



Universidad Nacional Autónoma de México

UNAM

Evaluación del Programa Nacional de
Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM):
Ejercicio fiscal enero - diciembre de 2004

Coordinador: Dr. Henio Millán Valenzuela

Investigadores: Mtro. Guillermo Farfán

Mtra. Virginia Trevignani

Índice

Capítulo 1.....	11
Cumplimiento de objetivos, cobertura y grado de satisfacción de la población objetivo	11
A. Primera parte: Cumplimiento de objetivos	11
B. Segunda parte: Cobertura del PRONAFIM	34
C. Tercera parte: El grado de satisfacción de la población Objetivo.	44
Capítulo 2.....	50
Apego a las Reglas de Operación	50
1. Metodología.....	50
2. Misión, objetivos generales y objetivos específicos.....	51
3. Lineamientos generales	54
4. Lineamientos específicos.....	61
5. Mecanismos de operación	62
6. Informes programático-presupuestarios	62
7. Evaluación	63
8. Indicadores de resultados.....	64
9. Seguimiento, control y auditoría	64
10. Resumen de observaciones.....	65
Introducción a los capítulos 3, 4 y 5	70
a) Objeto y metodología de la evaluación.	70
b) Fuentes de información y descripción de la población encuestada.....	72
a) Enfoque regional.	75
Capítulo 3.....	77
Impacto económico y prácticas financieras.....	77
3.1. El Problema	77
3.2. Metodología.....	80
3.3. Resultados.....	84
3.3.1. <i>Impacto en el ingreso mensual</i>	84
3.3.2. <i>Impacto en Pobreza</i>	89

3.3.3. <i>Impacto en el empleo indirecto y directo</i>	92
3.4. Síntesis y recomendaciones	101
Capítulo 4	103
Impacto social y perspectiva de género.	103
4.1. El problema	103
4.2 Metodología.....	105
4.3. Resultados.....	106
4.3.1. <i>Capital Social</i>	106
4.3.2. <i>Perspectiva de género: impacto en el bienestar de las mujeres, en la equidad y la igualdad y la no discriminación.</i>	112
4.4. Síntesis y recomendaciones	119
Capítulo 5	121
Caracterización de los proyectos productivos	121
5.1. El Problema	121
5.2. Metodología.....	122
5.3. Resultados.....	122
5.3.1. <i>Utilización de los microcréditos</i>	122
5.3.2. <i>Clasificación de los proyectos por rama de actividad</i>	124
5.3.4. <i>Autoempleo y empleo subordinado en los proyectos productivos</i>	127
5.3.5. <i>Antigüedad, continuidad y rentabilidad de los proyectos productivos</i>	128
5.3.6. <i>Inversión de las ganancias</i>	129
5.3.7. <i>Vocación empresarial de los beneficiarios</i>	132
5.4. Síntesis y recomendaciones	136
Capítulo 6	137
Análisis del costo-beneficio del PRONAFIM y el resultado de la verificación en campo de las metas físicas y financieras.....	137
A. Análisis Costo-Beneficio.....	137
1. <i>El análisis costo-beneficio del PRONAFIM: la dimensión social</i>	137
1.1. <i>El costo-beneficio de generar empleo.</i>	138

1.2 <i>Análisis del costo beneficio de generar ingresos.</i>	144
1. 3. <i>El costo-beneficio de generar microempresas</i>	147
2.4 Análisis costo-beneficio de la reducción de la pobreza.....	151
Donde CR1PPP es el costo reducir en una persona los beneficiarios del PRONAFIM; PEP, el presupuesto ejercido en programa desde enero de 2003 a julio de 2004, y M, el número de microcréditos otorgados en ese período.	152
La determinación del beneficio social y del costo social se determina siguiendo el siguiente procedimiento:	153
La relación costo-beneficio es:	153
Los resultados se exponen en el siguiente cuadro	153
2. Análisis de los gastos de operación	154
B. El resultado de la verificación en campo de las metas físicas y financieras.....	156
Capítulo 7.....	158
Presentación del escenario prospectivo y opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del programa.	158
1. Escenario prospectivo.....	158
2. El dictamen: opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del PRONAFIM.	165
Capítulo 8.....	167
Conclusiones y recomendaciones	167
BIBLIOGRAFÍA	¡Error! Marcador no definido.

1. El PRONAFIM es un programa orientado a canalizar microcréditos a personas de bajos ingreso, declarada vocación empresarial y deseosas de impulsar proyectos productivos rentables. En lugar de constituirse en proveedor directo, abre líneas crediticias a Instituciones de Microfinanciamiento, creadas y operadas por agentes privados y/o sociales, que se encargan de suministrar los créditos a la población objetivo. La consolidación y ampliación de este sector, es el propósito más inmediato del Programa, al que le sigue su objetivo más importante: la creación de oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos.
2. La evaluación se orientó al examen de los siguientes aspectos: cumplimiento de objetivos y grado de satisfacción de la población objetivo; apego a las reglas de operación; impacto económico y social del programa; cambio en las prácticas financieras; la caracterización de los proyectos productivos análisis costo-beneficio; la verificación de los resultados físicos y financieros; y la elaboración de un ejercicio prospectivo en torno a la pertinencia de alentar, modificar o suspender el programa.
3. Mediante un examen estadístico y matemático se evaluó la proporción de cumplimiento de los objetivos en tres dimensiones: expansión de la red de microfinancieras; la evolución de la líneas crediticias y de la cobertura del programa; por otro lado, pero en la misma dirección, se evaluó el nuevo marco jurídico impulsado por el PRONAFIM.

Con relación al primer aspecto, aumentó en 14 el número de microfinancieras durante 2004, mientras la meta programada preveía la inclusión de 15 instituciones al Programa; este avance significa un cumplimiento de 93% sobre esa meta. Tanto las líneas crediticias como la cobertura crecieron significativamente con relación al

año anterior, en la medida en que durante ese lapso se entregaron 286,972 créditos, que equivale a un aumento de 61% con relación al mismo período del año anterior. El resultado ha sido una proporción en el cumplimiento de las metas de cobertura de 130.4%

Por otro lado, el objetivo de fortalecer al sector microfinanciero se vio significativamente impulsado por un notable impulso a la creación de sucursales, que se tradujo en 46 adicionales a las que prevalecían en 2003. Con ello se logró un cumplimiento del objetivo de 184%.

Las autoridades del Programa impulsaron la publicación en el Diario Oficial un nuevo marco jurídico, consignado en las Reglas de Operación que rigen a partir de julio de 2004 la operación del Programa y sus relaciones con las IMF. Las modificaciones más importantes consisten en la ampliación de los apoyos a estas instituciones para robustecer su capital humano y sus redes, así como a fondos de inversión que canalicen recursos para la actividad microfinanciera; en la flexibilización de los mecanismos de acceso al programa, que ahora contemplan la posibilidad de eximir a una IMF de haber operado por lo menos durante un año; y en un grupo de disposiciones orientadas a una mejor administración del riesgo, fincadas en la capacidad del Comité para exigir a las IMF las garantías que considere convenientes.

Para determinar el grado de satisfacción con el Programa se aplicó una encuesta a una muestra de beneficiarios, para obtener una calificación sintética de dos aspectos del Programa: la utilidad de los microcréditos para construir un proyecto de vida y su operación administrativa. Los resultados muestran un grado de satisfacción alto, que corresponde a la categoría “más que satisfactorio”. En este resultado el factor determinante es la evaluación que recibe la utilidad de los microcréditos, aún cuando la dimensión operativa obtiene una calificación ligeramente inferior al grado de satisfactorio.

