis de fortalezas y obstáculos. Para nuestro estudio, seleccionamos a diez instituciones de manera aleatoria, a las cuales se les haya ministrado recursos (ya sea en 2001 ó 2002) y que geográficamente representen las zonas del norte, centro y sureste de la república.

¹⁰ Según datos de la Encuesta Nacional de Micronegocios 2000, el 80.61 por ciento de microempresas (es decir 3,400,891) necesitaron financiamiento inicial.

Cuadro 14. Selección de 10 instituciones microfinancieras incorporadas al PRONAFIM

IMF	Fecha de Incorporación
1. Fundación los Emprendedores (EMPRENDEDORES)	6-Jul-2001
2. Centro de Apoyo al Microempresario (CAME)	6-Jul-2001
3. Asociación de Empresarias Mexicanas (ADEM)	22-Ago-2001
4. Fundación Integral Comunitaria (FINCA)	17-Sep-2001
5. Santa Fé de Guanajuato	18-Oct-2001
6. Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca (UCEPCO)	21-Nov-2001
7. Desarrollo a la Microempresa (DEMIC)	12-Dic-2001
8. Alternativa Solidaria Chiapas (ALSOL)	27-Feb-2002
9. Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez (DESMUNI)	27-Feb-2002
10. Consultora Para Negocios Agroindustriales (CONEA)	20-Mar-2002

Toda vez hecha la selección al azar, presentamos datos generales como ubicación geográfica y número de beneficiarios atendidos. En el cuadro 15 se presenta el área de influencia de las IMF's seleccionadas. Cabe señalar que en los Estados de, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Guerrero, se concentran los municipios con mayor grado de marginalidad, siendo este último estado el de mayor representación. Si bien, dentro de los poco más de 770 municipios atendidos por las microfinancieras del PRONAFIM, 176 corresponden a microrregiones. Es decir, se cubre casi el 14 por ciento de microrregiones¹¹.

La información nos permite inferir que la cobertura responde a criterios de marginación y pobreza.

Cuadro 15: Area de Influencia (alcance geográfico) de las IMF's seleccionadas

IMF	ESTADO	No. MUNICIPIOS
1. Fundación los Emprendedores (EMPRENEDORES)	⇒ Distrito Federal ⇒ Estado de México	⇒ 9 ⇒ 16
2. Centro de Apoyo al Microempresario (CAME)	⇒ Distrito Federal ⇒ Estado de México	⇒ 10 ⇒ 3
3. Asociación de Empresarias Mexicanas (ADEM)	⇒ Veracruz	⇒ 2
4. Fundación Integral Comunitaria (FINCA)	⇒ Morelos	⇒ 24
5. Santa Fé de Guanajuato	⇒ Guanajuato	⇒ 36
6. Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca (UCEPCO)	⇒ Oaxaca	⇒ 86
7. Desarrollo a la Microempresa (DEMIC)	⇒ Chihuahua	⇒ 37
8. Alternativa Solidaria Chiapas (ALSOL)	⇒ Chiapas	⇒ 9
9. Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez (DESMUNI)	⇒ Chiapas	⇒ 5
10. Consultora Para Negocios Agroindustriales (CONEA)	⇒ Chiapas ⇒ Campeche	⇒ 21 ⇒ 3

La tabla siguiente muestra el número de beneficiarios por IMF's. Como se observa, en la mayoría de los casos, se trabaja con grupos solidarios y/o beneficiarios individuales. Llama la atención que Santa Fé de Guanajuato y Fundación de Emprendedores concentran poco más del 66 por ciento de los acreditados, y sin embargo sólo atienden al 23.3% del total de los municipios de la muestra. Una explicación sugerida al respecto, es la antigüedad de las microfinancieras, ya que al ser de ámbito local, su solvencia moral las ha acreditado como instituciones confiables, con capacidad de atención y respuesta acorde a las necesidades de los acreditados.

¹¹ El número de microrregiones consideradas en este año las integran aproximadamente 1200 municipios.

Cuadro 16: Número de beneficiarios por IMF's (escala del alcance)

IMF	# GRUPOS SOLIDARIOS	# BENEF. EN GRUPOS	# BENEF. INDIVIDUALES	# BENEF. TOTALES
1. Fundación los Emprendedores	370	9,806	809	10,615
2. Centro de Apoyo al Microempresario	111	2,949	0	2,949
3. Asociación de Empresarias Mexicanas	0	0	400	400
4. Fundación Integral Comunitaria	140	1,500	0	1,500
5. Santa Fé de Guanajuato	1,414	15,816	0	15,816
6. Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca	229	1,600	1,280	2,880
7. Desarrollo a la Microempresa	98	588	27	615
8. Alternativa Solidaria Chiapas	120	600	0	600
9. Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez	90	1,125	0	1,125
10. Consultora Para Negocios Agroindustriales	221	3,310	19	3,329

Toda vez presentada las características generales, realizaremos nuestro análisis con base al modelo teórico propuesto por el BID (desarrollado en el capítulo II). La primera variable a estudiar es la *estrategia institucional*, que indica los principales motivos que conducen a las IMF's a intervenir en el campo de la microempresa. El identificar la tendencia de la IMF en cuanto a su misión y estrategia, es un tema de suma importancia, puesto que define, por lo general, los mecanismos de dirección y de funcionamiento de la institución. En todo caso, el surgimiento de la competencia en la oferta de servicios de microfinanzas, tiende a que las IMF's, al margen de la lógica de intervención, busquen obtener excelentes índices de productividad y de calidad de cartera. Ello a fin de mejorar las tasas de interés activas y diversificar su oferta de servicios financieros.

En nuestra selección se observa que todas las instituciones buscan tener un impacto social, aunque la mayoría de ellas, también considera la rentabilidad y la autosuficiencia financiera como elementos importantes para el logro de sus objetivos (para mayor referencia véase en el capítulo dos el concepto de Autosuficiencia Financiera).

Cuadro 16. Primer elemento de análisis: Estrategia Institucional de las IMF's seleccionadas

IMF	Estrategia institucional	Objetivo
1. Fundación los Emprendedores	Impacto social Rentabilidad	Facilitar financiamiento para el desarrollo de proyectos productivos
2. Centro de Apoyo al Microempresario	Impacto social	Promover sin fines de lucro, el autoempleo y la superación técnica, social y económica en personas de escasos recursos
3. Asociación de Empresarias Mexicanas	Impacto social	Facilitar financiamiento a proyectos productivos de mujeres y brindar servicios de asesoría y capacitación
4. Fundación Integral Comunitaria	Impacto social Rentabilidad Autosuficiencia financiera	Promover el desarrollo de proyectos productivos de personas que viven en condiciones de pobreza extrema preferentemente.
5. Santa Fé de Guanajuato	Impacto social Rentabilidad	Apoyar con capacitación, asistencia técnica y financiamiento de emprendedores; fundamentalmente mujeres.
6. Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca	Impacto social Rentabilidad	Brindar servicios financieros a los socios (operaciones de descuento, préstamos, y crédito de toda clase, negociar títulos de crédito, así como depósitos de ahorro, etc.)
7. Desarrollo a la Microempresa	Impacto social Rentabilidad	Facilitar financiamiento a proyectos productivos de personas que viven en pobreza.
8. Alternativa Solidaria Chiapas	Impacto Social Rentabilidad Autosuficiencia financiera	Promover el desarrollo productivo de personas de escasos recursos que radiquen en zonas urbanas marginadas y de pobreza extrema. Mediante financiamiento y capacitación.
9. Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez	Impacto social	Facilitar procesos comunitarios para lograr el desarrollo de las mujeres y los niños. Por medio de acciones de investigación, capacitación, organización social.

10. Consultora Para Negocios Agroindustriales	Impacto social Rentabilidad	Facilitar el desarrollo de negocios agroindustriales, mediante servicios de consultoría integral, que les permita sustentabilidad y generación de empleo productivo
---	--------------------------------	---

En el cuadro 16 observamos que las instituciones microfinancieras de nuestra selección responden a un interés social, aunado a criterios de rentabilidad. En el caso del PRONAFIM, uno de los requisitos importantes para la autorización de líneas de crédito lo constituye el hecho de contar con criterios de rentabilidad. La explicación lógica es el interés del gobierno federal de eficientar los recursos, al no subsidiar ni tasas de interés ni cartera vencida, sino la canalizar los fondos para una mayor cobertura en la atención de estas microfinancieras. Y como se ha explicado, rentabilidad e impacto social son variables que pueden articularse perfectamente en la atención de la población objetivo.

Como segundo elemento, se considera la *forma jurídica*, es decir, el estatus legal adoptado por las IMF's para ejercer la actividad crediticia. La forma jurídica que adopta la IMF tiene importantes repercusiones en sus características operativas y financieras. Las instancias de gobierno son más convencionales en las instituciones reguladas, en tanto que las ONG's disponen de una libertad más amplia para diseñar sus centros de decisión. En lo financiero, las IMF's reguladas cuentan con las posibilidades legales para practicar diferentes instrumentos de crédito y de captación de recursos, mientras que las ONG's tienen limitantes de regulación para diversificar sus instrumentos activos y pasivos.

Cuadro 18. Segundo elemento de análisis: La forma jurídica de las IMF's seleccionadas

IMF		Razon Social	
1.	Fundación los Emprendedores	Institución de Asistencia Privada (I.A.P.)	Fundación
2.	Centro de Apoyo al Microempresario	Institución de Asistencia Privada (I.A.P.)	Asociación sin fines de lucro
3.	Asociación de Empresarias Mexicanas	Asociación Civil (A.C.)	Asociación sin fines de lucro
4.	Fundación Integral Comunitaria	Asociación Civil (A.C.)	Asociación sin fines de lucro
5.	Santa Fé de Guanajuato	Asociación Civil (A.C.)	Asociación sin fines de lucro

6.	Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca	Sociedad Anónima de Capital Variable (S.A. de C.V.)	Financiera
7.	Desarrollo a la Microempresa	Asociación Civil (A.C.)	Asociación sin fines de lucro
8.	Alternativa Solidaria Chiapas	Asociación Civil (A.C.)	Asociación sin fines de lucro
9.	Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez	Asociación Civil (A.C.)	Asociación sin fines de lucro
10.	Consultora Para Negocios Agroindustriales	Sociedad Civil (S.C.)	Asociación sin fines de lucro

Como se puede apreciar en el cuadro 18, siete de diez instituciones seleccionadas tienen la figura jurídica de Asociación Civil, dos corresponden a IAP y sólo una corresponde a Sociedad Anónima de Capital Variable, ésta última es regulada por la Ley de Instituciones de Crédito y por la Comisión Bancaria y de Valores; por lo que la gama de servicios financieros que brinda es similar a la banca comercial. En todos los demás casos, su estatus legal les limita el tipo de servicios financieros al crédito y garantías.

A pesar de ello, la diversidad de instituciones incorporadas al PRONAFIM permite una cobertura integral dirigida a diferentes sectores de la población objetivo. En consecuencia, aún en los casos de Asociación Civil o Instituciones de Asistencia Privada, el mecanismo de garantía que utilizan estas microfinancieras se basa en “ahorros obligatorios”, lo que incentiva una cultura de ahorro y préstamo, aunque con limitaciones para la movilización de esos recursos.

El tercer elemento de análisis, indica *el tipo de cliente* al que se dirigen prioritariamente las IMF's. En este campo se observa que son las ONG's quienes, en muchos casos, estarían destinando su oferta crediticia a los sectores de más bajos ingresos, o a las microempresas de menor tamaño. En cambio, son las instituciones financieras reguladas las que presentan una mayor tendencia de atención a empresas con un mayor grado de evolución, dadas las garantías que proveen y su historial crediticio. Sin embargo, no podemos afirmar que exista una correlación perfecta entre el tipo de institución y el tipo

6. Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca	Sociedad Anónima de Capital Variable (S.A. de C.V.)	Financiera
7. Desarrollo a la Microempresa	Asociación Civil (A.C.)	Asociación sin fines de lucro
8. Alternativa Solidaria Chiapas	Asociación Civil (A.C.)	Asociación sin fines de lucro
9. Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez	Asociación Civil (A.C.)	Asociación sin fines de lucro
10. Consultora Para Negocios Agroindustriales	Sociedad Civil (S.C.)	Asociación sin fines de lucro

Como se puede apreciar en el cuadro 18, siete de diez instituciones seleccionadas tienen la figura jurídica de Asociación Civil, dos corresponden a IAP y sólo una corresponde a Sociedad Anónima de Capital Variable, ésta última es regulada por la Ley de Instituciones de Crédito y por la Comisión Bancaria y de Valores; por lo que la gama de servicios financieros que brinda es similar a la banca comercial. En todos los demás casos, su estatus legal les limita el tipo de servicios financieros al crédito y garantías.

A pesar de ello, la diversidad de instituciones incorporadas al PRONAFIM permite una cobertura integral dirigida a diferentes sectores de la población objetivo. En consecuencia, aún en los casos de Asociación Civil o Instituciones de Asistencia Privada, el mecanismo de garantía que utilizan estas microfinancieras se basa en “ahorros obligatorios”, lo que incentiva una cultura de ahorro y préstamo, aunque con limitaciones para la movilización de esos recursos.

El tercer elemento de análisis, indica *el tipo de cliente* al que se dirigen prioritariamente las IMF's. En este campo se observa que son las ONG's quienes, en muchos casos, estarían destinando su oferta crediticia a los sectores de más bajos ingresos, o a las microempresas de menor tamaño. En cambio, son las instituciones financieras reguladas las que presentan una mayor tendencia de atención a empresas con un mayor grado de evolución, dadas las garantías que proveen y su historial crediticio. Sin embargo, no podemos afirmar que exista una correlación perfecta entre el tipo de institución y el tipo

de cliente. Asimismo, existen limitantes de orden jurídico¹², financiero y operativo, para que instituciones financieras reguladas puedan llegar a clientes de muy bajos ingresos.

Cuadro 19. Tercer elemento de análisis: Tipo de Cliente de las IMF's seleccionadas

IMF	% mujeres	Tipo de Cliente
1. Fundación los Emprendedores	67.0	Microempresa
2. Centro de Apoyo al Microempresario	80.0	Microempresa
3. Asociación de Empresarias Mexicanas	80.0	Micro y pequeña empresa. Maneja perspectiva de género.
4. Fundación Integral Comunitaria	95.0	Microempresa Maneja criterio de pobreza extrema (2SMM) a mínima (5-7 SMM)
5. Santa Fé de Guanajuato	93.0	Micro y pequeña empresa
6. Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca (UCEPCO)	62%	Microempresa Maneja perspectiva de género
7. Desarrollo a la Microempresa	60.0	Micro y pequeña empresa Maneja criterio de marginación y pobreza extrema
8. Alternativa Solidaria Chiapas	Nd	Microempresa Maneja criterio de marginación y pobreza extrema y tiene perspectiva de género
9. Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez	nd	Microempresa Maneja criterios de marginación y pobreza. Tiene perspectiva de género.
10. Consultora Para Negocios Agroindustriales (CONEA)	100.0	Micro y pequeña empresa Maneja perspectiva de género

En nuestra selección se observa (ver cuadro 19) que no necesariamente la institución financiera regulada (UCEPCO) está orientada a atender al sector de la pequeña empresa; ya que una condición adicional a considerar es el monto de los créditos. En el caso de CONEA que es una ONG, maneja montos hasta de 50 mil pesos orientándose tanto a micro como pequeña empresa. En los demás casos la orientación es casi exclusivamente a

¹² Ej. El marco regulatorio no acepta, por lo general, la garantía solidaria, al no ser una cobertura tangible de un riesgo financiero.

microempresa, con un grado de pobreza importantes y el 50% considera una perspectiva de género y marginación.

Para el PRONAFIM, la inclusión de mujeres en el ámbito productivo es de especial interés, principalmente en las áreas rurales. La opción del microcrédito para esta población específica se convierte en una oportunidad productiva única en la generación de empleos y la posibilidad de incrementar su ingreso. Habida cuenta que en las poblaciones rurales la mujer es mayoritariamente jefe de familia y su condición de género la excluye de otro tipo de opciones de desarrollo¹³.

El cuarto elemento son los *instrumentos crediticios*, es decir, los productos de financiamiento que normalmente ofrecen las IMF's a la microempresa, los cuales se configuran en función del riesgo del cliente y del tipo de garantía. Los *bancos comunales* y *grupos solidarios* son utilizados para atender a los clientes de más bajos ingresos. Los créditos individuales son orientados hacia las microempresas que disponen de garantías prendarias y de referencias de buen comportamiento crediticio.