4. La evaluación concluyó que el Programa es operado con gran apego a las Reglas de Operación y se han solventado varias de las observaciones consignadas en la última evaluación, entre las que destacan la elaboración de un Manual de Operación, y sólo resta generar un mecanismo verificar que los beneficiarios reciban apoyos similares por otros programas; pero esta tarea se ha dificultado, en virtud de que estos últimos no cuentan con un padrón adecuado que permita el intercambio de información.
5. El estudio del impacto económico y social se fincó en dos encuestas. La primera fue realizada por la UNAM y entrevistó a 1,396 personas; la segunda, por una empresa privada, por encargo del PRONAFIM, que consultó 1,500 casos, entre los que se encuentran usuarios, ex-usuarios y no usuarios del Programa. La compatibilidad entre ambas fue avalada por una descripción detallada de las características sociodemográficas de los encuestados. La triangulación de los datos permitió que la evolución cumpliera dos de sus mejores atributos: la comparación temporal y la de beneficiarios con un grupo de control, que a veces asume la forma de no usuarios encuestados o de no usuarios censales, dependiendo de la información disponible.
6. El impacto en el ingreso de los beneficiarios fue de 46%, con relación a un grupo de control que no opera con el Programa: la población urbana nacional. De esta forma, se pretendió saber cuál hubiera sido el ingreso de los beneficiarios de no haber recibido la ayuda del gobierno federal. Con un nivel de confianza de 95%, es posible afirmar que el impacto en el ingreso, con relación a este grupo de control, es el reportado. Ese impacto fue logrado en un lapso de un año y ocho meses.
7. El crecimiento del ingreso que han experimentado los beneficiarios se ha traducido en una importante reducción la pobreza que, en conjunto, experimentaban antes de incorporarse al programa. Ese impacto fue estimado tanto para la pobreza alimentaria, como para la de capacidades y la patrimonial, en sus tres vertientes: incidencia, intensidad y severidad. Los resultados muestran una disminución en la incidencia de 6.6 puntos porcentuales de la pobreza alimentaria; 6.7 de la de capacidades; y 10.1 de la patrimonial. La intensidad se reduce en 37.7% en el caso de la primera; 31.9% en la de segunda; y 20.1 en la tercera. Por último, el indicador más preciso para medir las variaciones en la pobreza, la severidad, muestra

reducción de 49%, en la alimentaria; 43.2, en la de capacidades; y 27.6, en la patrimonial. Estos datos confirman una tendencia revelada en la evaluación del ejercicio fiscal anterior: la gran capacidad para abatir los índices de pobreza del programa.

8. En materia de empleo, el PRONAFIM se ha revelado como un instrumento eficaz para expandir el autoempleo y para generar puestos de trabajo subordinados. La creación de empleos directos ascendió durante 2004 a 62,300, mientras que los indirectos suman 81,400. Es decir la generación de empleo total fue de 143,700 personas. Sin embargo, de los empleos generados, 53% corresponden a familiares de los beneficiarios, y el resto a personas sin vínculo de parentesco. Este cifra cobra su verdadera dimensión, cuando se considera que la mayoría de los empleadores (63.4%) pagan sueldos a su personal empleado.
9. Otro efecto positivo fue el cambio en las prácticas financieras de los beneficiarios, que propició una mayor propensión al ahorro y una recurrencia más frecuente y amplia a los mecanismos más institucionalizados, como las cajas de ahorro, y la declinación de prácticas tradicionales, asociadas a préstamos proveniente de vínculos personales.
10. En contra de las expectativas, los microcréditos a favor de las mujeres no han cambiado los roles tradicionales de género en el hogar, pero se observan cambios notables en la toma de decisiones vinculadas a los emprendimientos y en papel de la mujer en su comunidad.
11. El Programa ha usado los mecanismos de cooperación y confianza que constituyen el capital social de la comunidad; pero también ha contribuido a su ampliación, en la medida en que ha extendido los vínculos comerciales de los beneficiarios a partir de la experiencia del negocio propio. No obstante, el tipo de capital social preponderante entre la población beneficiaria sigue estando anclado en lazos fuertes y no en los débiles, que son los que más contribuyen al desarrollo de los proyectos de vida individuales.
12. La caracterización de los proyectos nos muestra que los microcréditos han sido utilizados, en su mayoría, para usos productivos; sin embargo, los proyectos

iniciados se caracterizan por ser de baja intensidad, así como un por un nivel de reinversión de las ganancias que es inferior al promedio de la microempresa nacional. Por otro lado, la rentabilidad promedio es equivalente a 45% del monto crediticio recibido.

13. El análisis costo-beneficio del Programa arroja resultados sorprendentemente positivos, si se le observa desde una perspectiva social. El examen consistió en calcular y contrastar los costos del Programa y los de la economía nacional en cuatro rubros: empleo, generación de ingreso, creación de empresas y reducción de la pobreza. La diferencia entre los costos del PRONAFIM y de la economía nacional constituyen el beneficio social del Programa. Los resultados arrojan una conclusión palmaria: es sustancialmente más barato crear empleos, generar ingresos, crear microempresas y reducir la pobreza mediante una política de microcréditos, como la desplegada por el PRONAFIM, que hacerlo por las vías tradicionales del mercado o por otros programas federales, en el último caso. El enorme beneficio social se tradujo en una alta relación beneficio-costo social y una insignificante relación costo-beneficio social
14. El análisis costo-beneficio también concluye que el Programa es financieramente sano en la medida en que los créditos son recuperados prácticamente en su totalidad (98%), y los intereses forman una parte sustancial de sus ingresos. En la evaluación de 2003 se observó el monto desproporcionado que, en relación a los créditos colocados, registran los gastos de operación; pero también se señaló que éstos funcionaban como costos fijos y que deberían bajar a medida que crecía el volumen de operaciones. Esto ha sucedido durante 2004, que registra una proporción de 14 centavos por cada peso de créditos colocados, mientras que un año antes era de 27%.
15. El análisis prospectivo del Programa concluye que es una vía socialmente muy útil y rentable de enfrentar un panorama futuro de escasez de empleo y fuentes de ingreso, en virtud de la incapacidad de la economía de crecer a ritmos suficientes para incorporar a los contingentes de mano de obra, que anualmente se incorporan al mercado de trabajo

16. Por último, la opinión y recomendación de los evaluadores a H. Congreso de la Unión es que el PRONAFIM debe proseguir y debe seguir siendo apoyado con recursos fiscales.

De conformidad con los términos de referencia, la evaluación debe determinar “*la proporción del cumplimiento de los objetivos generales y particulares de cada programa, destacando principalmente el grado de satisfacción de la población objetivo de LOS programas y la cobertura alcanzada en ejercicio fiscal 2004. La evaluación de la cobertura debe realizarse a nivel nacional y desagregarla por entidad federativa, así como estimar su variación con relación al año anterior*”

Este capítulo se dedica a esa tarea. Para hacerlo, se divide en tres partes: en la primera, se evalúa el cumplimiento de los objetivos; en la segunda, se determina a nivel nacional y estatal la cobertura del PRONAFIM, enfatizando tanto la evolución que ha mostrado desde que este programa inició como su capacidad para penetrar las entidades donde es mayor la presencia de la pobreza; y en la tercera, se determina el grado de satisfacción de la población objetivo. Así, cada parte se orienta a satisfacer uno de los tres requisitos que exigen los términos de referencia.

A. Primera parte: Cumplimiento de objetivos

Las Reglas de Operación del PRONAFIM han sufrido modificaciones en varias ocasiones. Las más recientes ocurren en julio de 2004, pero a diferencia de las registradas el año anterior, las nuevas disposiciones no introducen cambios en los objetivos del programa, en la medida en que van destinadas —como se verá más adelante— a la ampliación de los apoyos, a flexibilizar el acceso al programa y a imprimirle un mayor grado de eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos. Por tal razón, la evaluación del cumplimiento de objetivos para el ejercicio fiscal 2004 sigue el mismo procedimiento que la efectuada para

ejercicio anterior. El recuadro 1.1 recoge los objetivos del PRONAFIM, vigentes desde julio de 2003.

Como se puede observar, El PRONAFIM tiene dos objetivos generales: la consolidación del sistema de instituciones microfinancieras y la generación de oportunidades para los que

Recuadro 1.1. Los objetivos generales y particulares del PRONAFIM

“ 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.

Objetivos específicos

1. Promover la creación, consolidación y expansión de Instituciones de Microfinanciamiento e Intermediarios mediante el otorgamiento de apoyos financieros y/o crediticios en condiciones preferenciales y apoyos no recuperables, a fin de que estos organismos amplíen las oportunidades de acceso al crédito y al ahorro para los microempresarios en forma individual y grupos solidarios que no tienen acceso a los servicios tradicionales de la banca comercial;
2. Promover el desarrollo, la eficiencia y la competitividad de las Instituciones de Microfinanciamiento e Intermediarios mediante servicios institucionales no financieros, como capacitación, asistencia técnica y promoción de vínculos con sectores complementarios;
3. Promover el desarrollo de microempresas mediante apoyos financieros, de capacitación, asistencia técnica y promoción;
4. Promover acciones de divulgación y promoción así como la organización de eventos y encuentros de carácter nacional y/o internacional a solicitud del Comité Técnico previa propuesta a éste de la Coordinación del PRONAFIM y/o de las Areas que lo integran;
5. Promover acciones que fortalezcan el marco normativo de las Instituciones de Microfinanciamiento y de las microempresas, y
6. 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.

quieren autoemplearse y la generación de ingresos. En la medida en que la consecución de un objetivo general es el fruto de una gama amplia de factores, los objetivos específicos representan las distintas dimensiones que deben ser consideradas al abordar la tarea de conseguir ese objetivo; representan la contribución parcial de una línea estratégica de

acción al propósito más general. En este sentido, resulta provechoso revisar la forma en que cada uno de los objetivos particulares coadyuva al logro de los generales, en la medida en que de este grado de coherencia depende el éxito global del Programa.

El primer objetivo general pretende el establecimiento y consolidación de un sector de microfinanciamiento; demanda, por ello:

- i) la proliferación de instituciones dedicadas a canalizar recursos crediticios a quienes, por sus condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los canales formales del sistema financiero. Para tal propósito, el PRONAFIM dedica sus esfuerzos apoyar la creación de instituciones microfinancieras y a incorporar otros intermediarios a las tareas asociadas a las microfinanzas. Para evaluar este objetivo, se examinará la creación de este tipo de instituciones y la incorporación de nuevos intermediarios.
- ii) La ampliación de las de las líneas crediticias abiertas a las instituciones microfinancieras (IMF) e intermediarios ya establecidos, o que se encuentran en fase de incubación. Este rubro se examina a partir de los flujos financieros, que han recibido los dos tipos de intermediarios financieros durante el ejercicio fiscal 2004
- iii) La mejora continua en los niveles de eficiencia y competitividad de las IMF e intermediarios. Este propósito requiere, a su vez, desplegar acciones en el campo de la capacitación y de la asistencia técnica, así como en la forma en que se organiza la gestión financiera de las IMF y de los intermediarios. En este rubro, la evaluación da cuenta de las acciones indirectas que el PRONAFIM ha desarrollado los ámbitos de la capacitación y de la asistencia técnica, así como los recursos que el programa canaliza para la consolidación institucional.
- iv) Desarrollar un marco normativo, capaz de reducir los riesgos asociados a las prácticas crediticias y a la sustitución de controles ineficientes por la supervisión prudencial. La evaluación revisa ese marco normativo y explicita las acciones que el PRONAFIM ha desplegado durante 2004 a fin articular un cuerpo jurídico más eficiente y menos riesgoso.

Por otro lado, la apertura de oportunidades de autoempleo y de fuentes de ingreso, alternativas al mercado del trabajo subordinado, requiere complementar las vocaciones empresariales de la población objetivo con aportaciones de capital financiero, físico y humano. Hacia esta dirección apunta el propósito de crear microempresas y asistir técnicamente a los empresarios a ellas asociados. El examen se perfila a determinar cuántas microempresas han sido creadas y apoyadas con los recursos del PRONAFIM. La creación microempresas y los apoyos a establecimientos que operaban antes de recibir un microcrédito contribuyen directamente a la generación de oportunidades de ingreso, en uno y en otro caso¹; esto no necesariamente es cierto en el caso de las oportunidades de autoempleo: aunque un microemprendimiento opera bajo la lógica inicial del autoempleo, sólo la creación de microempresas conduce a la expansión de esas oportunidades; la ampliación de los negocios que ya se encuentran operando al momento de recibir el microcrédito no genera oportunidades de autoempleo; sólo consolida las posibilidades de sustentabilidad en tiempo. En este sentido, un microcrédito sólo es capaz de generar oportunidades de autoempleo, cuando una persona sin ocupación remunerada lo utiliza para iniciar un negocio.

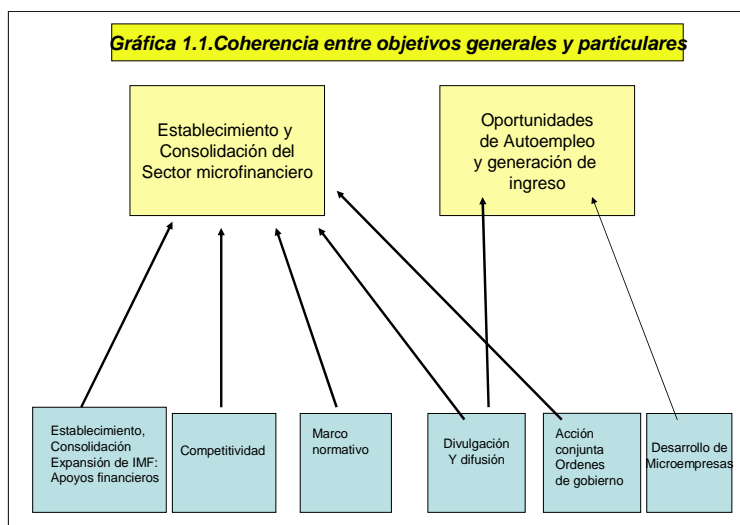
Las autoridades de PRONAFIM suelen fijar sus metas de cobertura en términos del número de microcréditos, no con base en el número de beneficiarios, ni mucho menos con aquellos que inician por primera vez un emprendimiento con el empréstito recibido. En este sentido, la evaluación se propone —hasta donde la información disponible lo permite— diferenciar los microcréditos que generan oportunidades de autoempleo de aquellos que, por ayudar a la expansión de los microemprendimientos, tienen en la generación de ingresos sus efectos principales.

El propósito es determinar cuál es la contribución del programa al objetivo de generar oportunidades de autoempleo, y obedece al afán de imprimir un carácter riguroso a la evaluación; sin embargo, ese afán no debe oscurecer el significado social, que en este terreno, anima al programa: crear empleos alternativos, ante la incapacidad de la dinámica económica para producir suficiente fuentes de trabajo. A la luz de este espíritu original, la capitalización y crecimiento de los negocios establecidos antes de ser beneficiados con los

¹ En estricta justicia, la generación de ingresos depende de la demanda y de un manejo razonable de la relación entre el precio y el costo unitario.

empréstitos pueden representar oportunidades de trabajo — aunque no de autoempleo — para quienes realizan en ellos una labor subordinada: basta que por cada microemprendimiento se genere al menos un empleo adicional remunerado, para que la expansión de la actividad económica se convierta en generadora de oportunidades de empleo. Este análisis se omite en este capítulo y se transfiere al dedicado a la evaluación del impacto económico y social.

Por último, el objetivo de divulgación y de difusión, así como la realización de eventos nacionales e internacionales, constituyen un objetivo que coadyuva tanto al establecimiento y consolidación del sector de microfinanciamiento, como a la generación de autoempleos y de fuentes alternativas de ingresos. Al abordar este punto, la evaluación se centra en las acciones de divulgación y de difusión, la cantidad de eventos realizados y el número y el tipo de personas que tales acciones han beneficiado.



1. Expansión del número de microfinancieras

Al finalizar el año fiscal 2003, existían 65 Instituciones de Microfinanciamiento apoyadas por el PRONAFIM (UNAM, 2004); para diciembre de 2004 el número de este tipo de instituciones fue de 79, lo que ha significado un crecimiento neto de catorce instituciones,

que representa un aumento de 21.5 %. La relación de nuevas microfinancieras se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 1.1. IMF creadas durante enero-diciembre de 2004

N° Microf	Nombre de la Microfinanciera	Monto Aprobado (Pesos)	Ejercido en 2004 (Pesos)	Pendiente de Ejercer (Pesos)
Autorizadas en 2004				
1	Prosperidad Compartida, A.C.	1,000,000	1,000,000	0
2	Sofi, Soluciones Financieras, S.C.	2,000,000	2,000,000	0
3	Unión de Crédito de Gómez Palacio, S.A. de C.V.	1,200,000	1,200,000	0
4	Unión de Crédito Mixta de Zapotlanejo, S.A. de C.V.	2,000,000	2,000,000	0
5	Consultores Asociados del Centro Sureste, S.C.	4,000,000	4,000,000	0
6	Unión de Crédito General, S.A. de C.V.	10,000,000	3,000,000	7,000,000
7	Capacitación y Desarrollo Microempresarial, A.C.	2,000,000	2,000,000	0
8	Promotora de Servicios Rurales, S.A de C.V.	6,000,000	1,100,000	4,900,000
9	Sociedad Asesoría Técnica Especializada de México en Palma y Aceite, S.C.	4,000,000	2,000,000	2,000,000
10	Unión de Crédito Progreso, S.A. de C.V.	15,000,000	5,000,000	10,000,000
11	Unión de Crédito Comercial y de Servicios del Edo. de Mex. S.A de C.V	3,000,000	1,000,000	2,000,000
12	Unión de Cooperativas de la Ciénega de Jalisco, S.C. de R.L	2,000,000	700,000	1,300,000
13	Unión de Crédito Mixta del Estado de Veracruz, S.A. de C.V.	3,000,000	1,500,000	1,500,000
14	Unión de Crédito Ixtapan de la Sal, S.A de C.V.	2,000,000	2,000,000	0
TOTAL		57,200,000	26,500,000	30,700,000

Fuente: PRONAFIM: "Control interno de créditos"

El cuadro muestra que trece de las nuevas IMF han ejercido, en algún grado, las líneas crediticias aprobadas por el comité técnico. En este sentido, el número de IMF que efectivamente se desempeñan con créditos provenientes del programa se reduce a 78, y el avance efectivo, a 20%. El crecimiento de número de IMF en 2004 es inferior al que el programa registró durante 2003, cuando se impulsó la creación de 23 instituciones de microfinanciamiento; la diferencia entre ambos desempeños reside en el cambio de orientación que, desde el año pasado, ha experimentado el Programa a favor de la consolidación de instituciones que ya se encuentran en operación, que se ha traducido en una reducción de la meta incorporación de nuevas microfinancieras. Así, mientras que en 2003 se propuso apoyar 20 IMF, durante 2004 esta meta fue solamente fue de 15 instituciones de este tipo.