Cuadro 20. Cuarto elemento de análisis: Los instrumentos crediticios

1.	Fundación los Emprendedores	Grupos solidarios
2.	Centro de Apoyo al Microempresario	Grupos solidarios Préstamos individuales
3.	Asociación de Empresarias Mexicanas	Préstamos individuales
4.	Fundación Integral Comunitaria	Grupos solidarios
5.	Santa Fé de Guanajuato	Grupos solidarios
6.	Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca	Grupos solidarios Préstamos individuales
7.	Desarrollo a la Microempresa	Grupos solidarios Préstamos individuales
8.	Alternativa Solidaria Chiapas	Grupos solidarios
9.	Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez	Grupos solidarios
10.	Consultora Para Negocios Agroindustriales	Grupos solidarios Préstamos individuales

¹³ En ese sentido, es conveniente resaltar la preocupación del gobierno federal por disminuir la discriminación basada en el sexo, con políticas y programas dirigidos a mujeres. Tal es el caso de FOMMUR (Fondo de Financiamiento a Mujeres Rurales) que apoya proyectos productivos exclusivamente de mujeres.

En el cuadro 20, se observa que en 9 de los diez casos, se utiliza la figura de grupos solidarios; en el 50 por ciento una combinación entre grupos solidarios y préstamos individuales, y sólo en el 10 por ciento exclusivamente préstamos individuales. La figura de grupos solidarios, presente en casi todos los casos, responde a la lógica del financiamiento y al modelo creado por el Grameen Bank. Al ser sujetos considerados como de alto riesgo, se requirió crear mecanismos diferentes a los utilizados por la banca comercial.

Uno de ellos es el *moral hazzard* o riesgo moral, habida cuenta del ámbito local que maneja las microfinancieras, este mecanismo fue la estrategia en la que se fundamenta la lógica del microcrédito. En el caso de las instituciones del PRONAFIM (como se señala en el cuadro 21) la recuperación del crédito es casi del 96 por ciento en promedio, en contraposición de la banca comercial que presenta en promedio cartera vencida por el 10 por ciento¹⁴.

En casi todos los casos, el “ahorro obligatorio” se considera como garantía prendaria. Las instituciones utilizan también esquemas de incentivos por puntualidad en el pago o bien de “castigos” por morosidad.

Como quinto elemento, se considera a los *instrumentos de captación de recursos*, los cuales son determinados por el estatus jurídico de la IMF y por el volumen y calidad de sus activos. En nuestra selección encontramos que la tasa de recuperación promedio es de 96% (porcentaje mayor que la tasa de recuperación de la banca comercial que de acuerdo al último reporte del Banco de México es de 91%); a pesar del alto “riesgo de incumplimiento” de los beneficiarios (ya que las garantías son mínimas, por las características del sector al que está dirigido).

Solamente en el caso de UCEPCO (a razón de su figura jurídica), existe el ahorro como instrumento de activo. En la mayoría de las instituciones, las fuentes de financiamiento corresponden a líneas de crédito con tasas de interés preferenciales.

Cuadro 21. Quinto elemento de análisis: Los instrumentos de captación de recursos

	Fuentes de financiamiento	Tasa de recuperación	Instrumentos pasivos y activos
1. Fundación los Emprendedores	Fundaciones y Líneas de crédito	99%	Préstamos Garantía
2. Centro de Apoyo al Microempresario	Fundaciones y donaciones Línea de crédito	99%	Préstamos Garantía
3. Asociación de Empresarias Mexicanas	Donaciones Líneas de crédito	94%	Préstamos Garantías
4. Fundación Integral Comunitaria	Donaciones y Líneas de crédito	99 %	Préstamos Garantías
5. Santa Fé de Guanajuato	Líneas de Crédito	92%	Préstamos Garantías
6. Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca	Donaciones Líneas de crédito	98%	Préstamos Garantías <i>Ahorro</i>
7. Desarrollo a la Microempresa	Donaciones, Líneas de crédito	91%	Préstamos Garantías
8. Alternativa Solidaria Chiapas	Línea de crédito	97%	Préstamos Garantías
9. Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez	Donaciones Línea de crédito	100%	Préstamos
10. Consultora Para Negocios Agroindustriales	Línea de crédito	91%	Préstamos

Es importante señalar que el contar con una tasa de recuperación tal alta en las instituciones, el PRONAFIM asegura el retorno de la inversión, con la finalidad de contar con capital revolvente que permite un aprovechamiento eficiente en el manejo de los recursos, rompiendo con estrategias de subsidios perdidos, a través del incremento de capital que estará destinado a una mayor cobertura de la población objetivo.

Un elemento adicional que se propone considerar, es la Autosuficiencia financiera Institucional (AFI), la cual refleja la capacidad de una IMF de operar a un nivel de rentabilidad que permita la prestación continua de servicios con mínimo de dependencia de los donantes, o ninguna dependencia de los mismos.

¹⁴ Véase los reportes del Banco de México.

Si no se logra la AFI, en última instancia la *IMF fracasaría* al retirarse ese apoyo y los efectos serían *potencialmente desastrosos* para los clientes a los que se presta asistencia. Por lo tanto, las IMF's que deseen atraer y beneficiar a grandes cantidades de gente debieran esforzarse conscientemente para alcanzar la autosuficiencia financiera. Esto no significa por supuesto, que la AFI deba lograrse a costa del objetivo primordial de reducir la pobreza, dado que así se combatiría el propósito para el que, definitivamente, se está trabajando —que no es el lucro por sí mismo sino la reducción de la pobreza.

Por el contrario, implica que se debe lograr la AFI a un ritmo que sea congruente con una considerable reducción de la pobreza. La consecución de ambas metas debe controlarse para procurar que la autosuficiencia financiera no desplace el objetivo primordial de reducir la pobreza.

Cuadro 22. Sexto elemento de análisis: La autosuficiencia financiera institucional (AFI)

	Tasa de interés de los préstamos	Plazo	Monto préstamo inicial
1. Fundación los Emprendedores	4.1 (neto mensual) en grupos 4.9 (tasa efectiva) en préstamos individuales	4 meses (grupos) 4-6 meses (individuales)	400 – 10000 por individuo en grupo 1000-10000 en préstamos individuales
2. Centro de Apoyo al Microempresario	4.1 (neto mensual)	4 meses	400 – 850
3. Asociación de Empresarias Mexicanas	6% mensual sobre saldos insolutos	10 meses promedio	1000 – 20000
4. Fundación Integral Comunitaria	6% mensual sobre saldos insolutos	4-6 meses	500 – 1500
5. Santa Fé de Guanajuato	6% mensual	4 meses	1000
6. Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca	4 %mensual sobre saldos insolutos	3 – 4 meses	5000
7. Desarrollo a la Microempresa	7.5 8mensual sobre saldos insolutos	3 – 6 meses (grupos) Hasta 36 meses (individuales)	500 – 6000 (grupos solidarios) 7000- 39000 (individuales)

8. Alternativa Solidaria Chiapas	1.5 – 2.5% mensual	5 – 10 meses	500 – 3000 pesos
9. Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez	4% mensual sobre saldos insolutos	4 meses 18 meses	500 (1er ciclo) 3000 (cuarto ciclo)
10. Consultora Para Negocios Agroindustriales	3 – 6 % mensual sobre crédito global	4 – 9 meses	3000 – 2000 (grupos solidarios) 20000 – 50000 (individuales)

La autosuficiencia financiera La AFI considera la tasa de interés de los préstamos, los plazos y montos de los mismos. En nuestra selección de instituciones del PRONAFIM, los montos de los préstamos INICIALES van desde 400 hasta 20 mil pesos; los plazos promedio varía de 4-6 meses y la tasa de interés promedio es de 4-6% mensual sobre saldos insolutos. En el programa, por reglas de operación, la AFI es una de las condiciones para la autorización de líneas de crédito, con la finalidad de asegurar en (i) el retorno del capital, (ii) la transparencia en el manejo de los recursos, (iii) la posibilidad de ampliar la cobertura en la atención de la población objetivo.

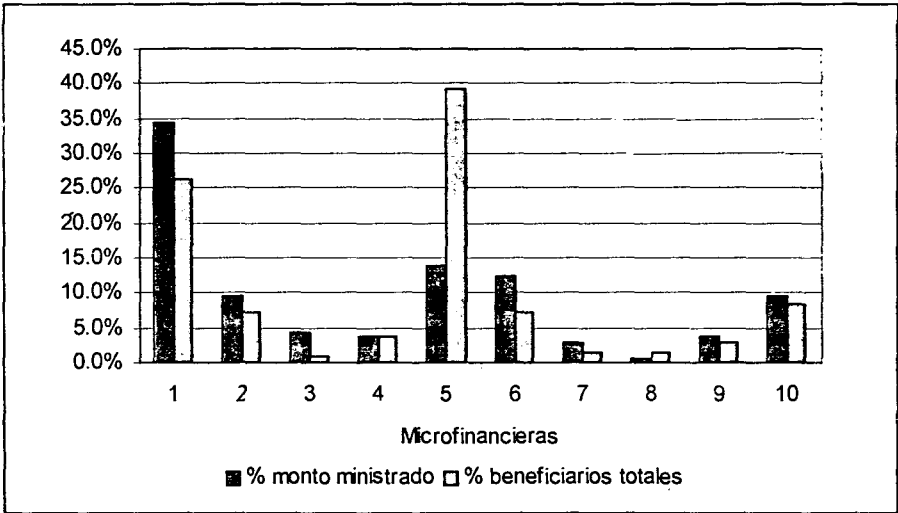
Cuadro 23. Séptimo elemento de análisis: Razón del monto ministrado vs su escala de alcance

	% del Presupuesto	% beneficiarios
1. Fundación los Emprendedores	34.2%	26.4%
2. Centro de Apoyo al Microempresario	9.5%	7.3%
3. Asociación de Empresarias Mexicanas	4.4%	1.0%
4. Fundación Integral Comunitaria	3.8%	3.7%
5. Santa Fé de Guanajuato	13.9%	39.3%
6. Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca	12.4%	7.2%
7. Desarrollo a la Microempresa	2.9%	1.5%
8. Alternativa Solidaria Chiapas	0.6%	1.5%
9. Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez	3.8%	2.8%
10. Consultora Para Negocios Agroindustriales	9.5%	8.3%

El último elemento que consideramos es la razón entre el monto ministrado y el número de beneficiarios atendidos por microfinanciera (escala de alcance). Como se observa en el cuadro 23, en la mayoría de los casos, el porcentaje ministrado con respecto al total, tiene una razón casi unitaria con el porcentaje de beneficiarios atendidos.

Esta variable en particular, adicional al porcentaje de gastos de operación del programa con respecto al presupuesto total (que al mes de junio 2002 es de 4%), da razón de eficiencia en el logro de los objetivos y en el manejo de los recursos por parte del PRONAFIM. Un caso especial lo representa Santa Fe de Guanajuato, en la cual con el 13.9 por ciento del presupuesto, atiende al 40 por ciento de los beneficiarios (estos datos corresponden a la selección).

Gráfica 14. Razón % monto ministrado y % beneficiarios totales



Fuente: Elaboración propia.

Los elementos de análisis que describimos anteriormente, nos permite realizar la clasificación de las instituciones microfinancieras del PRONAFIM, de acuerdo a la tipología del BID. En conclusión, de las diez instituciones seleccionadas que están incorporadas al Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, sólo una de ellas estaría dentro de la clasificación de ONG GENERALISTA (de acuerdo a la tipología del BID), ya que además de otorgar financiamiento a proyectos productivos, promueven el desarrollo de la comunidad, con un énfasis en mujeres y niños como su población objetivo.

Cuadro 24. Tipología de las IMF's del PRONAFIM

IMF	TIPOLOGIA
1. Fundación los Emprendedores	ONG Crediticia
2. Centro de Apoyo al Microempresario	ONG Crediticia
3. Asociación de Empresarias Mexicanas	ONG Crediticia
4. Fundación Integral Comunitaria	ONG Crediticia
5. Santa Fé de Guanajuato	ONG Crediticia
6. Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca	Institución Financiera Especializada
7. Desarrollo a la Microempresa	ONG Crediticia
8. Alternativa Solidaria Chiapas	ONG Crediticia
9. Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez	ONG Generalista
10. Consultora Para Negocios Agroindustriales	ONG Crediticia

• Sin embargo, esta salvedad queda cubierta por las reglas de operación del PRONAFIM, ya que para la autorización de una línea de crédito, la IMF debe contar con un nivel de rentabilidad y autosuficiencia financiera. Sin embargo, es importante resaltar que las microfinancieras del PRONAFIM operan con ambos criterios: impacto social y rentabilidad (como se ha explicado anteriormente).

Por otra parte, el 80 por ciento de los casos corresponden a ONG's CREDITICIA. La fortaleza de estas instituciones lo constituye el microcrédito, y la posibilidad de atender a personas de escasos recursos. Sin embargo, las debilidades que se presentan en estos casos son: (i) La forma jurídica limita su posibilidad de expansión; (ii) la información contable en algunos casos es insuficiente o utiliza medios poco tecnificados para su operación; (iii) existe un alto riesgo para la clientela cuando captan ahorros "obligatorios", puesto que no son reguladas. Habida cuenta de lo anterior, las reglas de operación del PRONAFIM señalan como requisito la solvencia moral de las IMF's en la localidad que atienden, así como un año mínimo de actividades a fin de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos.

Finalmente sólo uno de los casos corresponde a una INSTITUCION FINANCIERA ESPECIALIZADA, la cual fue creada con el objetivo específico de atender a la micro y/o pequeña empresa. Es una institución que está regulada y por tanto, facultada para captar el ahorro local. La figura jurídica le brinda una ventaja en comparación con las otras

instituciones microfinancieras, ya que le permite brinda una mayor diversidad de instrumentos financieros. Sin embargo, una debilidad es la posible existencia de concentración de activos en un mismo tipo de clientela y la dificultad de obtener fondeo óptimo debido a sus bajos volúmenes de operación.

Como se ha expresado, las instituciones financieras presentan fortalezas y debilidades de acuerdo a la tipología del BID. Sin embargo, es precisamente la diversidad de instituciones microfinancieras que integran el PRONAFIM, lo que permite una atención a diversos sectores de la población, con diferentes instrumentos financieros, adecuados a la diversidad de la demanda. La heterogeneidad de las IMF's que en primera instancia se concibiera como una limitante en la consolidación del sistema financiero (objetivo del PRONAFIM), es en realidad una de sus fortalezas.



CONCLUSIONES

En conclusión es innegable la importancia en la economía de la microempresa y más aún como elemento de desarrollo económico para un sector importante de la población. El apoyo a iniciativas productivas es una preocupación del gobierno federal, y se encuentra reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. La metodología de financiamiento a proyectos productivos, permite un salto cualitativo en la concepción de política social y crecimiento económico, que pasa de ser políticas “asistencialistas” a políticas con estrategias económico-productivas.

En consecuencia, el objetivo del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario es acorde a los lineamientos presentados en el PND. El logro de su objetivo permitirá efficientar e integrar la provisión de servicios financieros a través de instituciones microfinancieras que hasta el momento no habían sido respaldadas con apoyos gubernamentales. La existencia de servicios financieros eficientes y de calidad, se presenta como una importante herramienta para la realización de proyectos productivos que coadyuven a superar el estado de pobreza, incrementando el ingreso de las familias, mediante el ejercicio de alguna actividad productiva.

En la medida en que el PRONAFIM consolide y fortalezca las redes de IMF, se posibilitará el acceso de grupos marginados a servicios financieros estables y de calidad. En consecuencia se incrementa la posibilidad de mejorar las circunstancias personales de los microemprendedores, pero también de que estas personas contribuyan al desarrollo y al crecimiento económico del país a largo plazo.

Aplicar una metodología de clasificación (que en nuestro caso fue la Tipología de Instituciones Microfinancieras desarrollada por el BID), a fin identificar con mayor claridad los tipos de IMF que están incorporadas al PRONAFIM, permite analizar algunas de las debilidades y fortalezas de estas instituciones. Si bien el modelo considera variables importantes, la complejidad en México del sistema microfinanciero rebasa las posibilidades de análisis que sugiere este modelo y sobretodo tomando como marco de referencia el objetivo del propio programa [...el fortalecimiento y consolidación de un sistema de instituciones microfinancieras]. Al respecto, una variable importante a considerar y que no contempla en esta fase el modelo del BID, es la *calidad* de los servicios financieros.

La calidad entonces es referida, no sólo al tipo de instrumento financiero que ofrecen las IMF's (préstamo, garantías, ahorro, seguros, entre otros), sino por la visión de la institución como elemento generador de desarrollo local. El financiamiento si bien constituye un elemento clave para la realización de actividades productivas, no debiera ser considerado como suficiente. El análisis de la operación de las IMF's, el esquema de incentivos, el tipo de capacitación técnica y/o asesoría sobre el manejo del negocio, el seguimiento del uso del crédito, la permanencia de la microempresa en el mercado, su compromiso con la economía local, entre otros, son elementos a considerar en el otorgamiento de líneas de crédito del PRONAFIM.