Sin embargo, el cuadro siguiente muestra que el PRONAFIM no ha cumplido cabalmente con la meta señalada, en la medida en que sólo pudo impulsar 14 nuevas IMF, en lugar de las 15 que había programado para 2004. Esto significa que en este rubro cumplió su objetivo en 93.3%. La razón de esta deficiencia es que el Comité Técnico consideró que solamente catorce solicitantes cumplían con los requisitos que son necesarios para incorporar a las IMF al Programa.

Cuadro 1.2. PRONAFIM: Programa de incorporación de microfinancieras, 2004

Periodo: Año 2004

	UNIDAD DE MEDIDA	TRIMESTRE				TOTAL ANUAL
		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	
Integrar al Programa un total de 15 microfinancieras						
META	Microfinancieras	3	5	3	4	15

Fuente: PRONAFIM, **Calendario de metas para el ejercicio fiscal de 2004**

Sin embargo, la incorporación efectiva sólo se efectúa una vez que se han asignado recursos a una IMF determinada; ello reduce, entonces, el grado de cumplimiento efectivo de la meta a un nivel de 87%, que obedece a problemas de operativos que retrasan el suministro de créditos a los beneficiarios finales. En el caso de las nuevas IMF, el rezago es poco significativo, en la medida en que equivale a 8.6 días, en promedio. Por tal razón, es aconsejable asumir que el cumplimiento efectivo no refleja el verdadero desempeño del Programa

Recuadro 1.2. Cálculo del rezago en el otorgamiento de créditos debido al ejercicio insuficiente de los créditos autorizados

El rezago entre la aprobación de recursos a favor de las nuevas IMF y la colocación de los créditos a los beneficiarios finales puede ser estimado de la siguiente manera:

El promedio mensual de microcréditos otorgados determina cuántos beneficiarios son atendidos cada mes por las microfinancieras; el inverso de este indicador da cuenta del tiempo — medido en meses — que se necesita para atender a un beneficiario. Llamemos a este TAS:

$$TAS = \frac{M}{S}$$

Donde M es el número de meses de un período determinado y S, el número de beneficiarios atendidos durante ese período con los recursos ejercidos

El tiempo que es necesario para atender a todas las personas que pueden beneficiarse de los recursos aprobados, lo llamamos M_T , y es igual a

$$M_T = TAS * BT$$

Donde BT es número total de beneficiarios atendibles con los recursos aprobados, que se puede calcular a partir de la siguiente expresión:

$$BT = \frac{RA}{MPC}$$

Donde MPC es el monto promedio del Crédito y RA, los recursos aprobados
De esta forma el rezago en la atención que provoca el insuficiente ejercicio de los recursos aprobados, que llamamos R, será:

$$R = M_T - M$$

$$R = TAS * (BT - S)$$

La política de expansión del número de microfinancieras encuentra en la incubación de nuevas unidades un complemento valioso. Este expediente se orienta a crear las condiciones propicias para impulsar instituciones con deseos de incursionar en las operaciones de microfinanciamiento, pero que, por su debilidad inicial, demandan un tratamiento especial del Programa. Este se propuso incubar tres microfinancieras en 2004: una en el segundo trimestre; una, en el tercero, y otra más durante los últimos tres meses del año. Los propósitos han sido cubiertos parcialmente, en la medida en que durante 2004 sólo se apoyó la incubación de una microfinanciera. En este sentido, el cumplimiento de este objetivo ha sido de 33.3%. Las autoridades del PRONAFIM han encontrado que este proceso es lento y costoso; por tal razón han decidido abandonar esta estrategia para el año 2005.

Por último, la expansión del sector microfinanciero puede ser impulsada mediante la creación de sucursales de IMF establecidas. La meta anual de impulsar 25 nuevas sucursales fue rebasada durante 2004, con un total de 46 filiales; ello arroja una proporción de cumplimiento del objetivo que equivale a 184%

En resumen,, la evaluación del primer objetivo particular — la extensión de la red de instituciones dedicadas al microfinanciamiento — arroja resultados satisfactorios en el rubro de incorporación de nuevas IMF, en la medida en que el alcance de la meta fue de 93%, y en el apertura de sucursales donde el cumplimiento de objetivos fue 84% superior a la meta programada. El impulso a la incubación de nuevas IMF representó el mayor déficit de desempeño, con un grado de cumplimiento de objetivos de sólo 33%.

1. Líneas crediticias

La expansión del sector microfinanciero mediante la creación de nuevas IMF fue la estrategia privilegiada en los primeros años de funcionamiento del PRONAFIM. A partir de 2003, esta estrategia cede su lugar a favor de una política de consolidación, que se traduce una tendencia a canalizar una mayor proporción de recursos a IMF que exhiben vínculos más añejos con el Programa. El cuadro siguiente demuestra esta afirmación:

Cuadro I. 3. Pronafim: estructura de las líneas crediticias aprobadas

	2002	2003	2004
	(%)	(%)	(%)
Segundo crédito	11.69	39.02	28.72
Tercer crédito		17.08	39.80
Cuarto crédito		3.49	13.65
Quinto crédito			1.56
Nuevas IMF	88.31	40.41	16.26
Total	100.00	100.00	100.00

Fuente: elaboración propia con datos de PRONAFIM, **Control del ejercicio de créditos autorizados al 31 de diciembre de 2004**

Como se puede observar, durante 2002 los recursos crediticios se orientaron de forma abrumadora a la incorporación de IMF al programa: casi 90% de los recursos fueron canalizados hacia instituciones que iniciaban actividades con el PRONAFIM, mientras que 11% respaldaron las actividades de las IMF que ya habían sido beneficiadas en el año anterior. Esta línea de acción cambia desde 2003 y se acentúa durante 2004, cuando la estructura de la asignación de recursos prácticamente invierte las proporciones registradas en 2002: 84 del monto de los créditos aprobados se dirige a instituciones microfinancieras que ya operaban con el programa, mientras sólo 16% es canalizado a incluir nuevas IMF. Otra forma de ver la variación que sufre la política de financiamiento a favor de la consolidación del sector, la aporta el examen de la evolución de los recursos asignados a la ampliación de las líneas crediticias en las modalidades de segundo, tercero, cuarto y quinto ciclo, que muestra el siguiente cuadro:

Cuadro I.4 Créditos aprobados en primero, segundo, tercer y cuarto ciclo

	2003	2004	Variación nominal (%)
	Pesos	Pesos	
Primer crédito	104,125,000	57,200,000	-45.1
Segundo crédito	100,525,000	101,018,600	0.5
Tercer crédito	40,000,000	140,000,000	250.0
Cuarto crédito	13,000,000	48,000,000	269.2
Quinto crédito		5,500,000	NS
Total	257,650,000	351,718,600	36.5

Fuente: elaboración propia con datos de PRONAFIM: **Control de ejercicio de los créditos autorizados**
 NS: no significativo

Como se puede apreciar, los montos que el PRONAFIM ha dedicado durante 2004 a la ministración de terceros, cuartos y quintos créditos han aumentado en forma considerable. El conjunto de estos tres rubros han crecido más de 265%, en presencia de una declinación del mismo indicador para los nuevos créditos y de prácticamente un estancamiento de las asignaciones de segundo ciclo.

Esta tendencia describe una institucionalización creciente de las relaciones entre el Programa y el sector dedicado al microfinanciamiento. Las ventajas más evidentes de ese proceso son, primero, que permite que la canalización de los créditos hacia los usuarios finales sea más oportuna, menos costosa y con un alcance mayor, en la medida en que las IMF establecidas y con vínculos precedentes con el PRONAFIM reducen los costos y los tiempos de aprendizaje asociados a las etapas iniciales del proceso de solicitud y recepción de los créditos; segundo, que abate los costos ligados a la captación de clientes potenciales y, tercero, en que permite que el Programa cuente con un perfil de riesgo menor y más preciso, que acelera la aprobación y ejecución de las solicitudes de crédito impulsadas por las IMF. Estos hechos se reflejan en una tasa de ejecución de los créditos que —en términos generales— crece a medida que las IMF avanzan en los ciclos crediticios, como lo muestra el siguiente cuadro

Cuadro I.5. Tasa de ejecución de los créditos aprobados

Líneas crediticias	Créditos aprobados		Créditos ejercidos		Tasa de ejecución	Tasa de ejecución
	2003 Pesos	2004 Pesos	2003 Pesos	2004 Pesos	2003 %	2004 %
Segundo crédito	100,525,000	101,018,600	4,225,000	89,518,600	4.20	88.62
Tercer crédito	40,000,000	140,000,000	11,500,000	114,000,000	28.75	81.43
Cuarto crédito	13,000,000	48,000,000	3,000,000	34,000,000	23.08	70.83
Quinto crédito		5,500,000		5,500,000		100.00
Nuevas IMF	104,125,000	57,200,000	24,200,000	26,500,000	23.24	46.33
Total	257,650,000	351,718,600	42,925,000	269,518,600	16.66	76.63

Fuente: elaboración propia con datos de PRONAFIM. Control de ejercicio de los créditos autorizados al ejercicio 31 de diciembre de 2003 y 2004

Otra ventaja del cambio de estrategia ha sido un aumento del alcance del Programa, en la medida en que la respuesta porcentual del número de beneficiarios a un incremento de 1% en la ministración crediticias es mayor que la registrada un año antes. Mientras que en periodo que en 2003, ese aumento era correspondido con un crecimiento de 0.86% en el número de beneficiarios, la respuesta aumentó a 1.01% para un año después.