Habida cuenta de lo anterior, el programa contempla estrategias adicionales como capacitación, asistencia técnica, así como la incubación y apertura de nuevas sucursales, por lo que permear en su análisis los elementos que propone el BID, aunados a los expuestos anteriormente, posibilitarán una mayor eficiencia para la toma de decisiones al respecto. Sin embargo, el fortalecimiento e incubación de instituciones microfinancieras no es suficiente. El sector de las microfinanzas en México necesita de una serie de reformas que posibilite la prestación de servicios financieros a las microempresas en el contexto de una normatividad específica. En este sentido, el fortalecimiento financiero de estas instituciones implica también el mejoramiento de los marcos jurídicos y reguladores en áreas diversas, la modernización de los registros de garantías y el diseño y la implementación de medidas de control de riesgo. De esta forma podríamos asegurar el fortalecimiento del contexto normativo en el que las IMF prestan recursos a las microempresas y la forma en las que estas lo aprovechan. Crear un ambiente de seguridad y certidumbre jurídica es tan importante para la consolidación y la estabilidad del sector microfinanciero.

El análisis de la oferta de servicios financieros no tendría sentido sin la contraparte del análisis y diagnóstico de su demanda. Los programas de apoyos financieros deben responder a necesidades de la propia población a la que se pretende atender. La ubicación de la demanda en las diferentes localidades en el territorio nacional, es fundamental para la apertura de nuevas sucursales. El tipo de institución que se requiere, ya sea que promueva

sólo financiamiento o bien que permita un esquema de ahorro, debe responder a un equilibrio entre oferta y demanda.

Es indudable sin embargo, que el PRONAFIM representa una estrategia novedosa y única en la consecución del combate a la pobreza; la articulación entre la sociedad civil (en la figura de microfinancieras), la población demandante y el gobierno federal, refleja el compromiso expresado en el PND para crear políticas incluyentes.

En el caso de México, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, que tiene su origen como promesa de campaña y que posteriormente se convierte en un programa gubernamental federal debe buscar su consolidación y su permanencia aún después del 2006, pues como se ha comentado brevemente en este trabajo y de acuerdo a la experiencia internacional, la posibilidad de inclusión de aquellos que siempre han sido desatendidos por la banca comercial; está basada en la permanencia, estabilidad, calidad y eficiencia de servicios financieros que den respuesta a sus demandas. Bajo esta lógica, el PRONAFIM no debe quedarse como un *Programa Foxista*, que al término del periodo deje desprotegidos a quienes buscan oportunidades de crédito.

La permanencia por tanto dependerá en gran medida de la eficacia del programa, de la posibilidad de adaptarse a las demandas de crédito; el establecimiento de un marco regulatorio flexible y eficiente para las microfinancieras; los esfuerzos en común con otros programas que satisfagan otro tipo de necesidades de esta población; el monitoreo de sus resultados: la recepción de críticas y mejoras, son algunos de las tareas a seguir.



BIBLIOGRAFIA


- Johnson, Susan et al. 1999. *Globalización y género: dilemas para la organización de microfinanciamiento*. Nueva York.
- Lebossé Joël, 1998, *Microfinancing and Local Developmet*, OECD, National Library of Quebec, Canadá.
- Ledgerwood Joanna, 2000, *Manual de Microfinanzas. Una Perspectiva Institucional y Financiera*. Banco Mundial.
- Menjívar, Rafael et al, 1997, *Pobreza, Exclusión y Política Social*. Flacso – Sede Costa Rica.
- Morduch, Jonathan. “The Microfinance Promise”, en Journal of Economic Literature. Vol. XXXVII. Number 4. December 1999.
- Morrisson, Christian et al, 1994, *Micro-Enterprises and the Institutional Framework. In Developing Countries*. OCDE.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Pat Conaty y Thomas Fischer, 1999, *Micro-credit for Micro-Enterprise* (Londres: New Economics Foundation).
- Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. Carlos Salinas de Gortari
- _____, 1994-2000. Ernesto Zedillo Ponce de León.
- _____, 2000-2006. Vicente Fox Quezada
- Perrow, C. *Complex Organizations*, Random House, New York
- Programa Mundial del Empleo, 1990. *Lecciones sobre crédito al sector Informal*. Chile.
- Rawles, J. 1996. *Teoría de la Justicia*. FCE. México.
- Rutherford, S., 1996, *A Critical Typology of Financial Services for the Poor*, ActionAid Working Paper, citado en Susan Johnson y Ben Rogaly, 1997, *Microfinance and Poverty Reduction*.
- Schreiner, Mark, 1998, “The Context for Micro-Enterprises and Micro-Enterprise Programs in the United States and Abroad”, borrador de informe a la Fundación Ford, Nueva York.
- Shahidur, Khandker, 1998. *Fighting Poverty with Microcredit*. Experience in Bangladesh. Oxford University Press. USA.
- Sinha, Saurabh e Imran Matin, 1998, “Informal Credit Transactions of Micro-Credit Borrowers in Rural Bangladesh”, IDS bulletin, 29 (4).
- Skertchly W., Ricardo, 1998. *Microempresa, Financiamiento y Desarrollo: el caso de México*. Universidad Anáhuac. México.


Stearns, Katherine y María Otero, 1990, *The Critical Connection: Governments, Private Institutions, and the Informal Sector in Latin America*. Monograph Series 5, Washington, D.C. citado en Ledgerwood, Joanna, 1998, *Manual de Microfinanzas*.

Vergara, R. 1998. *Decisiones, Organizaciones y Nuevo Institucionalismo*, Perfiles Latinoamericanos 3. Flacso. México.


Wood, Geoffrey et al. 1997. *Who Needs Credit? Poverty and Finance in Bangladesh*. New York.

Información Hemerográfica


 Diario Oficial de la Federación.


 El Mercado de Valores. Diciembre, 2001. Financiamiento para Microemprendedores.


 _____, Marzo, 2001. Banca Social y Microcrédito I.


 _____, Abril, 2001. Banca Social y Microcrédito II.


Direcciones Electrónicas

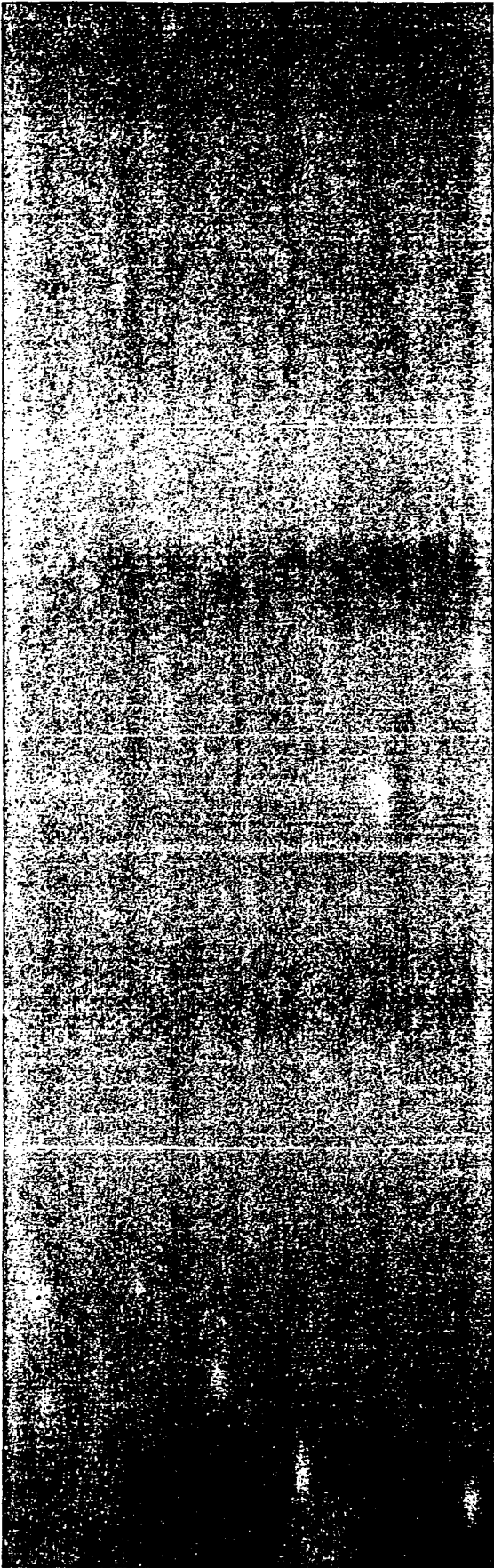
 www.ibd.org

 www.se.gob.mx

 www.finca.org.mx

 www.sedesol.gob.mx

 www.guanajuato.gob.mx/SEFIDE/ANIVERSA.HTM



ANEXOS

INFORME DE EVALUACIÓN CORRESPONDIENTE AL SEGUNDO
TRIMESTRE DEL EJERCICIO FISCAL DE 2002 SOBRE EL
PRESUPUESTO EJERCIDO, A NIVEL DE CAPITULO Y CONCEPTO
DE GASTO, ASI COMO EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y
OBJETIVOS CON BASE EN LOS INDICADORES DE RESULTADOS
ESTABLECIDOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS
FONDOS Y PROGRAMAS A CARGO DE LA SECRETARÍA DE
ECONOMÍA, SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 64 DEL DECRETO DE
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL
EJERCICIO FISCAL 2002

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

JUNIO 19 DE 2002

LUIS ERNESTO DERBEZ BAUTISTA, Secretario de Economía, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 63 fracción V inciso a) del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001; 5 fracción XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, y

CONSIDERANDO

Que el 14 de marzo de 2002 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los Acuerdos por los que se dan a conocer las Reglas de Operación y los Indicadores de Resultados del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), del Programa Marcha Hacia el Sur, del Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP), del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME), del Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos, del Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO) y de la Red Nacional de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECE), del Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI) y del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI).

Que los recursos de dichos fondos y programas son públicos y en su calidad de subsidios deben destinarse a actividades prioritarias de interés general con criterios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad, para la promoción del desarrollo económico y la generación de ingresos y empleos, y

Que para dar seguimiento a la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos asignados en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2002, es necesario que se reporten trimestralmente el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores de resultados previstos en las reglas de operación de los fondos y programas, a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, así como a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por tal motivo se presenta el siguiente:

INFORME DE EVALUACIÓN CORRESPONDIENTE AL SEGUNDO TRIMESTRE DEL EJERCICIO FISCAL DE 2002 SOBRE EL PRESUPUESTO EJERCIDO, A NIVEL DE CAPITULO Y CONCEPTO DE GASTO, ASI COMO EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS CON BASE EN LOS INDICADORES DE RESULTADOS ESTABLECIDOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS FONDOS Y PROGRAMAS A CARGO DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA, SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 64 DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002.

1.- INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 (PND) como documento rector de la política económica del país, establece el propósito de lograr un crecimiento con calidad, a través de cinco grandes objetivos: Conducción responsable de la economía, aumentar y extender la competitividad del país, generar un desarrollo incluyente, lograr un desarrollo regional equilibrado y establecer las condiciones para alcanzar un desarrollo sustentable.

La Secretaría de Economía (SE) ha asumido una función estratégica en el logro de esos objetivos dada su injerencia en la promoción del desarrollo económico. En cumplimiento de sus atribuciones y en el desempeño de dicha función estratégica la SE realiza un conjunto de acciones orientadas a consolidar un sector productivo amplio, moderno y competitivo, mismas que se articulan en un conjunto de programas que promueven la generación de empleos y buscan imprimir un mayor impulso a la actividad económica en todas las regiones del país.

Para propósitos estratégicos, los esquemas de promoción y apoyo empresarial están organizados en dos vertientes que atienden necesidades específicas y se articulan entre sí. La primera de ellas contempla a un conjunto de programas que apoyan las iniciativas productivas de individuos y grupos sociales de bajos ingresos, mediante la instrumentación de acciones orientadas a facilitar el acceso a servicios de financiamiento y de capacitación para operar con éxito una microempresa, y a los emprendedores con pequeños proyectos productivos viables que tradicionalmente han carecido de acceso a los mismos.

La segunda vertiente se encuentra delineada en el Programa Nacional de Desarrollo Empresarial 2001 – 2006 el cual fue presentado a la comunidad empresarial y a la población en general el año 2001. El Programa se constituye como el eje que articula el conjunto de políticas, programas y acciones que nos permitirán cumplir con el objetivo de incrementar la competitividad de las empresas del país, en particular de las micro, pequeñas y medianas empresas. Al consolidar a las empresas de menor tamaño, se apoya la formación de una plataforma económica fuerte y sólida, que contribuye al desarrollo económico del país en el mediano y largo plazo, y que al mismo tiempo hace frente a los requerimientos de una economía globalizada.

La articulación de estas dos vertientes tiene el propósito de generar una secuencia continua y articulada de apoyos para las empresas de todas las dimensiones y alcances, pertenecientes a todos los sectores económicos, que se inicia con los apoyos a las iniciativas productivas de las personas de bajos ingresos, continúa con los apoyos a la micro, pequeña y mediana empresa y culmina con el impulso a la actividad exportadora. El propósito central es lograr que los esfuerzos

emprendedores, independientemente de su alcance o escala, encuentren un respaldo institucional que les facilite su tarea, contribuyendo así a su permanencia, a su consolidación y al impulso de sus proyectos, con el fin de que adquieran la capacidad de enfrentar con éxito retos mayores.

PRIMERA VERTIENTE ESTRATEGICA: EL APOYO Y FOMENTO AL MICROEMPREENDEDOR Y A LA EMPRESA SOCIAL

En esta vertiente la SE apoya las iniciativas productivas de los emprendedores de bajos ingresos mediante un modelo integral y articulado de programas de fomento que atienden la demanda de apoyos mediante una serie de instrumentos adecuados a cada tipo de necesidades productivas. En esta demanda de recursos para crear o consolidar proyectos productivos se identifican fundamentalmente dos tipos de apoyos: aquellos destinados a proyectos individuales o grupales que surgen como una alternativa de autoempleo, y los que se dirigen a crear o consolidar proyectos productivos que tratan de darle impulso al esfuerzo colectivo de grupos sociales organizados.

Durante el año 2002 dichos apoyos se otorgan a través de tres programas: Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM).

Tanto el PRONAFIM como el FOMMUR aplican la metodología de microfinanzas que consiste en el otorgamiento de una secuencia de préstamos con montos inicialmente reducidos pero crecientes en el tiempo y con tasas de interés de mercado, a personas en lo individual u organizadas en grupos solidarios que asumen un compromiso colectivo de pago.

El préstamo a personas organizadas en grupos proporciona los incentivos para que estos se constituyan con individuos de características similares, es decir, el esquema logra que aquellos individuos con bajo riesgo de incurrir en incumplimiento de pago se autoseleccionen para formar parte del grupo. Al mismo tiempo, se genera un monitoreo entre los miembros del grupo dado que cada uno de ellos tiene información respecto al comportamiento de los otros, en tanto que su permanencia en el programa depende del éxito de los demás.

El otorgamiento de créditos por ciclos en montos crecientes genera incentivos dinámicos que ayudan a propiciar conductas de pago, ya que se genera el aliciente para cumplir con el compromiso contraído y así poder acceder a créditos mayores.

Adicionalmente ambos programas coadyuvan en la creación de un sistema de instituciones de microfinanciamiento, sólidos y financieramente autosustentables, a través de apoyos directos para actividades de capacitación, asistencia técnica y adquisición de infraestructura.

Asimismo, el FONAES otorga recursos para la constitución de instituciones de microcrédito con diversas entidades de los gobiernos federal, estatales y municipales, con lo cual se apoya la incubación de nuevas instituciones de microfinanciamiento que eventualmente podrían recibir recursos del PRONAFIM, mismo que a su vez incuba microfinancieras pertenecientes al ámbito de los sectores privado y social.

Por otra parte el FONAES, otorga apoyos financieros en condiciones preferenciales para la creación y consolidación de proyectos productivos propuestos por grupos sociales en los ámbitos rural y urbano, cuyo objetivo sea darle impulso al esfuerzo colectivo y la organización en la producción. En la empresa social, el grupo asume la responsabilidad y la toma de decisiones, y los beneficios son propiedad de los socios que a su vez son dueños y trabajadores de la empresa. En general, las ganancias no son distribuidas sino reinvertidas para alcanzar el objetivo social de la empresa. Los apoyos se otorgan bajo las siguientes modalidades: crédito para gastos de inversión y de inicio de operación, así como para capital de trabajo, capacitación, asistencia técnica y aportaciones para la constitución de fondos y cajas solidarias de ahorro.

SEGUNDA VERTIENTE ESTRATEGICA: IMPULSO A LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y AL DESARROLLO REGIONAL

El Ejecutivo Federal ha establecido como criterio básico para el desarrollo nacional el crecimiento con calidad a partir del impulso a la competitividad de las empresas, de las instituciones públicas y privadas en su conjunto y de la economía en general, que se traduzca en mejores salarios para los trabajadores, utilidades que capitalicen a las empresas, fortalecimiento del mercado interno e impulso de las exportaciones. Bajo esta premisa, el compromiso asumido por la Secretaría de Economía consiste en instrumentar una política integral para el desarrollo de las empresas de los sectores industrial, comercial y de servicios.

Esta política integral para el desarrollo de las empresas promueve la intensa participación de las entidades federativas, de los municipios e instituciones educativas y de investigación, así como la acción comprometida de los organismos empresariales, de los empresarios y emprendedores. Los empresarios y sus organizaciones, desde sus regiones, municipios y entidades, son los promotores de los proyectos, quienes fundados en la vocación productiva, así como las perspectivas y tendencias sectoriales de cada entidad, inciden directamente en la formulación de los proyectos, en la definición de los objetivos, el financiamiento e inclusive aportando recursos directamente; con ello, todos los agentes se asumen como corresponsables en los proyectos y su ejecución.

La política integral para el desarrollo de las empresas articula, a través del Programa de Desarrollo Empresarial 2002-2006 (PDE), un conjunto de políticas, estrategias, acciones e instrumentos de corto, mediano y largo plazos que apoyan a las empresas y a los emprendedores de las diversas regiones y sectores económicos del país, y propone la participación activa y corresponsable de los actores y la acción subsidiaria de las instancias de Gobierno.

En este esfuerzo, la participación de los tres ordenes de gobierno, las organizaciones empresariales, los centros de educación superior y empresarios propician el establecer acuerdos para apoyar financieramente a las empresas establecidas y crear el entorno favorable para creación de nuevas empresas.

Las vertientes de apoyos financieros, en correspondencia a la demanda social se orientan para apoyar a las MPYMES del país en sus proyectos productivos viables, con capacitación; asesoría; asistencia técnica, consultoría, formación de emprendedores; oferta exportable; centros de vinculación; fondos de garantía y bancos de datos a través del Fonco de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME); el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP); y el Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las MPYMES (FOAFI)

En el marco de fortalecimiento del federalismo en el periodo abril-junio de 2002 se convino con ocho entidades federativas para apoyar económicamente a las MPYMES; adicionalmente, con instituciones educativas y organismos empresariales de carácter nacional, se suscribieron un total de 13 convenios de apoyo a MPYMES,

El Programa Marcha Hacia el Sur continuó apoyando la atracción de proyectos de inversión en las zonas de mayor rezago económico del país, mediante el compromiso de generar empleos que contribuyan al crecimiento de las regiones atendidas.

A través de los apoyos brindados a la Red Nacional de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECE), se contribuye al desarrollo de la competitividad empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas a través de la identificación de sus necesidades y del acercamiento de las herramientas apropiadas para ser productivas y competitivas

Finalmente, como parte del conjunto de acciones que tienen por objeto desarrollar una infraestructura para la distribución y comercialización de productos mexicanos en distintas regiones del mundo, consolidando la presencia de las micro, pequeñas y medianas empresas en los mercados internacionales, se operó el Programa de Centros de Distribución.

2.- PRESUPUESTO EJERCIDO DE LOS RECURSOS INCLUIDOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002.

2.1. Sector Economía

2.1.1 Presupuesto Autorizado y modificaciones

El presupuesto original autorizado al Sector Economía para el ejercicio fiscal 2002 fue de 6,426.0 millones de pesos (MDP).

Sector Economía: Variaciones al presupuesto autorizado - Millones de pesos -

Programa Sectorial / Subsectorial	Original	Modificado	Variación	
			Abs.	Rel.
0300 Programa de Desarrollo Empresarial	2,600.8	2,540.9	-59.8	-2.3
<i>Recurso asociado a reglas de operación</i>	1,534.3	1,451.8	-82.5	-5.4
<i>Otros programas</i>	1,066.5	1,089.2	22.7	2.1
0301 Programa Subsectorial en Materia de Financiamiento al Microempresario	1,438.9	1,252.3	-186.6	-13.0
<i>Recurso asociado a reglas de operación</i>	1,429.3	1,242.8	-186.5	-13.0
<i>Otros programas</i>	9.6	9.4	-0.1	-1.5
1100 Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor	1,017.7	1,063.7	46.0	4.5
1000 Programa de Comercio Exterior y Promoción de la Inversión	870.1	898.4	28.3	3.2
0302 Programa Nacional de Desarrollo Minero	301.2	297.7	-3.5	-1.1
1701 Programa Nacional de Ciencia y Tecnología	148.4	160.2	11.8	7.9
0200 Programa de Mejora Regulatoria	48.9	46.8	-2.1	-4.4
Total	6,426.0	6,260.0	-165.9	-2.6

Al cierre de junio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había autorizado modificaciones netas por 165.9 MDP, las cuales se explican por:

Incrementos Recuperaciones de créditos del FONAES por 29.3 MDP, recursos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cubrir el reconocimiento único a la calidad por 9.7 MDP y recuperación de bienes siniestrados por 0.5 MDP.

Reducciones Recorte solicitado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por baja en ingresos fiscales por 107.0 MDP, cumplimiento del programa de ahorro por 89.7 MDP y reintegro a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por 8.8 MDP de la previsión del 30% previsto para el pago del aguinaldo, debido a remanentes por modificación a la ley del ISR.

2.2. Programas con Reglas de Operación

2.2.1 Presupuesto Autorizado y modificaciones

El presupuesto de recursos fiscales original autorizado de los programas con reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002 fue de 2,963.6 MDP.

Programas con Reglas de Operación: Variaciones al presupuesto autorizado - Millones de pesos -

	Programas	Original	Modificado	Variación	
				Abs.	Rel.
0300	Programa de Desarrollo Empresarial	1,534.3	1,451.8	-82.5	-5.4
	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales /1	10.0	60.0	50.0	500.0
	Fondo de apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME)	255.0	255.0	0.0	0.0
	Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas	589.2	589.2	0.0	0.0
	Programas de Centros de Distribución	29.0	29.0	0.0	0.0
	Programa Marcha hacia el Sur	207.1	191.1	-16.0	-7.7
	Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial y la Red Nacional de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial	244.0	227.5	-16.5	-6.8
	Fondo de apoyo para el acceso al financiamiento	200.0	100.0	-100.0	-50.0
0301	Programa Subsectorial en Materia de Financiamiento al Microempresario	1,429.3	1,242.8	-186.5	-13.0
	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	930.8	942.8	12.0	1.3
	Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario /1	498.5	300.0	-198.5	-39.8
Total		2,963.6	2,694.6	-269.0	-9.1

1. En adición a los recursos fiscales autorizados estos programas tienen otra fuente de recursos con los que operan.

Al cierre de junio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó reducciones netas por 269.0 MDP, las cuales se explican por:

- Incrementos: ✕ Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales por 50.0 MDP. Los recursos provienen del Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (45.1 MDP) y de los recursos para la promoción y difusión de las Pequeñas y Medianas Empresas (4.9 MDP);
- ✕ Recuperaciones de créditos del FONAES por 29.3 MDP.
- Reducciones: ✕ Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial y la Red Nacional de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial por 16.5 MDP. De éstos recursos 7.0 MDP fueron objeto de recorte por baja en los ingresos fiscales y 9.5 MDP en cumplimiento del programa de ahorro;

- ✗ Programa Marcha hacia el Sur por 16.0 MDP. Los recurso se integran por 11.2 MDP en cumplimiento al programa de ahorro y el resto para reorientación de recursos a otros programas;
- ✗ Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario por 198.5 MDP. Recursos para cumplimiento del programa de ahorro por 2.2 MDP, 45.1 MDP para el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, 59.3 MDP para la PROFECO, 8.4 MDP al CENAM, 12.0 MDP para la realización de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, entre otros;
- ✗ Fondo de apoyo para el acceso al financiamiento por 100.0 MDP objeto del recorte por baja en ingresos fiscales; y,
- ✗ Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad por 17.2 MDP en cumplimiento al programa de ahorro.

2.2 Presupuesto modificado, programado y ejercido

Al cierre del primer semestre de 2002 los programas con reglas de operación presentan un programado de 824.1 MDP, equivalente al 30.6 por ciento del presupuesto modificado autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los cuales se ejercieron 70.6 por ciento (582.1 MDP), lo cual significa la existencia de recursos disponibles para ejercerse por 242.0 MDP, mismos que en una proporción importante se encuentran ya comprometidos y se ejercerán durante el resto del año conforme a los términos que se especifican en el cuadro de la página 10 del presente documento.

Programas con Reglas de Operación: Evolución presupuestal al cierre de junio - Millones de pesos -

	Programas	Modificado	Programado	Ejercido	Variación
0300	Programa de Desarrollo Empresarial	1,451.8	407.6	195.1	-212.6
	Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas	589.2	86.6	5.3	-81.3
	Fondo de apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME)	255.0	81.0	1.0	-80.0
	Fondo de apoyo para el acceso al financiamiento	100.0	37.0	0.0	-37.0
	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	59.3	12.5	2.2	-8.7
	Programas de Centros de Distribución	29.0	12.5	7.0	-5.5
	Programa Marcha hacia el Sur	191.1	57.7	57.7	0.0
	Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial y la Red Nacional de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial	227.5	120.2	120.2	0.0
0301	Programa Subsectorial en Materia de Financiamiento al Microempresario	1,242.8	416.5	387.1	-29.4
	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	942.8	339.0	309.6	-29.4
	Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	300.0	77.5	77.5	0.0
Total		2,694.6	824.1	582.1	-242.0

1. En adición a los recursos fiscales autorizados estos programas tienen otra fuente de recursos con los que operan.

2.3 Explicación de las variaciones (Programado vs. Ejercido) /1

Programas	Variación		Explicación
	MDP	%	
0300 Programa de Desarrollo Empresarial	212.6	87.8	
Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas	81.3	33.6	Los recursos están comprometidos para apoyar un total de 147 proyectos, a través de 16 convenios de colaboración firmados durante el segundo trimestre con gobiernos estatales y organismos empresariales.
Fondo de apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME)	80.0	33.1	Existen recursos comprometidos para apoyar un total de 51 proyectos que beneficiarán a las MPYMES para acciones de capacitación, asesorías básica y especializada, para lo cual se han firmado 10 convenios de colaboración, ocho con gobiernos estatales, uno con la CONCANACO y otro con el IPN.
Fondo de apoyo para el acceso al financiamiento (FOAFD)	37.0	15.3	Recursos comprometidos mediante convenios de concertación con NAFIN, Grupo Santander Mexicano, y con BITAL, suscritos durante el segundo trimestre. Lo anterior, permitirá otorgar financiamiento a trece mil empresas en lo que resta del año.
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	8.7	3.6	Al cierre del primer semestre, se han otorgado 98,633 microcréditos, 28% por arriba de la meta de 69,367 créditos. Durante este periodo se han otorgado apoyos mediante recursos del patrimonio del fideicomiso por 52.9 millones de pesos, con lo que se ha dado continuidad al programa. Para el tercer trimestre se utilizarán en mayor medida los recursos fiscales con que cuenta el programa.
Programas de Centros de Distribución	5.5	2.3	Recursos previstos para los convenios de colaboración con organismos intermedios que operarán centros de distribución en otros países.
0301 Programa Subsectorial en Materia de Financiamiento al Microempresario	29.4	12.2	
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	29.4	12.2	Recursos provenientes de recuperaciones de créditos cuyas aplicaciones presupuestarias fueron autorizadas a finales de junio y que se aplicarán en el otorgamiento de apoyos del FONAES, a partir del mes de julio.
Total	242.0	100.0	

1. Aún cuando a nivel de caja se registra un sub ejercicio de los recursos fiscales presupuestados, los recursos en su mayoría están devengados a través de diversos compromisos de apoyo, por lo que se ejercerán en su totalidad durante el resto del ejercicio.

3.- PRINCIPALES ACCIONES DE LOS FONDOS Y PROGRAMAS.

En la presente sección de este informe al segundo trimestre de 2002 se destacan las principales acciones desarrolladas por los fondos y programas para operar y asegurar la mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. En el Anexo I del presente documento (pag. 31) se reporta el cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores de resultados previstos en sus reglas de operación para el presente ejercicio fiscal.

Asimismo, cabe mencionar que la información relativa al impacto económico y social generado por estos programas, así como el análisis de su relación costo-beneficio, es materia de la evaluación de resultados que actualmente realizan diversas instituciones académicas y de investigación de reconocido prestigio. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) de la fracción V del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que además se especifica que la evaluación de resultados de cada programa deberá presentarse a la Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión a más tardar el 15 de octubre de 2002.

I.- FONDO NACIONAL DE APOYOS PARA EMPRESAS EN SOLIDARIDAD (FONAES)

Objetivo: Buscar el facultamiento empresarial integral de las personas de bajos ingresos a través de la prestación de diversos servicios orientados a facilitar el acceso de las mismas al crédito, al microcrédito, a capital de riesgo y a la formación de habilidades empresariales y administrativas básicas.

Características: El FONAES promueve, desarrolla y consolida vocaciones y capacidades empresariales de personas, familias, y/o grupos en condiciones de pobreza, con un enfoque de desarrollo regional, productivo y sustentable para mejorar su calidad de vida. Sus objetivos y acciones se encaminan a facilitar el proceso de desarrollo económico a partir del apoyo a proyectos productivos, reafirmando su vocación social en favor de la población en situación de pobreza, mediante el impulso a la operación de empresas viables facilitando su acceso inicial al capital de riesgo y al crédito, así como a través del apoyo a acciones de formación de habilidades empresariales. Así, el FONAES tiene una importante participación en las acciones que impulsan el desarrollo incluyente y participativo, generando oportunidades de acceso al financiamiento y la formación empresarial para la competitividad.

Durante el primer trimestre del año, el trabajo institucional se centró principalmente en la definición de las Reglas de Operación 2002 del FONAES; así como en los procesos tendientes al fortalecimiento de las representaciones estatales, quienes tienen a partir de este año, entre otras atribuciones, la autorización de los distintos tipos de apoyo que ofrece el FONAES.

En el segundo trimestre y a fin de complementar la aplicación de las Reglas de Operación, se procedió a la formulación de los Lineamientos Específicos para cada

tipo de apoyo, dichos Lineamientos indican, entre otros elementos, las características, requisitos y criterios de interpretación correspondientes a cada apoyo.

Asimismo, se elaboraron y emitieron diversos ordenamientos legales que han permitido avanzar en la organización de la institución: Los Acuerdos por los que se integran y se da a conocer el funcionamiento del Comité Interno de Normatividad y Aprobación y de los Comités de Aprobación y Dictamen, que sesionarán en las entidades federativas; el Acuerdo por el que se determinan las atribuciones de las Representaciones Estatales, y el Acuerdo por el que se regula la organización y funcionamiento internos de la Coordinación General del Programa.

Durante el primer semestre, parte del trabajo institucional se ha dado también en la promoción de los diferentes tipos de apoyo que opera el FONAES, tanto entre su población objetivo como entre los gobiernos municipales y estatales.

Cumplimiento de metas y objetivos

De manera genérica, se observa un avance en la realización de acciones, relacionando apoyos ejercidos a través de las Reglas de Operación 2001 con los nuevos tipos de apoyo considerados en las Reglas de Operación 2002, bajo el criterio general de actividad beneficiada. Asimismo, se tiene un avance en acciones ejercidas por instancias apoyadas por el FONAES, como es el caso de los microcréditos otorgados por Fondos que cuentan con aportaciones del organismo.

Los Objetivos Generales del FONAES, que se plasman en sus Reglas de Operación 2002, son:

- ? Otorgar financiamiento a la población objetivo para proyectos productivos viables y sustentables
- ? Alentar la formación empresarial en los sujetos de apoyo
- ? Promover la organización empresarial de las personas y grupos en torno a sus actividades productivas.

En cumplimiento a éstos, durante el primer semestre 2002 se otorgaron apoyos para la constitución de 205 empresas sociales, se apoyaron 6 empresas comercializadoras y 296 microempresas; asimismo, se apoyó la constitución de tres Cajas Solidarias que propician el financiamiento y ahorro entre sus beneficiarios, se participó en la constitución de dos fondos, que prestan servicios crediticios a la población objetivo del FONAES, y a través de 15 Fondos, que operan la tecnología del microcrédito, se otorgaron durante el periodo 43,452 microcréditos, avanzando en el objetivo de otorgar financiamiento a la población objetivo para proyectos productivos viables y sustentables

Con relación a la promoción de la organización empresarial de las personas y grupos en torno a sus actividades productivas, se dieron apoyos para la ejecución de 191 proyectos productivos que permiten la organización de los productores en torno a actividades tendientes a una organización con características empresariales.

Asimismo, se realizaron diversas acciones que permitan cumplir con la meta de constituir la Federación de Cajas Solidarias, como un avance en el proceso organizativo de este sector.