Cuadro I.6. Elasticidad del número de beneficiarios a montos crediticios

	α	β	R^2	Relación Marginal**	Crédito Promedio
Ene/03-dic/03	-5.8 (-2.7)	0.86 (7.2)	0.84	2.08	4,023.3
En/04-Dic/04	-8.6 (-10.7)	1.01 (22.3)	0.981	2.25	4,481.3

Fuente: elaboración propia con datos de PRONAFIM, Créditos reportados por las IMF

*/ Las cifras entre paréntesis son los estadísticos t

**/ Por cada 10,000 pesos

Recuadro I.3. Estimación de la elasticidad del número de beneficiarios a montos crediticios

Para estimar la respuesta porcentual del número de beneficiarios a un incremento de 1% en los montos crediticios, se estimó la siguiente regresión:

$$\ln BEN = \alpha + \beta \ln MC$$

Donde BEN representa el número de personas beneficiadas por el Programa; MC, montos crediticios; α , la elasticidad de los beneficiarios a los montos crediticios, y β es la constante de la ecuación, que representa la ordenada al origen.

Este resultado está asociado, por un lado, al aumento del monto promedio de los empréstitos, que es plausible esperar del cambio de estrategia: a medida en que los recursos crediticios se concentran en IMF con vínculos más institucionalizados y añejos con el Programa, materializados en ampliaciones subsecuentes de las líneas crediticias, los recursos crediticios también tienden a concentrarse en clientes que ya han rebasado la etapa inicial del financiamiento. La consecuencia es un escalamiento de los préstamos, que se

traduce en montos crediticios más altos. Por otro lado, el mayor alcance del Programa obedece un incremento en la relación marginal entre beneficiarios y montos crediticios, que da cuenta de una mayor eficiencia en la colocación de créditos. Como se puede apreciar en el cuadro, el aumento de esta relación revela que por cada de 10 mil pesos adicionales de crédito, el número de acreditados se incrementaba en 2.08 durante 2003, mientras que en 2004 esta variación equivalía a 2.25.

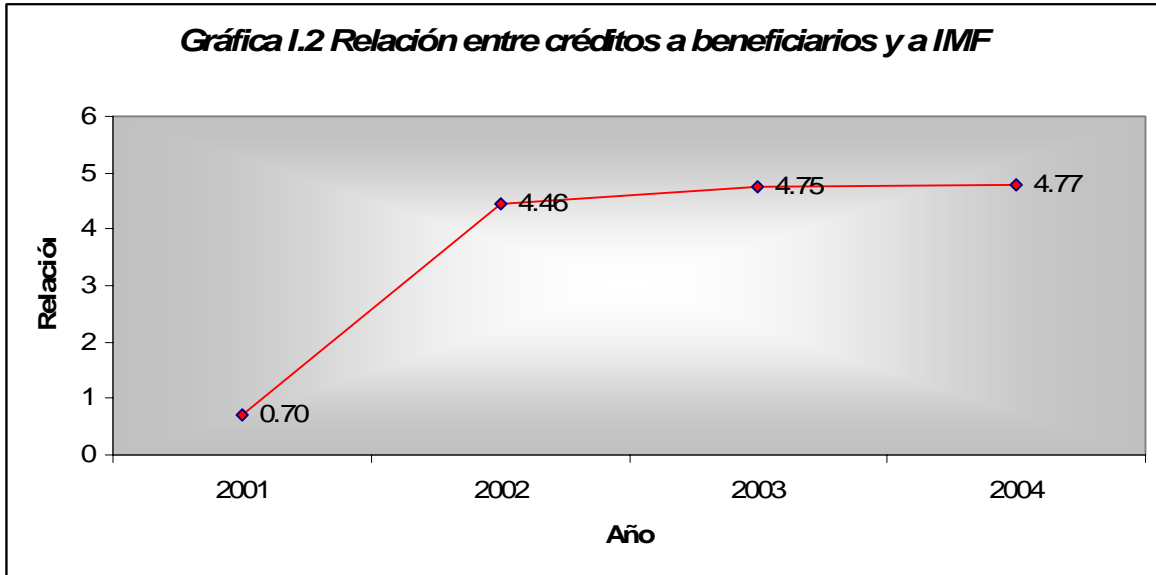
El movimiento de ambos indicadores en la misma dirección significa que las instituciones más consolidadas tienen una mayor capacidad colocar los créditos y para asegurar su pago oportuno. La mayor “revolvencia” permite prestar una misma cantidad con más frecuencia y ampliar el espectro de acreditados. Esto se ha traducido en un mayor grado de apalancamiento del sector de microfinanciamiento con relación al PRONAFIM. Como muestra el cuadro I.7, la relación entre los préstamos que efectivamente llegan al beneficiario final y el monto de las líneas crediticias que el Programa pone a disposición de las IMF, ha venido registrando ascensos moderados, pero constantes, hasta 2004, cuando estas instituciones colocaron 4.77 pesos en empréstitos por cada peso que recibieron efectivamente del PRONAFIM

Cuadro I.7 Relación entre créditos a beneficiarios finales y líneas crediticias ejercidas por las IMF

	Creditos a beneficiarios	Créditos a IMF*	Relación
	Pesos	Pesos	
2001	52,010,272	73,850,000	0.70
2002	432,556,471	97,024,500	4.46
2003	715,755,579	150,825,000	4.75
2004	1,286,019,565	269,518,600	4.77

Fuente: elaboración propia con datos de PRONAFIM, **Estadística Mensual de créditos reportados por IMF y Control de Créditos**
*/ líneas de crédito ejercidas

Este resultado contrasta favorablemente con el obtenido durante 2003, cuando la relación entre créditos a beneficiarios y líneas crediticias ejercidas por las IMF fue de 4.75 a uno.



La tendencia exhibe que las microfinancieras recurren, de manera lenta pero cada vez más frecuente, a fuentes alternas de financiamiento, en un ejercicio que apunta hacia una mayor independencia del Programa, tal y como fue concebido en su diseño original. Éste trataba de activar desde el Estado mecanismos detonantes que permitieran al sector microfinanciero cumplir, por sí mismo, con la tradicional función de intermediación entre ahorro e inversión donde esto no era posible, en virtud de las barreras al crédito que se impone a las personas de bajos ingresos y de la forma rudimentaria y dispersa que asume el ahorro entre estos grupos sociales. Para que tal esquema rindiera los frutos esperados, el sistema de apoyos debería adquirir un carácter temporal y operar como un motor de impulso inicial. En este sentido, la tendencia a depender cada vez menos del financiamiento del PRONAFIM responde a su espíritu fundador.

La continuación de esta tendencia depende crucialmente de la composición crediticia entre IMF con vínculos más longevos y aquellas con relaciones más recientes: casi por definición, estas últimas tienden a depender más del Programa que las primeras.

La conclusión que la evaluación arroja en este apartado es palmaria: la consecución del objetivo de fortalecer el sector de microfinanciamiento y de las instituciones que lo conforman, se ha visto ampliamente favorecida por un acertado cambio en la estrategia, que opta por un balance más apropiado entre la expansión de las IMF y la ampliación de las líneas crediticias a instituciones microfinancieras con vínculos más longevos con el

PRONAFIM. Esta línea de acción se revela en el creciente peso relativo que, en comparación con 2002 y 2003, acusan la asignación de los recursos dedicados a los, terceros, cuartos y quintos créditos durante 2004.

Las ventajas más evidentes de esta forma de operar han sido: una canalización de los recursos hacia los beneficiarios más oportuna y menos costosa, asociada a un mayor aprendizaje de las tareas involucradas en la intermediación financiera, y un mayor grado de independencia del sector microfinanciero con relación a los recursos del PRONAFIM, que responde al diseño y al espíritu iniciales del programa. Por otro lado, tiene la ventaja elevar paulatinamente alcance en el número de beneficiarios por cada peso prestado. Este comportamiento responde a un escalamiento en los montos crediticios y una mayor eficiencia en la colocación de los mismos, motivada por una mayor revolvencia y/o por un mayor apalancamiento.

3. Impulso a la eficiencia y la competitividad

La mejora en los niveles de eficiencia y competitividad es un imperativo de primer orden, aún cuando las IMF operen en nichos de mercado que, hasta ahora, son poco atractivos para la banca comercial. La razón estriba en la necesidad de compatibilizar, en el largo plazo, el esquema de microfinanciamiento con el desarrollo regional que es plausible esperar de un mayor nivel de bienestar de los beneficiarios, en la medida en que la congruencia entre ambos puede verse en riesgo, si se mantiene la práctica de las altas tasas de interés, que frecuentemente acompañan a la colocación de los créditos. Estas se asocian al esquema de llevar el crédito hasta las localidades donde habitan los grupos de población de bajos ingresos, así como a las características de esas localidades: difícil acceso, baja densidad poblacional y dispersión geográfica. De esta forma, las altas tasa de interés pueden armonizar con actividades empresariales que obtienen rendimientos relativamente considerables, porque tanto la esfera financiera como la productiva se efectúan al amparo de la protección que brinda la condición de aislamiento, frente a la competencia de terceros. Sin embargo, una prospectiva elemental hace visible los límites que, en el largo plazo, encarará la armonía entre el financiamiento caro y la escasa competitividad de las empresas beneficiadas: a medida que las microfinanzas se traducen en niveles crecientes de bienestar, los mercados locales se expanden, las estructuras económicas se diversifican y las

inversiones públicas llegan a destrabar varios de los obstáculos que hoy dificultan el acceso a las comunidades. Estos procesos animan la competencia foránea y, por esta vía, se amenazan los avances logrados en la producción y en el bienestar de los beneficiarios del Programa, así como la penetración de las IMF en el mercado crediticio. Avanzar en la eficiencia y la competitividad deviene, entonces, una estrategia obligada, que debe ser activada desde un principio. La capacitación y la asistencia técnica son dos instrumentos que coadyuvan decididamente a ambos propósitos, especialmente en el caso del sector financiero.

La capacitación y la asistencia técnica son un factor estratégico para el fortalecimiento de cualquier sistema de intermediación financiera. Como lo han demostrado las crisis financieras recientes en varias experiencias nacionales, las deficiencias en capital humano pueden constituirse en un expediente capaz de desencadenar los mecanismos más amenazantes contra el proceso que une al ahorro con la actividad de prestamista. Esto especialmente cierto, cuando — como es el caso del PRONAFIM — las operaciones crediticias no están sujetas a controles tradicionales, sino que se encuentran regidas por las disposiciones y reglas que conforman la supervisión de prudencia: la aplicación de la normatividad demanda un entendimiento cabal, a menudo sofisticado, de sus contenidos, así como el desarrollo de habilidades que equilibren las oportunidades de negocios con una detección y valoración adecuadas de las zonas de riesgo. Cualquier sesgo puede derivar en la paralización de la actividad crediticia o en una situación de alta vulnerabilidad.

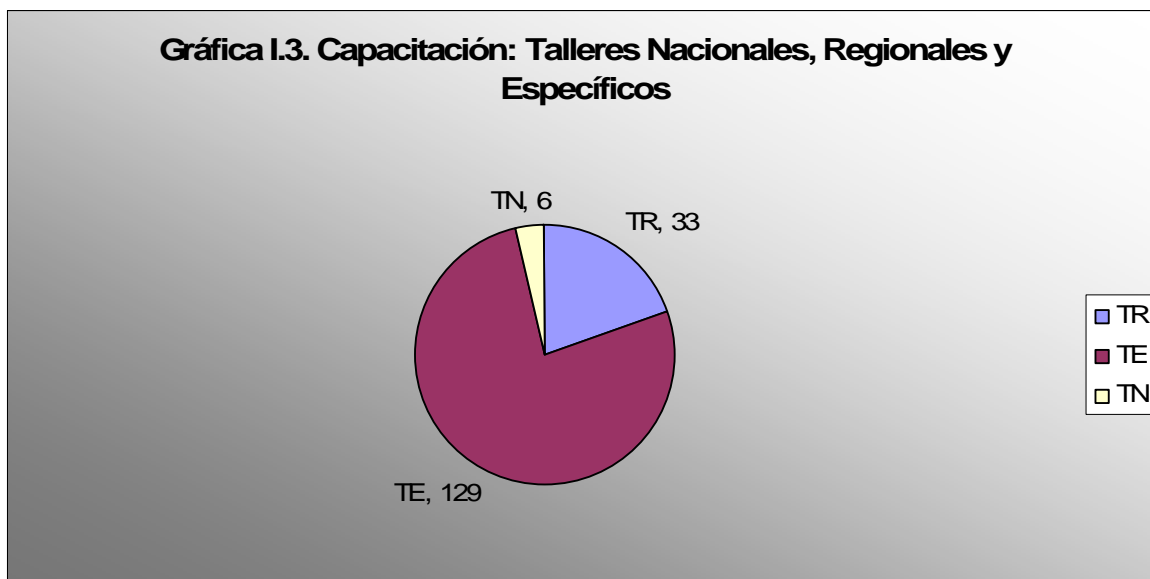
Por otro lado, el capital humano se ha convertido en uno de los elementos claves de la eficiencia y de la productividad, especialmente en aquellas actividades económicas que, como la financiera, son altamente intensivas en conocimiento. Cuando este conocimiento es muy especializado, la forma más frecuente de desarrollar habilidades es la experiencia que desarrollan los individuos en su práctica laboral. Este hecho ubica al sector de microfinanciamiento en una desventaja comparativa inicial con relación a la amplia gama de actividades en las que se realizan las tareas de ahorro y préstamo, en virtud del carácter relativamente reciente que registra esta especialidad de la intermediación financiera. Una de las formas más eficientes y eficaces de acortar esta desventaja la suministran la capacitación y la asistencia técnica. Por tal razón, la evaluación debe examinar los avances del PRONAFIM en ambos rubros.

El grado de cumplimiento de las metas anuales para 2004 para los rubros de capacitación y asistencia técnica, se presentan a continuación.

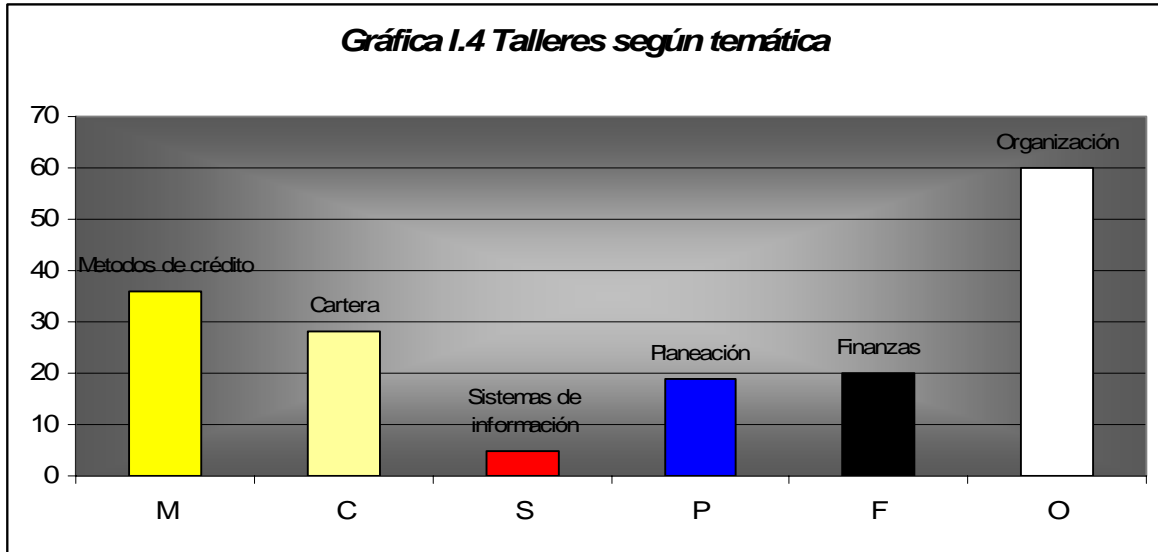
Cuadro I.8. Acciones de capacitación, asistencia técnica y desarrollo institucional

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL			
PROGRAMADO		Cumplimiento	
ACTIVIDAD	META ANUAL	ENERO - DICIEMBRE	Grado (%)
Participantes en la capacitación	1000	2,551	255
Asistencias Técnicas a IMF'S	80	119	149

Durante 2004, el PRONAFIM desplegó 168 acciones de capacitación que beneficiaron a 2,551 personas, que contrasta con la meta anualizada de 1000; este desempeño arroja un cumplimiento de objetivos equivalente a 255%.