Se logrará un avance sustantivo en el objetivo de alentar la formación empresarial en los sujetos de apoyo en el segundo semestre del año, como un mecanismo de integralidad de la estrategia, ligada a los instrumentos de financiamiento diseñados para el presente ejercicio fiscal.

Cumplimiento de estrategias

En el marco de la estrategia de desconcentración, se definieron tres etapas para su consecución: El diagnóstico de la situación prevaleciente, la definición del modelo de funcionamiento desconcentrado y la ruta de implementación del modelo.

En este marco, se han realizado acciones para la desconcentración del personal, permitiendo pasar de una relación de 53% en oficinas centrales y 47% en oficinas estatales, a una de 45% en las primeras y 55% en las segundas; siendo la meta anual una relación de 40% y 60% respectivamente. Este proceso se ha logrado a través de la reducción de algunas áreas que va acompañada de la desconcentración de funciones y facultades hacia las representaciones estatales.

En materia de facultades, se decidió incrementar la capacidad de autorización y de toma de decisión administrativa en el ámbito de las representaciones estatales, con el objeto de mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la población objetivo.

En este sentido, se emitió el Acuerdo por el que se determinan las atribuciones de las representaciones estatales (15 de mayo de 2002), por lo que ahora, bajo los procedimientos que implican las Reglas de Operación, los representantes autorizarán todos los apoyos que se otorgan, a través de los tres mecanismos considerados. En este contexto, se plantea consolidar el área central como Área Normativa, de Supervisión, Definición Estratégica y Desarrollo Institucional.

Con relación a la estrategia de Equidad de Género, se han realizado diversas acciones para el impulso de las actividades productivas de las mujeres, dentro de las que resalta el Convenio de Colaboración "Generosidad", con el Banco Mundial, el INMUJERES y FONAES.

Se ha trabajado con diversas instituciones a fin de intercambiar experiencias para reforzar el quehacer institucional en materia de mujeres. Se ha programado acciones con la Asociación Nacional Cívica Femenina, el Instituto Mexicano de Educación para el Desarrollo Rural, y otras instancias, para desarrollar la capacitación en apoyo a las mujeres empresarias sociales. Asimismo, se ha elaborado la metodología de trabajo de los siete Encuentros Nacionales ha realizarse próximamente en diversos estados de la República.

Por lo que corresponde a la estrategia de desarrollo regional, se han iniciado los trabajos encaminados a propiciar que los grupos sociales apoyados o susceptibles de

serlo, adopten la agroindustria rural como una alternativa de desarrollo a las condiciones sociales y económicas prevalecientes en la región donde se ubican. Dicho esquema permitirá la integración de diversas actividades que van desde la producción, el acopio, la selección y la transformación, hasta la comercialización del producto terminado. En caso de no cubrir los requerimientos para adoptar este tipo de proyectos, se plantea también el apoyo a empresas de acopio y comercialización que conlleven un impacto regional.

En este sentido, se ha iniciado la elaboración de 98 diagnósticos en los que se basarán los proyectos regionales de inversión, mismos que elaborará el Colegio de Posgraduados de la Universidad Autónoma Chapingo.

En el marco de la estrategia de Desarrollo Empresarial, y a través de diversas áreas del FONAES, se han impulsado y se tienen previstas diversas acciones tendientes a promover y fortalecer el desarrollo empresarial de los grupos beneficiados por la institución.

Para la constitución de Fondos Macro en las entidades federativas, y en seguimiento a las acciones realizadas en 2001 (diseño de esquemas, materiales, documentos legales necesarios, etc.), durante 2002 se ha profundizado en el marco conceptual y operativo y las mecánicas de aplicación de las estrategias específicas por entidad federativa, después de la identificación en cada una de ellas del fondo o los fondos que cubren las prescripciones para asumir la calidad de Fondo Macro. Con estas instancias, se ha trabajado en el proceso de integración del instrumento de fomento respectivo. Adicionalmente, durante el presente año se han establecido, en coordinación con NAFIN, esquemas de contrato de fideicomisos alternos que permitan habilitar al Fondo Macro en entidades federativas que no poseen fondos que cubran los requisitos para adquirir esta calidad.

Por último, durante el presente año, la promoción efectuada y las solicitudes de aportación que se encuentran en proceso de atención para la constitución de fondos, poseen como factor de evaluación la factibilidad para integrarse al Fondo Macro definido para cada estado. En algunos casos, inclusive, la estrategia de atención a demandas municipales ya se da a través de la estrategia del Fondo Macro.

II.- FONDO DE MICROFINANCIAMIENTO A MUJERES RURALES (FOMMUR)

Objetivo: Establecer un mecanismo de microfinanciamiento a favor de las mujeres rurales por conducto de organismos intermediarios, para fomentar la inversión productiva, impulsar el ahorro y propiciar la capitalización del sector rural.

Características: Estos microfinanciamientos se caracterizan por ser accesibles y oportunos a fin de impulsar proyectos de inversión productiva, generadores de autoempleo e ingresos, rentables y recuperables a corto y mediano plazo.

La mecánica del programa tiene dos etapas, en la primera de ellas el FOMMUR otorga a los Ol apoyos de dos tipos:

1. Líneas de crédito para otorgar microcréditos, recuperables a una tasa de interés positiva en términos reales.
2. Recursos no recuperables, pero decrecientes en el tiempo, para actividades de promoción, capacitación, asistencia técnica y adquisición de infraestructura, con objeto de favorecer su desarrollo.

Estos apoyos son por un monto de hasta 20% del total de las líneas de crédito otorgadas en el primer año de operaciones con el FOMMUR, y del 15% en el segundo año, 10% en el tercero y 5% a partir del cuarto año.

Los OI deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser personas morales legalmente constituidas como sociedades o asociaciones civiles, cajas solidarias, cajas de ahorro y préstamo, cooperativas y uniones de crédito del sector social, entre otras.
2. Haber estado en funcionamiento activo en su área de influencia al menos durante los tres años anteriores a su solicitud de participación en el FOMMUR.
3. Tener una base social de por lo menos 200 mujeres en su zona de operaciones.
4. Tener solvencia moral y capacidad técnica y operativa para cumplir los compromisos que contraiga con el FOMMUR.
5. Presentar una propuesta financiera-operativa que regirá su funcionamiento y por tanto deberá ser aprobada por el Comité Técnico del programa.
6. Asumir completamente el riesgo de recuperación de los microcréditos que otorga a las mujeres rurales.

En la segunda etapa los OI otorgan microcréditos a las mujeres rurales bajo la siguiente mecánica:

1. Los microcréditos se otorgan a mujeres que viven en el medio rural en condiciones de pobreza y se organizan en grupos solidarios.
2. Estos grupos se forman con mujeres que habitan en una misma localidad y aceptan obligarse colectivamente a responder por los préstamos de toda integrante del grupo que no cumpla con el pago de su crédito.
3. Por lo anterior no se requiere entregar garantías para respaldar el pago de los microcréditos.
4. Al constituirse un grupo solidario las mujeres que lo integran asumen un compromiso de ahorro semanal cuyo monto lo fijan ellas mismas. Las propias

mujeres del grupo recaban los recursos ahorrados y deciden el uso que darán a los mismos.

5. El financiamiento se otorga como una secuencia de cuatro préstamos con un monto inicialmente reducido, pero que crece en cada préstamo posterior. La devolución de los préstamos se realiza a corto plazo y el acceso a préstamos sucesivos está condicionado a que se pague el que se haya contratado previamente.

ESQUEMA DE PRÉSTAMOS

FINANCIAMIENTO	MONTO MÁXIMO POR PERSONA	PLAZO DE PAGO
Primero	\$500.00	4 meses
Segundo	\$1,000.00	6 a 9 meses
Tercero	\$1,500.00	6 a 12 meses
Cuarto	\$3,000.00	9 a 12 meses

6. La tasa de interés que se paga por los microcréditos es determinada por cada OI, en un nivel que le permita recuperar sus costos y que además tome en cuenta las condiciones de su mercado.

Así pues, el esquema operativo del FOMMUR constituye un mecanismo que induce el desarrollo de una oferta de servicios financieros en beneficio de las mujeres de bajos recursos que viven en el medio rural. Dicho esquema busca que la prestación de tales servicios sea rentable para un conjunto de instituciones dispuestas a asumir el riesgo, y que el contar con esos servicios sea beneficioso para los grupos de población que tradicionalmente han carecido de acceso a los mismos. Es decir, el FOMMUR hace posible que las motivaciones de los OI para ofrecer microcréditos y de las mujeres rurales para solicitarlos sean compatibles, de modo que el resultado final es que una parte importante de la población menos favorecida hace uso de tales servicios financieros y se beneficia con ello.

El esquema de autosustentabilidad con que opera el FOMMUR permitió para el ejercicio de 2002 ampliar la base de apoyo y cobertura original que se presupuestó, toda vez que el programa cuenta con ingresos propios provenientes de la recuperación de las líneas de crédito que otorga a los organismos intermediarios. Es por ello que aun cuando el otorgamiento de apoyos para primer ciclo no se tenía programado para el presente trimestre, se pudo incluir a nuevas socias de organismos intermediarios en operación. La distribución de los apoyos otorgados de acuerdo a su ciclo de financiamiento al cierre del segundo trimestre es la siguiente:

- ? 38,873 socias para el primer ciclo de financiamiento.
- ? 30,692 socias de segundo ciclo
- ? 26,303 socias de tercer ciclo
- ? 2,765 socias de cuarto ciclo

Al final del segundo trimestre de 2002 se otorgaron 98,633 microcréditos, superando en 28% la meta de 69,367, con un monto total de recursos equivalente a 97.7 millones de pesos que incluye 13.4 millones para capacitación y asistencia técnica. Tales recursos permitieron apoyar las actividades productivas de más de 80 mil mujeres rurales y apoyar el desarrollo institucional de los organismos intermediarios.

Las organizaciones que prestan sus servicios como intermediarios de este Fondo han mantenido una satisfactoria recuperación de cartera.

Se continuó con la elaboración del Manual de Procedimientos del Fondo y con la actualización del Sistema Administrativo FOMMUR Central y de los organismos intermediarios, herramienta que fortalecerá las actividades y control interno del FOMMUR. Además se llevó a cabo la auditoria operativa y financiera del 2001.

III.- PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO (PRONAFIM)

Objetivo: Crear las condiciones adecuadas que permitan el acceso a servicios de microfinanzas a individuos y grupos sociales de escasos recursos, pero que tienen iniciativas productivas que les dan la oportunidad de alcanzar, por sí mismos, mejores condiciones de vida de forma permanente al incorporarse a la actividad productiva del país.

Características: Para lograr su objetivo, el programa apoya la conformación de un sistema nacional de instituciones microfinancieras que otorgan directamente microcréditos a las personas de bajos ingresos que tienen un proyecto productivo viable pero carecen de acceso a los servicios de la banca comercial. Los apoyos consisten en líneas de crédito y asistencia técnica, así como acciones de capacitación en las áreas de sistemas de información gerencial, desarrollo de tecnologías y habilidades especializadas para atraer ahorro y manejo eficiente del portafolio.

En forma previa a recibir apoyos del programa las instituciones de microcrédito deben acreditar solvencia y capacidad técnica y operativa, debido a lo cual tales instituciones pueden aplicar su propia metodología para el otorgamiento de microcréditos. Sin embargo, los microcréditos se otorgan por un monto promedio de \$2,348.00

El microcrédito se distingue de los servicios financieros tradicionales en los siguientes puntos: emplea garantías no tradicionales, como el compromiso moral y social, los préstamos tienen un monto reducido y son recuperables a corto plazo mediante pagos parciales a una tasa de interés que permite la sustentabilidad del programa, establece una relación de largo plazo con el beneficiario a partir de préstamos pequeños, subsecuentes y crecientes y se complementa con metodologías educativas de acompañamiento a la producción y desarrollo del individuo.

Durante el trimestre comprendido entre abril y junio del año en curso, se incorporaron al Programa 10 Instituciones Microfinancieras, a las cuales se autorizó igual número de líneas de crédito por un importe de 52.3 millones de pesos para que canalicen 16,936 microcréditos en 7 entidades federativas, logrando con ello tener de forma acumulada, desde el inicio de operaciones del programa hasta el mes de junio de 2002, a 35 Instituciones Microfinancieras con 195.8 millones de pesos de recursos autorizados para atender 96,899 microcréditos en 21 estados de la república, logrando un avance significativo respecto de la meta de 150,000 microcréditos.

Las líneas de crédito que se han autorizado, se conceden a un plazo de 3 años, incluido un año de gracia y con una tasa de interés equivalente a CETES a 28 días. Dicho plazo, les permite atender de manera revolvente los microcréditos que les solicitan y fortalecer su estructura financiera.

A la fecha la totalidad de las líneas de crédito ejercidas se encuentran en periodo de gracia para el pago de principal, por lo que el PRONAFIM recibe mensualmente el pago de los intereses generados.

En junio dio inicio el programa correspondiente al ejercicio 2002 del PRONAFIM, tendiente a la capacitación del personal de las Instituciones Microfinancieras, realizando en dicho mes 14 eventos con la participación de 314 empleados y funcionarios de las mismas, lo que les permitirá fortalecer sus procesos administrativos y de control crediticio. Esto después de establecer en el PRONAFIM una serie de medidas y procesos de control para ese efecto.

Se tiene previsto cumplir con las metas planteadas para todo el ejercicio fiscal mediante la observancia del programa de trabajo diseñado para el segundo semestre del año en curso.

Durante el segundo trimestre del presente año se autorizó el establecimiento de 2 sucursales de Microfinancieras, una en Sonora y otra en Yucatán, quedando en proceso la apertura de 7 sucursales adicionales (Puebla, Hidalgo, Veracruz y 4 en Monterrey) con lo que se espera cubrir en tiempo la meta establecida. Respecto a las labores de incubación, se encuentran en proceso los trabajos tendientes a la formación de 2 Microfinancieras, los cuales se efectuarán con sumo cuidado a efecto de garantizar que las mismas operen con éxito.

En relación al presupuesto autorizado al PRONAFIM para el presente año, se tiene que en materia de otorgamiento de crédito se han autorizado 24 líneas por 98.9 millones de pesos, importe que representa el 42% de avance respecto al programa anual. Durante el segundo semestre se colocará la totalidad de los recursos asignados, apoyados en el establecimiento de sucursales, las incubaciones previstas y las nuevas microfinancieras que se incorporen.

Respecto al gasto operativo anual al cierre del segundo trimestre se han ejercido 11 millones de pesos, cifra que representa apenas el 10% del presupuesto total ejercido

ANEXO I

INFORME AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2002 SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS Y OBJETIVOS, CON BASE EN LAS INDICADORES DE RESULTADOS PREVISTOS EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS A CARGO DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 64 DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002.

1.- Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad

INDICADORES DE RESULTADOS

1. Nombre del Indicador: Apoyar con capital de trabajo a proyectos productivos

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en proyectos productivos apoyados con capital de trabajo: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 187.3%

2. Nombre del indicador: Apoyar con capital de riesgo a empresas sociales

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en proyectos productivos apoyados con capital de riesgo: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 168%

3. Nombre del indicador: Financiar la constitución de microempresas

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en microempresas apoyadas: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 501.7%

4. Nombre del indicador: Otorgar microcréditos a la población objetivo

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en microcréditos otorgados: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 101.1%

5. Nombre del Indicador: Promover la constitución y operación de instituciones de microcrédito

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en la constitución de instituciones de microcrédito: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 0 %

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: Este es uno de los nuevos tipos de apoyo creados para el año 2002, por lo que para ejercer recursos ha requerido de un alineamiento normativo con base en las reglas de operación del FONAES para el ejercicio 2002 y de la emisión de lineamientos específicos. Asimismo se ha requerido establecer y normar los nuevos procesos operativo y de atención, derivados de la desconcentración de funciones y recursos que está llevado a cabo el FONAES.

6. Nombre del indicador: Apoyar la constitución de cajas solidarias

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en la constitución de cajas solidarias: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 15 %

7. Nombre del indicador: Apoyar la consolidación de Fondos

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en la consolidación de fondos: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 12.5 %

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: Actualmente los fondos se encuentran en proceso de capitalización.

8. Nombre del indicador: Otorgar apoyos para la formación y el desarrollo empresarial

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en las acciones de apoyo al desarrollo empresarial: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 0.1 %

9. Nombre del indicador: Brindar apoyos a empresas comercializadoras

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en el número de comercializadoras beneficiadas: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 18.8 %

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: Este es uno de los nuevos tipos de apoyo creados para el año 2002, por lo que para ejercer recursos ha requerido de un alineamiento normativo con base en las reglas de operación del FONAES para el ejercicio 2002 y de la emisión de lineamientos específicos. No obstante se ha apoyado a seis empresas conforme a las reglas de operación 2001 con fundamento en el tercer artículo transitorio de las reglas de operación del ejercicio 2002.