Las acciones de capacitación consistieron en tres tipos de talleres: Nacionales (TN), Regionales (RE) y específicos, que se distribuyeron según lo muestra la gráfica I.3.



Los talleres se concentraron en tres temas fundamentales: organización y recursos humanos; metodología y proceso de crédito y seguimiento y control de cartera, que son fundamentales para aumentar el capital humano destinado a la disminución del riesgo. Por esta vía, este avance apunta hacia un esquema que puede redituar en menores tasas de interés activas en el largo plazo y, por ello, hacia una mayor competitividad de las IMF.

Por otro lado, el cumplimiento de objetivos en materia de asistencia técnica fue de 149%, porque las metas programadas reflejaban el propósito de realizar 80 acciones de este tipo y el resultado final fue de 119.

En conclusión, 2004 la actividad de capacitación y de asistencia técnica cumplió más que satisfactoriamente sus metas. Por otro lado, la composición temática de las acciones de capacitación ha mostrado cambios que siguen de cerca la evolución del Programa, en la medida en que prosigue promoviendo las capacidades asociadas a la expansión de los créditos, pero a medida en que el programa tiene más alcance, empieza a vislumbrarse una nueva tendencia que se vuelve dominante en la generación de habilidades: la formación de capital humano orientado a la administración de los riesgos. Esta forma de operar es óptima, en la medida en que la actividad capacitadora tiende a adaptarse a los requerimientos que suscita la propia evolución del Programa, en lo particular, y del sector de microfinanciamiento, en lo general.

La conclusión de este apartado es que durante 2004 se cumplieron satisfactoriamente los objetivos de capacitación y asistencia técnica que reciben las IMF. Adicionalmente, el tipo

de capacitación desarrollada es pertinente a la evolución del programa, porque a medida que éste avanza hacia una mayor consolidación de las IMF, el adiestramiento se orienta hacia la disminución del perfil de riesgo, cimentando las bases para una mayor competitividad ante posibles incursiones de la banca comercial en el mercado de microcréditos.

4. Desarrollo del marco normativo:

Las disposiciones más importantes que las autoridades del PRONAFIM han promovido para fortalecer el marco jurídico en el que operan las IMF y los micronegocios, pueden ser agrupadas, según su propósito, en cuatro categorías: ampliación de los apoyos a las IMFs, flexibilización en el acceso al programa, disminución del riesgo y eficiencia en uso de los recursos.

4.1. Ampliación de los apoyos.

Las Reglas de Operación de julio de 2004 incluyen nuevos apoyos a las IMF que no contemplaba la edición de 2003: respaldo para fortalecer el capital humano y relacional de su personal y aportaciones del programa para diversificar las fuentes de financiamiento de esas instituciones.

a) Fortalecimiento del capital humano y relacional.

Las modificaciones en este rubro son dos: por un lado, el PRONAFIM agrega a los apoyos tradicionales de capacitación y asistencia técnica, otros destinados a subsidiar, parcial o totalmente, la participación del personal de las IMF a foros, mesas de trabajo y eventos, organizados por el propio programa o por organizaciones, sean índole nacional o de naturaleza internacional, así como a consolidar la infraestructura que aquellas necesitan para la conformación y desarrollo de redes de agentes relacionadas con el microfinanciamiento. Por el otro, abre la posibilidad de contribuir con recursos, aunque en forma temporal y minoritaria, a programas o fondos de inversión que tengan como finalidad ampliar el capital y el patrimonio de la IMF.

El primer tipo de apoyos se inscribe en la estrategia de robustecer el capital humano de las IMF y representa una vía adicional de abonar al impulso de la competitividad y el fortalecimiento institucional de este tipo de intermediarios. La actividad

financiera es altamente intensiva en conocimiento e información. Estos factores de producción no sólo son determinantes cruciales de su capacidad competitiva, sino que también operan como valiosos instrumentos en las tareas de reducción del riesgo, el manejo eficiente de los recursos y, en general, en las que son necesarias para respaldar con acciones los mandatos de la supervisión prudencial. Al apoyo que brindan al cumplimiento de esas funciones, se suma la ayuda que pueden aportar a la consecución de los objetivos sociales de todo programa de microfinanciamiento: mejorar las condiciones de vida de su población objetivo

La asistencia a eventos que convocan a agentes involucrados en la actividad microfinanciera propician el intercambio de experiencias y la transmisión de conocimiento e información, que pueden resultar muy útiles para el desarrollo de esa actividad. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere al impacto social de los programas, porque la pobreza — y en general, las condiciones de vida de la población objetivo —, si bien obedece a un núcleo duro y común — la insuficiencia de capacidades, que dificulta el “funcionamiento” adecuado de las personas, y la acumulación de activos —, está determinada por una variedad amplia y compleja de factores que modulan la influencia que ese núcleo tiene sobre ese fenómeno social. El grado de desarrollo y de marginación, el acceso a los servicios públicos, el capital social y relacional de los beneficiarios, la tradición cultural y, en general, las circunstancias regionales actúan sobre los rendimientos que, eventualmente, pueden arrojar los dos tipos de capital.

En este sentido, el intercambio de experiencias se antoja un útil expediente para disponer de diversas estrategias de microfinanciamiento para combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población objetivo. Reduce los costos de aprendizaje y libera recursos, que pueden ser aplicados en el suministro del crédito, al mismo tiempo que potencia la eficacia social de los programas.

Al subsidiar la asistencia a eventos y al fomentar las redes, el PRONAFIM refuerza estas ventajas, en la medida en que permite que los costos iniciales de la formación de capital humano sean transferidos al Estado, sin que las IMF distraigan recursos de su objeto social. Por tal razón, para los evaluadores la modificación no sólo es pertinente, sino que también sirve de complemento necesario del objetivo de

difusión y organización de eventos que tienen como propósito el examen de las microfinanzas.

Las mismas consecuencias se pueden esperar de la ampliación de los apoyos para equipo y mobiliario informático destinado al fomento de las redes. En las reglas de operación anteriores, este tipo de subsidio se orientaba exclusivamente a habilitar a las IMF con infraestructura y software informáticos para el otorgamiento de créditos; en las nuevas, se incluyen su extensión, si va orientada a la conformación y extensión de redes. El primero se dirige a la intensificación de la operación crediticia; el segundo, a mejorar su eficiencia económica y social.

b) Apoyos a programas y fondos de inversión

El segundo tipo de modificaciones que sufren los apoyos en las nuevas reglas de operación está destinado a la diversificación de las fuentes de financiamiento de las IMF. Ausentes en la versión de julio de 2003, éstos consisten en contribuciones que el PRONAFIM, previa autorización del Comité Técnico, aporta a programas y fondos de inversión que tienen como finalidad la capitalización de las microfinancieras.

La medida es coherente con el propósito declarado de diversificar las fuentes de financiamiento de las IMF, consignado desde las anteriores Reglas, y con espíritu subsidiario del Programa, que consiste en detonar, en una primera etapa, los mecanismos que conducen a la expansión del crédito entre grupos sociales con bajos niveles de ingreso y declaradas vocaciones empresariales, a fin de que — en una etapa posterior — esos mecanismos actúen por sí mismos a favor de ese propósito general. Se trata de que el sector microfinanciero cumpla la función tradicional de intermediación entre ahorro e inversión entre aquellos grupos sociales, en los que el ahorro se dispersa o se realiza bajo formas rudimentarias, ineficientes y de escasa liquidez, que impiden su adecuada canalización hacia actividades productivas.

Como se demostró antes, las IMF han optado por este sano criterio, al mostrar una tendencia cada vez más acentuada a la diversificación de su financiamiento; sin embargo, la tendencia dista de ser generalizada y parece ser una característica de las IMF con vínculos más añejos con el PRONAFIM y de aquellas que manejan

mayores volúmenes de crédito. Las más recientes, tanto por su creación como por su vinculación con el Programa, exhiben una alta dependencia del financiamiento que les otorga. Por ello, la ampliación de los apoyos a favor de programas y fondos de inversión que ayudan a la capitalización de las IMF, representa una medida saludable en pro de la generalización de la tendencia a la diversificación de las fuentes de financiamiento que ya presentan las instituciones más grandes.

4.2. Flexibilización del acceso al programa.

El PRONAFIM exige, como requisito general para ingresar al programa, que las IMF se encuentren operando al menos durante un año antes de la fecha de solicitud. Esta demanda es razonable, en la medida en que tiende a asegurar un grado mínimo de viabilidad y arraigo de los intermediarios. No obstante, su aplicación estricta se contrapone con el propósito de crear nuevas IMF, para el cual el Programa ha dispuesto desde hace tiempo canalizar recursos, porque éstas no se crearían con tales apoyos, sino con capitales que originariamente son privados. Por tal razón, las nuevas Reglas de Operación contemplan la posibilidad de eximir de este requisito a algunas IMF, cuando así lo considere el Comité Técnico.