10. Nombre del indicador: Otorgar apoyos y estímulos para la comercialización

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en el número de acciones realizadas de estímulo y apoyo a la comercialización: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 0 %

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: Este es uno de los nuevos tipos de apoyo creados para el año 2002, por lo que para ejercer recursos ha requerido de un alineamiento normativo con base en las reglas de operación del FONAES para el ejercicio 2002 y de la emisión de lineamientos específicos. Asimismo se ha requerido establecer y normar los nuevos procesos operativo y de atención, derivados de la desconcentración de funciones y recursos que está llevado a cabo el FONAES.

11. Nombre del indicador: Apoyar proyectos productivos para mujeres

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en el número de proyectos apoyados: mayor o igual a 85% de lo programado. Porcentaje observado: 0 %

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: Este es uno de los nuevos tipos de apoyo creados para el año 2002,

por lo que para ejercer recursos ha requerido de un alineamiento normativo con base en las reglas de operación del FONAES para el ejercicio 2002 y de la emisión de lineamientos específicos. Asimismo se ha requerido establecer y normar los nuevos procesos operativo y de atención, derivados de la desconcentración de funciones y recursos que está llevado a cabo el FONAES.

METAS Y OBJETIVOS ACUMULADOS AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2002

1. Apoyar con capital de trabajo a proyectos productivos:

Resultados: Número y monto esperado: 102 (\$7,202**). Número y monto logrado: 191 (\$12,162.5)

Meta anual: 343 (\$27,500)

2. Apoyar con capital de riesgo a empresas sociales:

Resultados: Número y monto esperado: 122 (\$47,188.7) Número y monto logrado: 205 (\$72,204.7)

Meta anual: 260 (104,100)

3. Constitución de microempresas:

Resultados: Número y monto esperado: 59 (\$4,678). Número y monto logrado: 296 (\$15,197.1)

Meta anual: 496 (\$33,600)

4. Otorgar microcréditos a la población objetivo de FONAES:

Resultados: Número esperado: 42,999. Número logrado: 43,452

Meta anual: 100,000

5. Constitución y operación de instituciones de microcrédito:

Resultados: Número y monto esperado: 2 (\$2,100). Número y monto logrado: 0 (\$0)

Meta anual: 15 (\$18,100)

6. Constitución de Cajas Solidarias:

Resultados: Número y monto esperado: 20 (\$3,000). Número y monto logrado: 3 (\$278.7)

** Las cantidades monetarias están expresadas en miles de pesos

Meta anual: 50 (\$7,500)

7. Consolidación de fondos:

Resultados: Número y monto esperado: 16 (\$24,000). Número y monto logrado: 2 (\$3,200)

Meta anual: 65 (\$114,000)

8. Acciones para la formación y el desarrollo empresarial:

Resultados: Acciones y monto esperado: 1,643 (\$24,380.8). Acciones y monto logrado: 1 (\$422.6)

Meta anual: 6,669 (\$91,462.5)

9. Apoyar a empresas comercializadoras:

Resultados: Número y monto esperado: 32 (\$11,248.9). Número y monto logrado: 6 (\$854.4)

Meta anual: 240 (\$81,700)

10. Acciones de estímulo y apoyo a la comercialización:

Resultados: Acciones y monto esperado: 3,368 (\$8,934). Acciones y monto logrado: 0 (\$0)

Meta anual: 8,326 (\$43,400)

11. Apoyar proyectos productivos de mujeres:

Resultados: Número y monto esperado: 19 (\$1,884.4). Número y monto logrado: 0 (\$0)

Meta anual: 199 (\$19,900)

12. Apoyar la constitución de la Federación de cajas solidarias:

Resultados: Monto y número esperado: \$6,164.5 (0). Monto y número logrado: \$3,500 (0)

Meta anual: \$32,500 (1)

2.- FONDO DE MICROFINANCIAMIENTO A MUJERES RURALES

INDICADORES DE RESULTADOS

1. Nombre del indicador: Cobertura del programa

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Cobertura esperada: 100%, cobertura obtenida: 141%.

2. Nombre del indicador: Porcentaje de recuperación de la cartera

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Recuperación esperada: 96%. Recuperación observada: 100%

3. Nombre del indicador: Avance de créditos otorgados.

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Tasa esperada 100%. Tasa observada: 141%

4. Nombre del indicador: Capacitación

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado 100%. Porcentaje observado: 50%.

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: Se decidió reprogramar el curso de capacitación para el segundo semestre.

METAS Y OBJETIVOS EN EL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2002

1. Capacitación:

Resultado: Cursos esperados 1. Cursos logrados: 1

2. Mujeres beneficiarlas:

Resultado:

Primer Ciclo: Esperado 10,000. Logrado: 38,873

Segundo Ciclo: Esperado: 25,424. Logrado: 30,692

Tercer Ciclo: Esperado: 28,927. Logrado: 26,303

Cuarto Ciclo: Esperado: 5,016. Logrado: 2,765

Explicación sobre la diferencia entre la meta esperada y la lograda: En el primer ciclo se sobrepasó la meta debido a que se decidió incorporar socias al primer ciclo. Con respecto al tercer y cuarto ciclo no se alcanzó la meta debido a que los organismos intermediarios no presentaron sus propuestas de financiamiento en los plazos adecuados.

3. Créditos Otorgados:

Resultado: Créditos esperados: 69,367. Créditos otorgados: 98.633.

3.- PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO

INDICADORES DE RESULTADOS

1. Nombre del Indicador: Cobertura del programa

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de avance en el número de beneficiarios atendidos: 100% de lo programado. Porcentaje observado: 96.3 %

Explicación sobre la diferencia entre la meta esperada y la lograda: Se estima que en el siguiente trimestre ingresen nuevas microfinancieras e inicien operaciones algunas sucursales que se están promoviendo, con lo cual se espera cubrir la meta.

2. Nombre del indicador: Porcentaje de recuperación

Periodicidad: Semestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de recuperación en de la cartera en el periodo: 100% de la cartera con vencimiento en el periodo. Porcentaje observado: 100 %

3. Nombre del indicador: Créditos otorgados

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de créditos otorgados: 100% de los programado. Porcentaje observado: 102.9%

4. Nombre del indicador: Capacitación

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje esperado de individuos capacitados: 100% respecto a lo programado. Porcentaje observado: 10.2%

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: El proceso de capacitación dio inicio en el mes de junio, no obstante lo cual se tiene previsto cumplir la meta mediante el programa de trabajo que se aplicará en el segundo semestre.

5. Nombre del indicador: Monto promedio del microcrédito otorgado a cada beneficiario

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Monto esperado: \$2,250.00 Monto observado: \$2,384.00

6. Nombre del indicador: Plazo promedio ponderado de los microcréditos

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Plazo promedio ponderado esperado: 180 días. Plazo observado: 160 días

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: El plazo promedio de recuperación que establecen las reglas de operación de las microfinancieras va en función de los ciclos de los proyectos de los usuarios finales, lo cual les permite tener revolvencia de recursos en beneficio de su estructura financiera.

7. Nombre del indicador: Plazo promedio para otorgar el microcrédito, reportado por la microfinanciera

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Plazo esperado: 10 días. Plazo observado: 8 días.

8. Nombre del indicador: Visitas de seguimiento a las microfinancieras

Periodicidad: Trimestral

Resultado del Indicador: Porcentaje de avance en el número de visitas a microfinancieras: 100% de lo programado. Porcentaje observado: 75%

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: Debido a que se ha retrasado la disposición de algunos créditos autorizados ha existido un desfase en el programa de visitas de seguimiento, sin embargo conforme se realicen las ministraciones de recursos para las microfinancieras se llevarán a cabo las visitas.

METAS Y OBJETIVOS AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2002

1. Integrar al programa un total de 50 microfinancieras en el 2002

Resultados: Número esperado de microfinancieras: 34. Número obtenido: 35

2. Incubación de nuevas instituciones de microfinanciamiento:

Resultados: Número esperado de incubaciones: 4. Número logrado: 2

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: Inició el proceso de incubación de 2 microfinancieras, el cual continuará hasta el fin de año. A la fecha se tienen en proceso dos incubaciones, estimándose cubrir satisfactoriamente la meta programada.

3. Apoyar la apertura de sucursales de microfinancieras incorporadas al programa:

Resultados: Número esperado de sucursales: 5. Número logrado: 0

Explicación sobre la diferencia entre los resultados esperados y los obtenidos: Se están definiendo las bases jurídico-operativas para la apertura de 7 sucursales, estimándose cumplir satisfactoriamente la meta programada.

4. Cobertura del programa:

Resultados: Número esperado de microcréditos: 100,658. Número logrado: 96,899

ACUERDO por el que se determinan las Reglas de Operación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario para el ejercicio fiscal 2002.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Economía.

LUIS ERNESTO DERBEZ BAUTISTA, Secretario de Economía, con fundamento en los artículos 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 53, 59, 63 y 64 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002; 3 4 y 5, fracción XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, es objetivo del Gobierno Federal asegurar el desarrollo incluyente del país y acrecentar la igualdad de oportunidades, para lo cual ha decidido implementar las siguientes estrategias: apoyar a los microempresarios y a los trabajadores por su cuenta, para que logren insertarse en el sistema productivo nacional, mediante el crédito, la asesoría y la capacitación; ampliar las oportunidades para la creación de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos tradicionalmente excluidos del desarrollo económico, y establecer un sistema sólido de instituciones que potencie la capacidad productiva de la población emprendedora de bajos ingresos, fortalezca la cultura del ahorro y permita a esos grupos su incorporación a la vida productiva del país;

Que para llevar a cabo las estrategias mencionadas, el Gobierno de la República ha instrumentado diversos programas de apoyo a las iniciativas productivas de la población de escasos recursos, entre los cuales se encuentra el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM);

Que derivado de la ejecución del programa durante el año 2001, se detectaron aspectos nuevos a incluir y modificaciones a las reglas de operación, que contribuirán a hacer más flexibles, eficientes, efectivos y oportunos los apoyos económicos otorgados en beneficio de la población marginada;

Que con objeto de asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, el artículo 63 fracción I del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002 establece que los programas a que se refiere el artículo 64 del propio ordenamiento, se sujetarán a las reglas de operación, mismas que deberán ser emitidas por las dependencias de la Administración Pública Federal, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y

Que el artículo 64 del citado ordenamiento incluye al PRONAFIM entre los programas de la Secretaría de Economía que deben sujetarse a las reglas de operación, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINAN LAS REGLAS DE OPERACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002

1. Presentación

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) por medio de su Fideicomiso Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM), otorga apoyos a INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO e INTERMEDIARIOS que los canalizan hacia la población de bajos recursos que cuentan con iniciativas y proyectos productivos, susceptibles de ser financiados. Del mismo modo el PRONAFIM otorga apoyos para capacitación y asistencia técnica a las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO e INTERMEDIARIOS, para su fortalecimiento y autosustentabilidad, así como para la capacitación de los microemprendedores que atienden.

Esta nueva estrategia de desarrollo productivo parte de reconocer las desventajas en que coloca la desigualdad y la exclusión a amplios sectores de la población, por lo que el PRONAFIM responde a las expectativas específicas que, en materia de desarrollo e inclusión social, quedaron establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, fomentando la creación y consolidación de instituciones de Microfinanciamiento que apoyen aquellos sectores de la población sin acceso a los servicios financieros convencionales que cuenten con iniciativas productivas viables.

Visión

La visión del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario es un sistema sólido y autosustentable de Instituciones Microfinancieras y de Microcrédito, que apoyen al mayor número posible de emprendedores que actualmente no tienen acceso a los servicios financieros, de capacitación y de asistencia técnica, generando nuevas oportunidades de desarrollo en zonas de pobreza.

Misión

La Misión del programa es la de impulsar y fomentar un sistema de Instituciones de Microfinanciamiento, que apoyen las iniciativas productivas de los individuos y grupos sociales con

espíritu emprendedor, mediante la distribución y ejecución del crédito, en especial para aquellos que habitan en regiones con altos índices de marginación y pobreza, con objeto de que los individuos y grupos generen mayores niveles de bienestar para sí mismos y sus familias.

2. Antecedentes

En febrero 19 de 2001 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del Programa de Banca Social y Microcréditos. En mayo 17 de 2001 fue celebrado el contrato Constitutivo del FINAFIM donde participan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Fideicomitente Único de la Administración Pública Federal Centralizada, y como Fiduciaria Nacional Financiera, S.N.C. En mayo 18 de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se modifica la denominación del Programa de Banca Social y Microcréditos al de Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y en junio 13 de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, por el que se adiciona a dicho ordenamiento el artículo 16 Bis, en el que se establecen las atribuciones de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

3. Objetivos

3.1. Objetivos generales.

- a) Contribuir al establecimiento y consolidación del Sector Microfinanciero para que las personas o grupos de personas de bajos ingresos, que tengan iniciativa productiva, puedan mejorar sus condiciones de vida, mediante el inicio y operación de pequeños proyectos productivos y de negocio a partir de los cuales mejoren sus condiciones de vida, y
- b) Crear oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos entre la población de bajos ingresos del país que tengan iniciativas productivas.

3.2. Objetivos específicos.

1. Promover la creación, consolidación y expansión de INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO mediante apoyos crediticios preferenciales y/o financieros a fin de que estos organismos amplíen las oportunidades de acceso al crédito y al ahorro para los microempresarios y grupos solidarios que no tienen acceso a los servicios de la banca comercial;
2. Promover el desarrollo y la competitividad de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO mediante servicios institucionales no financieros, como de capacitación, asistencia técnica y promoción de vínculos con sectores complementarios;
3. Promover el desarrollo de microempresas en regiones de alta marginación, mediante apoyos financieros, de capacitación, asistencia técnica y promoción;
4. Promover acciones que fortalezcan el marco normativo de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y de las microempresas, y
5. Promover acciones coordinadas con los distintos programas de los gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales y municipales, así como del sector privado, para alcanzar estos objetivos de manera eficaz.

4. Lineamientos generales

4.1. Disposiciones generales.

Para efectos de estas Reglas de Operación, se entenderá por:

- I. **FINAFIM:** Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, constituido por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de Fideicomitente único de la Administración Pública Federal centralizada, para la administración y entrega de los recursos patrimoniales a las personas morales elegibles de los apoyos;
- II. **FIDUCIARIO:** Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN);
- III. **COMITE TECNICO:** Órgano de Gobierno del FINAFIM para instruir al Fiduciario sobre el cumplimiento de los fines del mismo;
- IV. **SHCP:** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- V. **SE:** La Secretaría de Economía;
- VI. **INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO:** Aquella persona moral elegible conforme a las presentes Reglas de Operación, legalmente constituida, relacionada con el desarrollo de microempresas y/o el financiamiento a proyectos productivos, con capacidad técnica operativa

para canalizar a la población objetivo los apoyos que contempla el FINAFIM. Las instituciones que formen parte de una red Internacional de instituciones de microfinanciamiento, previa autorización de la red a la que pertenezcan, podrán solicitar al FINAFIM se les considere como intermediarias del mismo, en cuyo caso el FINAFIM podrá reconocerles los derechos y antigüedad de su red, siempre y cuando constituyan formalmente una filial en México conforme a las leyes aplicables y se comprometan a cumplir con las disposiciones establecidas en las presentes REGLAS;

- VII. INTERMEDIARIO: Institución, Fondo, Fideicomiso u Organización legalmente constituida conforme a las leyes mexicanas cuyo objetivo sea la promoción, fondeo y fomento a INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO, y que suscriban con el FINAFIM contrato para recibir apoyos del mismo, a efecto de canalizarlos a su vez, en las condiciones y términos aprobados por el Comité Técnico del FINAFIM, a INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO para destinarlos a la POBLACION OBJETIVO;
- VIII. POBLACION OBJETIVO: GRUPOS SOLIDARIOS y BENEFICIARIOS INDIVIDUALES en condición de pobreza, sin acceso a servicios financieros, con proyectos viables de ser financiados y en armonía con su entorno;
- IX. GRUPOS SOLIDARIOS: Grupos de personas físicas de zonas marginadas organizados con base en la metodología establecida por las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO, beneficiarios de los apoyos del FINAFIM por conducto de una INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO;
- X. BENEFICIARIOS INDIVIDUALES: Personas físicas de bajos ingresos que habiten en zonas marginadas urbanas o rurales, con proyectos productivos viables, beneficiarios de los apoyos del FINAFIM por conducto de una INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO;
- XI. REGLAS: Reglas de Operación del FINAFIM;
- XII. SECODAM: La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- XIII. PRONAFIM: El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, y
- XIV. COORDINACION: La Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, unidad administrativa de la SE que tiene a su cargo, entre otras atribuciones, la de coordinar la operación y seguimiento del PRONAFIM.

La modificación e interpretación de las presentes REGLAS serán facultades del COMITE TECNICO del FINAFIM, para su posterior autorización por la SE y la SHCP.

El PRONAFIM buscará propiciar la complementariedad de sus acciones con otros programas federales, estatales, municipales y del sector privado; con INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO; entidades financieras del país ya sean Instituciones de Banca Múltiple o de Desarrollo, Fondos o Fideicomisos de Fomento Económico, entre otras, y con cualquier institución u organización, nacional e internacional, afín a este Programa.

Todo lo no previsto en las REGLAS será resuelto por el COMITE TECNICO de conformidad con la legislación y normatividad aplicable.

4.2. Cobertura.

El PRONAFIM opera con un ámbito de cobertura nacional, particularmente en aquellas regiones y municipios que presenten situaciones de marginación social.

4.3. Población objetivo.

Serán sujetos de los apoyos del FINAFIM las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y los INTERMEDIARIOS, a fin de destinar dichos apoyos a la POBLACION OBJETIVO, esto es, de acuerdo con las REGLAS, a GRUPOS SOLIDARIOS y BENEFICIARIOS INDIVIDUALES en condición de pobreza, sin acceso a servicios financieros, con proyectos viables de ser financiados y en armonía con su entorno, de tal forma que se contribuya a la promoción de un mercado microfinanciero autosustentable que permita crear las condiciones a través de las cuales se realicen las actividades productivas de este sector de la población.

4.4. Características de los apoyos.

4.4.1. Tipos de apoyo.

Los apoyos que otorgue el FINAFIM se determinarán conforme al análisis financiero y operativo que para tal fin se lleve a cabo y que sean autorizados por el COMITE TECNICO y serán:

- a) Apoyos crediticios a las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y a los INTERMEDIARIOS a fin de destinar dichos apoyos a la POBLACION OBJETIVO.

Los apoyos crediticios a una sola INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO O INTERMEDIARIO no deberán de exceder del 22% del techo financiero autorizado por el COMITE TECNICO para la derrama crediticia de acuerdo al Presupuesto autorizado por la SHCP y la SE para cada ejercicio, ni ser menor a un monto de 50,000.00 pesos. Será facultad del COMITE TECNICO autorizar operaciones que excedan ese porcentaje;

- b) Apoyos financieros, crediticios, de asistencia técnica y de capacitación para la formación y el fortalecimiento de las redes de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO;
- c) Apoyos financieros para las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO para el desarrollo de servicios financieros y de capacitación en beneficio de la POBLACION OBJETIVO.

Los apoyos directos a una sola INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO O INTERMEDIARIO destinados a la asistencia técnica y capacitación no deberán de exceder del 15% del importe del apoyo crediticio autorizado por el COMITE TECNICO ni ser menor a un monto de 5,000.00 pesos. Será facultad del COMITE TECNICO autorizar operaciones que excedan ese porcentaje, y

- d) Las organizaciones que participen como Organismos Intermediarios del Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) operado por la SE y que hayan financiado al menos un último ciclo de financiamiento en los términos de las Reglas de Operación del FOMMUR, podrán contar con un apoyo crediticio del FINAFIM, siempre y cuando cumplan con los requisitos del numeral 4.5.1.1. de las presentes REGLAS, con excepción del señalado en el inciso b) de dicho numeral, el cual se tendrá por satisfecho con la presentación de una carta de recomendación expedida por el Secretario Técnico del FOMMUR. En ningún caso el organismo intermediario del FOMMUR que participe también como INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO del FINAFIM podrá destinar simultáneamente recursos de ambos Fideicomisos al otorgamiento de microcréditos a favor de una misma persona.

Los apoyos que el FINAFIM otorgue para las actividades señaladas se ajustarán al programa operativo y financiero presentado por la INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO o INTERMEDIARIO solicitante del apoyo y aprobado por el COMITE TECNICO. Dichos apoyos se formalizarán mediante contrato, en el que se deberán establecer el monto de los mismos y la tasa de interés a aplicar en su caso, entre otros. Los apoyos crediticios podrán concederse ya sea mediante créditos simples o en cuenta corriente.

Los apoyos serán otorgados a las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y a los INTERMEDIARIOS siempre y cuando la POBLACION OBJETIVO no esté recibiendo, en forma simultánea, apoyos de otros programas federales, estatales y/o municipales dirigidos a los mismos conceptos.

El PRONAFIM también podrá destinar recursos a los siguientes rubros:

1. Fomento a INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO O INTERMEDIARIOS. Estos recursos tendrán como objetivo desarrollar mecanismos para implementar microempresas en regiones de mayor marginación mediante la capacitación, asistencia técnica, desarrollo de sistemas en su caso, y la participación de grupos multidisciplinarios en emprendimientos productivos. Las prioridades por estado, localidades o municipios para la creación de nuevas microfinancieras serán establecidas por el COMITE TECNICO del FINAFIM.
2. Apoyos con carácter no recuperable para la creación de INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y el establecimiento de sucursales de dichas instituciones. Estos apoyos se otorgarán a Personas Morales que se constituyan para operar como INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO, y se sujetarán a los lineamientos y procedimientos de selección que establezca el COMITE TECNICO.

Para llevar a cabo el Fomento de INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO, INTERMEDIARIOS y Microempresas, el COMITE TECNICO autorizará, con cargo al patrimonio de FINAFIM, el presupuesto anual que considere necesario.

El PRONAFIM llevará a cabo sus actividades de fomento mediante la identificación de la zona marginada.

4.4.2. Monto del apoyo.

Los apoyos del FINAFIM estarán sujetos a los programas operativo y financiero, así como a las políticas prudenciales y de diversificación que apruebe su Comité Técnico.

Los montos máximos de apoyo directo que las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO otorguen a los BENEFICIARIOS INDIVIDUALES o GRUPOS SOLIDARIOS estarán sujetos a sus propias reglas de operación, debiendo prever esquemas de gradualidad, en función de la capacidad de pago de sus acreditados y de la recuperación de sus adeudos anteriores.

Las tasas de interés activas, sobre los saldos insolutos de los apoyos crediticios, serán razonables de acuerdo con los costos de operación de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y las condiciones de mercado.

Los apoyos crediticios que otorgue el FINAFIM a los INTERMEDIARIOS, se realizarán a tasas preferenciales para que éstos hagan llegar los recursos a las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO, y tendrán como propósito una reducción de los costos de operación de estas últimas.

4.5. Beneficiarios.

4.5.1. Criterios de selección.

Serán INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO e INTERMEDIARIOS del FINAFIM, las personas morales que reúnan los requisitos siguientes y que sean aprobadas, para tal efecto, por el COMITE TECNICO:

- a) Ser persona moral legalmente constituida conforme a la legislación mexicana y relacionada con el microfinanciamiento, que cuente con capacidad operativa y técnica para canalizar los apoyos del FINAFIM;
- b) Comprobar estar en funcionamiento activo durante un año anterior a la fecha de la solicitud de participación en el FINAFIM, con un capital y/o patrimonio suficiente para el desarrollo de su actividad, instalaciones y personal operativo; en una zona de atención de acuerdo a la población objetivo del FINAFIM. El COMITE TECNICO considerará para su aprobación la situación financiera y de desarrollo de la INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO o del INTERMEDIARIO;
- c) Contar con reconocimiento social en su zona de influencia, tener capacidad operativa y viabilidad financiera para atender los compromisos que contraiga con el FINAFIM;
- d) Aceptar las normas y disposiciones establecidas por el FINAFIM, y
- e) Tener reglas de operación claras y de acuerdo a los objetivos del FINAFIM.

4.5.1.1. Elegibilidad (requisitos y restricciones).

Para la aprobación de los apoyos del FINAFIM, se deberá presentar al Secretario Técnico los siguientes documentos:

- a) Solicitud, acompañada de un programa operativo y financiero, con una propuesta detallada del uso que se les dará a los recursos del FINAFIM, la cual deberá incluir la siguiente información:
 - número y nombre de las localidades por atender;
 - número de grupos solidarios a financiar inicialmente;
 - número de personas que serán atendidas dentro de grupos solidarios;
 - número de beneficiarios individuales a financiar inicialmente;
 - número de ciclos de crédito con que opera la INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO;
 - duración de cada uno de los ciclos;
 - monto promedio del crédito por ciclo;
 - monto mínimo del crédito inicial;
 - saldos de pasivos financieros vigentes;
 - estados financieros del último año, preferentemente dictaminados, y a solicitud expresa del FINAFIM cualquier otro año;
 - estados financieros internos del año en curso y, a solicitud expresa del FINAFIM, de cualquier otro periodo, o información de la cartera, e
 - integración de su tasa de Interés activa, por concepto.
- b) Cartas de recomendación de programas estatales y/o federales, organismos o instituciones bancarias y/o entidades financieras con las que han contratado servicios financieros, y
- c) Acta constitutiva, modificaciones y poder del Representante Legal.

El FINAFIM podrá solicitar además de la información anterior, otros documentos que tengan por objeto complementar estos requisitos a efecto de garantizar la solvencia económica y moral de los solicitantes, y de soportar la solicitud del apoyo correspondiente.

Los importes por apoyos crediticios serán otorgados a la tasa de interés que determine el COMITE TECNICO.

Con base en el calendario de pagos establecido en el contrato con el FINAFIM, las INSTITUCIONES O INTERMEDIARIOS harán el pago respectivo de las amortizaciones del crédito más los intereses correspondientes en la cuenta bancaria que para tal efecto indique el FINAFIM.

En el caso de apoyos crediticios destinados a la POBLACION OBJETIVO, las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO o los INTERMEDIARIOS garantizarán al FINAFIM con los pagarés suscritos por los BENEFICIARIOS INDIVIDUALES o los GRUPOS SOLIDARIOS, o bien, por las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO en el supuesto de apoyos otorgados a los INTERMEDIARIOS. La INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO o el INTERMEDIARIO, según se trate, conservará dichos títulos de crédito como depositario, sin derecho a honorarios, debiendo informar mensualmente al FINAFIM la posición que guarden estas garantías. Tratándose de los apoyos previstos en el numeral 4.4.1. incisos b y c, y 1, 2 y en el numeral 4.5.1.2. cuarto párrafo de las presentes REGLAS, el COMITE TECNICO determinará en cada caso las condiciones y los compromisos específicos a ser cumplidos dentro del calendario de pago estipulado.

4.5.1.2. Transparencia (métodos y procesos).

Una vez cumplidos los requisitos y las condiciones de elegibilidad, el Secretario Técnico presentará las solicitudes para consideración del COMITE TECNICO. Aprobada la solicitud por el COMITE TECNICO, el Secretario Técnico comunicará por escrito al solicitante del apoyo dicha resolución en un plazo no mayor de cinco días hábiles posteriores a la sesión correspondiente. Hecho lo anterior, se procederá a la formalización del contrato y se girarán Instrucciones a la FIDUCIARIA para que ésta deposite los recursos en la cuenta convenida para tal fin.

El modelo de contrato mediante el cual se formalizarán los apoyos del FINAFIM será autorizado por el COMITE TECNICO, el cual entre otros establecerá: el monto del apoyo para cada uno de los conceptos autorizados, las fechas en las que se otorgarán las ministraciones, así como su monto, la tasa de interés convenida, los plazos y las condiciones para su recuperación.

Los apoyos se destinarán a los conceptos autorizados por el COMITE TECNICO y por ningún motivo se podrán aplicar a otro fin distinto del expresamente aprobado por el mismo.

Con el objeto de desarrollar instrumentos para el fortalecimiento de un servicio crediticio adecuado a las necesidades y condiciones de los sectores sociales que no tienen acceso a los servicios financieros de la banca comercial, el PRONAFIM ofrece capacitación a las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO; apoyos para infraestructura, operación y promoción de microcrédito. Asimismo, también ofrece capacitación a los beneficiarios a través de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO. Los términos en que serán otorgados dichos apoyos serán establecidos por el COMITE TECNICO.

Las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y los INTERMEDIARIOS que tengan un apoyo crediticio, podrán solicitar una ampliación o créditos subsecuentes, siempre y cuando estén al corriente en las amortizaciones de capital e intereses y justifiquen plenamente dicha solicitud. El COMITE TECNICO determinará, de acuerdo con el análisis financiero que se realice, si procede autorizar esta ampliación o el crédito subsecuente.

Las recuperaciones de los apoyos y los recursos producto de los intereses cobrados a las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y los INTERMEDIARIOS se reintegrarán al patrimonio del FINAFIM para proseguir con el cumplimiento de los fines del mismo.

4.5.2. Derechos y obligaciones.

Son obligaciones de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y de los INTERMEDIARIOS:

1. Cumplir con las condiciones que le haya marcado el COMITE TECNICO del FINAFIM y que dieron origen a su elección como intermediario;
2. Llevar a cabo la operación de las condiciones establecidas por el FINAFIM;
3. Aceptar la realización de auditorías técnicas, así como visitas de supervisión e inspección, cuando así lo requiera el FINAFIM con el fin de verificar la correcta aplicación de los apoyos otorgados;
4. Aceptar la realización de auditorías externas y de órganos de fiscalización del Gobierno Federal en la aplicación de recursos para asistencia técnica, capacitación, infraestructura y apoyos con carácter no recuperable;
5. Suscribir el contrato y los títulos de crédito que formalicen el otorgamiento de los apoyos del FINAFIM;
6. Cubrir el principal e intereses al 100% de los apoyos crediticios, conforme al calendario de plazos establecido en el contrato;
7. Llevar un control pormenorizado de la situación que guarda su cartera e informar bimestralmente al FINAFIM, o bien mensualmente a petición expresa del Fideicomiso para que éste a su vez lleve un control sistematizado de la situación que guarda la cartera;
8. Entregar al FINAFIM dentro de los 10 días naturales posteriores al cierre trimestral la información referente al avance de las metas y el ejercicio de los recursos otorgados, así como llevar un

registro de la población objetivo beneficiada y de la que no cumpla con las obligaciones crediticias. En la medida de lo posible, exigirán la Clave Única de Registro de Población (CURP) de cada uno de sus acreditados (BENEFICIARIOS INDIVIDUALES o integrantes de los GRUPOS SOLIDARIOS), y

9. Formalizar la disposición de la línea de crédito autorizada por el COMITE TECNICO en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha de autorización, en caso contrario le será cancelada.

4.5.3. Causas de incumplimiento, retención y suspensión de recursos.

Serán causas de incumplimiento de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO e INTERMEDIARIOS para con el FINAFIM las siguientes:

- a) No apegarse a los términos establecidos en el contrato con el FINAFIM para el otorgamiento de los apoyos que les hayan sido asignados;
- b) No cumplir con todas aquellas acciones que dieron origen a su elección como intermediarios;
- c) No entregar al FINAFIM en los tiempos convenidos la documentación que acredite los avances y la conclusión de los conceptos que hayan sido objeto del apoyo;
- d) No aceptar la realización de auditorías o visitas de supervisión e inspección;
- e) Desviar los apoyos que le hayan sido otorgados a conceptos ajenos a lo convenido;
- f) No cumplir con los compromisos de promoción y asistencia técnica;
- g) No cumplir con el pago de los adeudos en el tiempo y forma establecidos en el Contrato con el FINAFIM;
- h) Cuando exista falsedad de declaraciones por parte de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y los INTERMEDIARIOS;
- i) Cuando se detecte información falseada en la documentación presentada, y
- j) Faltar a cualquier otra obligación prevista en estas REGLAS.

En caso de que la INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO o INTERMEDIARIO incurra en alguna de las causas de incumplimiento a que se refiere este numeral, el COMITE TECNICO podrá suspender total o parcialmente el importe del apoyo convenido, en la parte que no hubiera sido utilizada, así como el plazo para su ejercicio y darlo por vencido anticipadamente, bastando previo aviso por escrito a la INSTITUCION DE MICROFINANCIAMIENTO o INTERMEDIARIO. Adicionalmente será excluido de apoyos futuros y será reportado en el banco de datos de todos los programas del Gobierno Federal, sin perjuicio de que se ejerciten las acciones legales que procedan, en función de la gravedad de las causas de incumplimiento a que se refiere el numeral anterior.

5. Lineamientos específicos

5.1. Coordinación institucional.

5.1.1. Instancias ejecutoras.

La administración de los recursos financieros está a cargo de un Fideicomiso constituido en Nacional Financiera, S.N.C. que se denomina Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM).

Las Instancias Ejecutoras son el COMITE TECNICO y el Secretario Técnico.

El COMITE TECNICO estará integrado por:

1. Un representante del titular de la SE, con derecho a voz y voto, quien lo presidirá. Este representante designará a su suplente;
2. Un representante de la Oficialía Mayor de la SE, con derecho a voz y voto, quien designará a su suplente;
3. Un representante de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la SE, con derecho a voz y voto quien designará a su suplente;
4. Un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con derecho a voz y voto quien designará a su suplente;
5. Un representante de la SHCP con derecho a voz y voto quien designará a su suplente;
6. Un representante de la sociedad civil relacionado y con conocimientos de las microfinanzas, con derecho a voz y voto, quien designará a su suplente. Dicho representante será nombrado por el COMITE TECNICO, a propuesta del Presidente del mismo;
7. Adicionalmente, sin ser miembro habrá un Secretario Técnico que será designado por el COMITE TECNICO a propuesta de su Presidente, quien tendrá derecho a voz;

8. Sin ser miembro, un representante de la Contraloría Interna en la SE;
9. Un representante de la SECODAM, con derecho a voz;
10. Un representante de la Fiduciaria con derecho a voz, y
11. El COMITE TECNICO designará a un Secretario de Actas que podrá ser nombrado de entre sus miembros con derecho a voz.

El Presidente del COMITE TECNICO tendrá voto de calidad, en el caso de que exista empate en la toma de decisiones de los acuerdos respectivos.

El COMITE TECNICO tiene las siguientes facultades:

- a) Designar y remover, a propuesta del presidente del Comité Técnico, a la persona que ocupe el cargo de Secretario Técnico del Fideicomiso, así como asignarle sus facultades, de acuerdo con lo que se establece en estas reglas de operación;
- b) Aprobar el presupuesto, anual del FINAFIM a propuesta del Secretario Técnico del mismo;
- c) Autorizar los calendarios de presupuesto y metas con base en el presupuesto anual aprobado;
- d) Vigilar el cumplimiento de los fines del Fideicomiso;
- e) Aprobar el modelo de contrato mediante el cual se formalizarán los apoyos que se otorguen a Instituciones de Microfinanciamiento;
- f) Con base en el dictamen y propuesta de calificación del Secretario Técnico, aprobar las solicitudes de participación de los interesados en participar como INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO del Fideicomiso;
- g) Establecer los criterios conforme a los cuales se podrá autorizar a las personas morales legibles como INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO, para participar de los apoyos, de conformidad con las reglas de operación;
- h) Revisar y aprobar, en su caso, la información financiera y contable que le presente el Secretario Técnico del FINAFIM y dictar las medidas correctivas que sean procedentes;
- i) Autorizar la celebración de los actos, convenios y contratos, de los cuales se deriven derechos y obligaciones para el patrimonio del FINAFIM;
- j) Definir los criterios y dictar las decisiones sobre el ejercicio de las acciones que procedan con motivo de la defensa del patrimonio fideicomitado, comunicando dichos criterios y decisiones mediante escrito a la fiduciaria;
- k) Establecer los sistemas de auditoría interna y externa que considere adecuados, así como designar a los auditores que deberán practicarlos, conforme al padrón de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyos honorarios, en caso de causarse, serán cubiertos con cargo al patrimonio fideicomitado, no siendo responsable la fiduciaria de la actuación de las personas que para tal fin lleguen a contratarse;
- l) Aprobar la contratación con cargo al patrimonio del FINAFIM, de los servicios por honorarios de las personas físicas o morales que se requieran para la realización de los fines del mismo, con base en las propuestas que al efecto haga el Secretario Técnico del FINAFIM;
- m) Instruir a la fiduciaria por escrito la entrega de recurso al Secretario Técnico, para cubrir los gastos derivados de la operación del Fideicomiso;
- n) Instruir a la fiduciaria por escrito, sobre las personas físicas o morales a quienes deberán conferirse mandatos o poderes para la realización de los fines del Fideicomiso;
- o) Instruir a la fiduciaria, por escrito, con las firmas del presidente y el Secretario Técnico, la entrega de recursos a las personas que el Comité Técnico indique, para cubrir los gastos de la operación del Fideicomiso;
- p) Aprobar la designación de la persona que realizará los informes de evaluación externa de los resultados de la operación física y financiera de Impacto socioeconómico de los apoyos del Fideicomiso, con cargo al patrimonio fideicomitado, que será sometido a la aprobación del Comité Técnico por el Secretario Técnico;
- q) Aprobar la designación de la persona que realizará los informes de evaluación, operación y financieros del Fideicomiso, que será sometido a la aprobación del Comité Técnico por el Secretario Técnico;
- r) Resolver sobre todos aquellos casos no previstos en el contrato y en las reglas de operación, y

- s) En general, tendrá las facultades y obligaciones necesarias para dar las instrucciones que se requieran a la fiduciaria por conducto del Secretario de Actas en términos de las disposiciones aplicables para la consecución de los fines del Fideicomiso.

El Secretario Técnico del FINAFIM tendrá, entre otras, las atribuciones que se señalan a continuación:

- a) Llevar los registros, efectuar los registros y operaciones, contraer obligaciones y en general, ejercitar los derechos y acciones que correspondan, inclusive de carácter fiscal, de conformidad con las determinaciones del Comité Técnico y a los poderes que para tal efecto se otorguen, así como a los lineamientos para efectos administrativos fije la fiduciaria;
- b) Llevar a cabo las actividades de difusión, promoción e información del Fideicomiso;
- c) Asistir a las sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso, con voz pero sin voto;
- d) Someter a consideración del Comité Técnico para su aprobación, los programas de operación y presupuestos anuales y notificar a la Secretaría de Economía para su aprobación;
- e) Ejecutar los acuerdos del Comité Técnico del Fideicomiso;
- f) Llevar el control, y registro de los apoyos que se otorguen con cargo a los recursos del patrimonio del Fideicomiso, así como el de su recuperación;
- g) Presentar, en su caso, al Comité Técnico del Fideicomiso o a quien este último determine los informes de evaluación externa de los resultados de operación física y financiera y de impacto socioeconómico de los apoyos del fideicomiso;
- h) Presentar, en su caso, al Comité Técnico del fideicomiso o a quien este último determine, los informes de evaluación operación y financieros;
- i) Someter a consideración del Comité Técnico la metodología, procedimientos e instrumentos necesarios para la operación del fideicomiso y de las Instituciones de microfinanciamiento;
- j) Presentar a la consideración del Comité Técnico del Fideicomiso un informe bimestral sobre las actividades del mismo;
- k) Presentar al Comité Técnico del Fideicomiso, para su consideración y aprobación, en su caso, los proyectos de operación para el año siguiente;
- l) Recibir, evaluar y aprobar en primera instancia, de acuerdo con los requerimientos establecidos por el Fideicomiso, los expedientes y las propuestas operativas financieras de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO, interesadas en participar como intermediarios;
- m) Convocar a los integrantes del COMITE TECNICO a las sesiones respectivas, y
- n) Las que instruya específicamente el COMITE TECNICO.

5.1.2. Instancias normativas.

Las instancias normativas del FINAFIM son el COMITE TECNICO y la SE, en los ámbitos de sus respectivas atribuciones y en los términos de las presentes REGLAS, el Contrato Constitutivo del FINAFIM y la Legislación Aplicable.

5.1.3. Instancias de control y vigilancia.

Las instancias de control y vigilancia del FINAFIM son, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la SECODAM, el Organismo Superior de Fiscalización de la Federación y el Despacho de Auditores Externos acreditado ante la SECODAM que para tales efectos se contrate.

El FINAFIM concederá a las instancias antes señaladas, o a quien estas designen, todas las facilidades necesarias para realizar las auditorías o visitas de inspección que estimen pertinentes.

6. Mecanismo de operación

6.1. Difusión y promoción.

La difusión y promoción del programa, está a cargo de la COORDINACION. Independientemente de las funciones que realiza la COORDINACION, las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y los INTERMEDIARIOS difunden entre la POBLACION OBJETIVO, la información relativa a los apoyos, objetivos, características y las condiciones del programa.

6.2. Ejecución.

6.2.1. Contraloría social.

Con el propósito de incorporar a la ciudadanía en el control, vigilancia y evaluación del FINAFIM, el Secretario Técnico promoverá la participación social mediante la difusión periódica en el sistema Internet de la información relativa a los apoyos otorgados.

7. Informes programático presupuestarios

7.1. Avances Físico-Financieros.

En cumplimiento de lo dispuesto en el contrato constitutivo del FINAFIM, la Fiduciaria mantendrá la propiedad fiduciaria del patrimonio del Fideicomiso y conforme a las instrucciones que emita el COMITE TECNICO se podrá autorizar el ejercicio de los gastos de operación necesarios para la realización de los fines del Fideicomiso, así como los apoyos crediticios, de asistencia técnica y de capacitación a favor de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y los INTERMEDIARIOS.

Para hacer frente a estos gastos se utilizan los recursos del presupuesto anual calendarizado aprobado por el COMITE TECNICO, quien vigila el cumplimiento de los fines del FINAFIM; asimismo, revisa y aprueba en su caso, la información financiera y contable que le presente el Secretario Técnico del FINAFIM y dicta las medidas que sean procedentes.

El COMITE TECNICO sesionará por lo menos una vez cada dos meses y de manera extraordinaria cuantas veces sea necesario a petición de su Presidente, del Secretario Técnico o de la Fiduciaria.

El Secretario Técnico del FINAFIM enviará a la SE informes trimestrales sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto del gasto, así como sobre el cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores de resultados previstos en estas REGLAS. Asimismo el Secretario Técnico enviará a la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI) información correspondiente a las acciones en materia de capacitación, consultoría y asistencia técnica. Dichos informes se deberán presentar a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre.

Asimismo, se deberá presentar la evaluación de resultados del PRONAFIM a más tardar el 15 de octubre, de conformidad con los lineamientos establecidos.

7.2. Cierre de ejercicio.

El Secretario Técnico deberá informar al COMITE TECNICO sobre el ejercicio de los recursos del FINAFIM durante el año fiscal que haya transcurrido, dicho informe se debe presentar, en la primera sesión inmediata posterior al cierre contable del ejercicio fiscal.

Todas las aportaciones que se realicen al FINAFIM, con cargo al presupuesto de recursos fiscales autorizado a la Secretaría de Economía, así como por parte de cualquiera dependencia o entidad, ya sea federal, estatal o municipal, o bien, de personas físicas o morales nacionales o extranjeras, las cantidades de dinero que obtenga, producto de la recuperación de los apoyos otorgados y sus accesorios conforme a las presentes REGLAS, los rendimientos derivados de la inversión de los fondos liquidados del Fideicomiso y, en general, los recursos, bienes y derechos que se adquieran o incorporen al mismo, formarán parte del patrimonio del FINAFIM; en consecuencia, estarán afectos al mismo para el cumplimiento de sus fines y no generarán pasivo directo o contingente a cargo del FIDUCIARIO, salvo en el caso de los recursos previstos en el inciso e) de la cláusula tercera del contrato constitutivo del FINAFIM.

8. Evaluación

8.1. Interna.

La Evaluación Interna del FINAFIM tiende a verificar el cumplimiento de las metas y objetivos de éste y se realizará con base en los indicadores de resultados previstos en el numeral 9 de este documento.

El PRONAFIM promoverá la constitución de un banco de datos de cobertura nacional del sector de microfinanciamiento que permita dar seguimiento a sus operaciones, así como realizar evaluaciones de las INSTITUCIONES DE MICROFINANCIAMIENTO y los INTERMEDIARIOS y del impacto social de este tipo de créditos. Un equipo de especialistas seleccionado por el COMITE TECNICO diseñará el banco de datos que contendrá las principales variables para los fines apuntados.

La SE enviará a la Cámara de Diputados, a la SHCP y a la SECODAM informes trimestrales sobre los resultados de dichos indicadores. Estos informes se deberán presentar a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre.

8.2. Externa.

La Evaluación Externa será con cargo al presupuesto del FINAFIM y deberá realizarse por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional e internacional que cuenten con reconocimiento y experiencia en la materia.

La evaluación de resultados deberá presentarse a más tardar el 15 de octubre ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

9. Indicadores de resultados

1.- Nombre del Indicador

Cobertura del programa

Periodicidad

Trimestral

Descripción

$$\left(\frac{\text{Número de beneficiarios atendidos}}{\text{Número de beneficiarios programados al periodo}} \right) \times 100$$

2.- Nombre del Indicador

Porcentaje de recuperación de la cartera

Periodicidad

Semestral

Descripción

$$\left(\frac{\text{Monto recuperado de la cartera en el periodo}}{\text{Monto de la cartera con vencimiento en el periodo}} \right) \times 100$$

3.- Nombre del Indicador

Créditos otorgados

Periodicidad

Trimestral

Descripción

$$\left(\frac{\text{Número de créditos otorgados}}{\text{Número de créditos programados}} \right) \times 100$$

4.- Nombre del Indicador

Capacitación

Periodicidad

Trimestral

Descripción

$$\left(\frac{\text{Número de individuos capacitados en el periodo}}{\text{Número de individuos programados a capacitar}} \right) \times 100$$

5.- Nombre del Indicador

Monto promedio del microcrédito otorgado a cada beneficiario

Periodicidad

Trimestral

Descripción

$$\left(\frac{\text{Monto total de los microcréditos otorgados}}{\text{No. de beneficiarios del programa}} \right)$$

6.- Nombre del Indicador

Plazo promedio ponderado de los microcréditos

Periodicidad

Trimestral

Descripción

$$\sum \frac{(\text{Plazo pactado del microcrédito otorgado por el monto del mismo})}{\text{Monto total de la cartera}}$$

7.- Nombre del Indicador

Plazo promedio para otorgar el microcrédito reportado por la Microfinanciera.

Periodicidad

Trimestral

Descripción

Tiempo (días) en el otorgamiento de la totalidad de los microcréditos

$$\sum \frac{(\text{desde la solicitud hasta la entrega del crédito})}{\text{Total de microcréditos otorgados}}$$

8.- Nombre del Indicador

Visitas de seguimiento a microfinancieras

Periodicidad

Trimestral

Descripción

Visitas de seguimiento realizadas a microfinancieras

Número total de microfinancieras con las que opera el programa

10. Seguimiento, control y auditoría

10.1. Atribuciones.

El seguimiento y control del FINAFIM estará a cargo de la SE y del COMITE TECNICO o de quien éste designe.

El COMITE TECNICO establecerá los sistemas de auditoría interna y externa que considere adecuados y designará a los auditores que deberán practicarlas conforme al padrón de la SECODAM, cuyos honorarios serán cubiertos con cargo al patrimonio fideicomitado.

Para fines de supervisión y control del FINAFIM, el COMITE TECNICO autorizará con cargo al patrimonio del Fideicomiso la realización de auditorías y las visitas de supervisión e inspección que consideren necesarias.

10.2. Objetivos.

Dar seguimiento a la ejecución del programa para evaluar, y en su caso, ajustar las operaciones para el buen funcionamiento del mismo, con base en la normatividad vigente.

10.3. Resultados y seguimiento.

En las sesiones ordinarias del COMITE TECNICO se analizará el cumplimiento de las metas y objetivos, y se propondrán y dictarán los lineamientos específicos respectivos.

11. Quejas y denuncias

11.1. Mecanismos, instancias y canales.

Las quejas y denuncias de la ciudadanía en general se captarán a través de los formatos respectivos que estarán a su disposición en los módulos de la Contraloría Interna de la SE, tanto en las Delegaciones, en las distintas Entidades Federativas como en las Oficinas Centrales de la propia SE, así como en el teléfono 018008482000 desde el interior de la República y en el 56299552 en la Ciudad de México. Será requisito indispensable que la queja tenga los datos que permitan la identificación del denunciante.

Los particulares y servidores públicos, podrán presentar ante el Secretario Técnico las quejas, denuncias e inconformidades que se originan con motivo del presunto incumplimiento por parte del personal del FINAFIM, de la normatividad, contratos y servicios u otras causas. El Secretario Técnico

turnará al COMITE TECNICO dichas quejas y denuncias quien analizará su procedencia e instruirá se realicen las investigaciones pertinentes, en su caso, informará al Organo Interno de Control de la Secretaria de Economía para que dicte las resoluciones que procedan una vez que haya recibido la información correspondiente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las operaciones efectuadas con anterioridad a la entrada en vigor de estas Reglas de Operación, seguirán rigiéndose por las disposiciones con las que fueron contratadas.

TERCERO.- Las presentes Reglas de operación podrán modificarse sólo por circunstancias extraordinarias o cuando se presenten problemas en su operación. Dichas modificaciones deberán ser autorizadas previamente por la Secretaria de Economía, publicadas en el Diario Oficial de la Federación y difundidas entre la población en los términos del artículo 76 del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2002.

CUARTO.- Con la finalidad de dar continuidad a las Reglas de Operación que se contienen en este Acuerdo, éstas serán aplicables a los ejercicios fiscales subsecuentes, en lo que no se opongan al correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación.

México, D.F., a 11 de marzo de 2002.- El Secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez Bautista.-
Rúbrica.