A juicio de los evaluadores, la modificación a las Reglas de Operación imprime un mayor grado de coherencia entre los requisitos exigidos para ingresar al Programa y la naturaleza y el espíritu de los apoyos

4.3. Disminución del riesgo.

Desde mediados de 2003, las Reglas de Operación han mostrado su intención de reducir el riesgo global de la cartera, adoptando el criterio general de evitar la concentración de los mismos. La preocupación es justa, en virtud de que los recursos crediticios han tendido a concentrarse en pocas IMF, como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro I.9. enero-diciembre de 2004: distribución de las líneas de crédito aprobadas

	Créditos	Distribución	Distribución
	Pesos	%	acumulada %
Servicios Financieros Comunitarios, S.A. de C.V. (FINCOMUN) (3° Crédito)	48,000,000	13.65	13.65
Desarrolladora de Emprendedores, A.C. (3° Crédito)	30,000,000	8.53	22.18
Desarrolladora de Emprendedores, A.C. (2° Crédito)	28,518,600	8.11	30.29
Santa Fé de Guanajuato, A.C. (3° Crédito)	25,200,000	7.16	37.45
Grupo Integral Vallarta, A.C. (2° Crédito)	20,000,000	5.69	43.14
Admic Nacional, A.C. (4° Crédito)	15,000,000	4.26	47.40
Unión de Crédito Progreso, S.A. de C.V.	15,000,000	4.26	51.67
Fundación Integral Comunitaria, A.C. (3° Crédito)	15,000,000	4.26	55.93
Emprendedores de Nuevo León, A.C. (4° Crédito)	15,000,000	4.26	60.20
Fundación Realidad, A.C. (2° Crédito)	10,000,000	2.84	63.04
Unión de Crédito General, S.A. de C.V.	10,000,000	2.84	65.88
ASP Consultores y Representaciones, S.C. (4° Crédito)	10,000,000	2.84	68.72
Grupo Crediexpres, S.A. de C.V. (2° Crédito)	10,000,000	2.84	71.57
Despacho Alfonso Amador y Asociados, S.C. (2° Crédito)	7,000,000	1.99	73.56
Promotora de Servicios Rurales, S.A de C.V.	6,000,000	1.71	75.26
Fundación de Apoyo Infantil Sonora, IAP (3° Crédito)	6,000,000	1.71	76.97
Servicios Agropecuarios Fraylescanos, S. A. de C.V. (2° Crédito)	5,500,000	1.56	78.53
Asociación de Empresarias Mexicanas, A.C. (5° Crédito)	5,500,000	1.56	80.10
Fundación Integral Comunitaria, A.C. (2° Crédito)	5,000,000	1.42	81.52
Enlaces Productivos, S.A de C.V. (3° Crédito)	5,000,000	1.42	82.94
Asociación Promujer, A.C. (3° Crédito)	5,000,000	1.42	84.36
Consultores Asociados del Centro Sureste, S.C.	4,000,000	1.14	85.50
Asociación Promujer, A.C. (2° Crédito)	4,000,000	1.14	86.64
Sociedad Asesoría Técnica Especializada de México en Palma y Aceite, S.C.	4,000,000	1.14	87.77
Enlaces Productivos, S.A de C.V. (4° Crédito)	4,000,000	1.14	88.91
Grameen Trust Chiapas, A.C. (4° Crédito)	4,000,000	1.14	90.05
ASP Consultores y Representaciones, S.C. (3° Crédito)	3,500,000	1.00	91.04
Consultoría de Servicios Rurales, S.C. (2° Crédito)	3,500,000	1.00	92.04
Unión de Crédito Comercial y de Servicios del Edo. de Mex. S.A de C.V	3,000,000	0.85	92.89
Unión de Crédito Mixta del Estado de Veracruz, S.A. de C.V.	3,000,000	0.85	93.74
Regional de Tlapacoyan, S.P.R de R.I. (2° Crédito)	2,500,000	0.71	94.46
Sofi, Soluciones Financieras, S.C.	2,000,000	0.57	95.02
Unión de Crédito Mixta de Zapotlanejo, S.A. de C.V.	2,000,000	0.57	95.59
Capacitación y Desarrollo Microempresarial, A.C.	2,000,000	0.57	96.16
Bufo de Consultoría Multiple, S.A. de C.V. (2° Crédito)	2,000,000	0.57	96.73
Santa Fé de San Luis Potosí, A.C. (3° Crédito)	2,000,000	0.57	97.30
Unión de Cooperativas de la Ciénega de Jalisco, S.C. de R.L	2,000,000	0.57	97.87
Prosperidad Compartida, A.C. (2° Crédito)	2,000,000	0.57	98.44
Unión de Crédito Ixtapan de la Sal, S.A de C.V.	2,000,000	0.57	99.00
Unión de Crédito de Gómez Palacio, S.A. de C.V.	1,200,000	0.34	99.35
Prosperidad Compartida, A.C.	1,000,000	0.28	99.63
Activo Empresarial, S.C. (2° Crédito)	1,000,000	0.28	99.91
Servicios Integrales a Mujeres Emprendedoras, A.C. (SIEMBRA) (3° Crédito)	300,000	0.09	100.00
Suma 2004	351,718,600	100.00	

Fuente: elaboración propia con datos de PRONAFIM. **Control del ejercicio de créditos autorizados al 31 de diciembre de 2004**

Como se puede apreciar, siete IMF absorben un poco más de la mitad de los créditos aprobados, mientras que un año antes esa porción se distribuía entre nueve instituciones financieras. Esta menor concentración obedece fundamentalmente al cambio introducido por la modificación en las reglas de operación, en virtud de que — como se reportó en su oportunidad — en el período enero-julio — antes de que entraran en vigor las nuevas Reglas—, la mitad de los créditos eran asignados a cuatro IMF. Sin embargo, a pesar de la mejoría, la concentración crediticia sigue siendo alta.

Un comportamiento como el descrito ha alertado a las autoridades del PRONAFIM, no sólo porque opera contra el principio financiero de diversificación de la cartera, sino porque puede representar una amenaza contra el nivel de riesgo del Programa. Sin embargo, las IMF que tienen mayor peso relativo en la estructura de los créditos aprobados son las que más contribuyen a los objetivos generales, las que exhiben mayor capacidad de penetración y menores costos de aprendizaje, en virtud de su experiencia en el mercado. Esta situación coloca a las autoridades en el dilema de disminuir el riesgo, disminuyendo el grado de concentración, o afectar la eficiencia financiera y social del Programa.

La solución debe encaminarse, entonces, a emprender líneas de acción que, sin afectar la concentración de los recursos, disminuyan el riesgo de la cartera. En esta segunda vertiente se inscriben las modificaciones que en este ámbito introducen las Reglas publicadas en julio de 2004. Consisten facultar al Comité Técnico para exigir garantías distintas a los pagarés que los beneficiarios, los grupos solidarios o las microfinancieras suscriben para respaldar los créditos recibidos, ya sea de las IMF en los primeros dos casos, o de los Intermediarios, en tercero. Estas nuevas garantías pueden sustituir a esos pagarés o representar una exigencia adicional, según lo determine el propio Comité.

La medida ayuda a disminuir el riesgo porque habilita al PRONAFIM de un dispositivo que le permite garantizar los préstamos, en caso de fallo, de una manera más eficaz, en situaciones que involucran operaciones más cuantiosas y más riesgosas. En éstas, el intermediario financiero deberá asumir una corresponsabilidad mayor, mientras que en la modalidad simple, el respaldo de los créditos recae fundamentalmente en el destinatario final de crédito, o en la IMF, cuando ésta recibe recursos del PRONAFIM a través de un intermediario.

Por tal razón, los evaluadores consideran apropiada esta medida.

4.4. Mayor eficiencia en el uso de los recursos fiscales.

Con el afán de impulsar la eficiencia de los recursos fiscales, las nuevas Reglas de Operación recogen un conjunto de disposiciones orientadas a armonizar el PRONAFIM con otros programas públicos, a potenciar el impacto de los recursos y a reforzar la vigilancia sobre los mismos. De esta forma, obligan a la Coordinación General del Programa a instrumentar acciones tendentes a evitar la contraposición y la duplicación con

otros programas del gobierno federal, mediante la coordinación y vinculación de acciones entre los tres órdenes de gobierno. Así mismo, prescribe que esa Coordinación, junto con el Comité Técnico, deberá vigilar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como que el ejercicio del presupuesto se desempeñe con criterios de racionalidad y austeridad. Estos dos ejercicios deberán realizarse mediante evaluaciones periódicas, de las cuales dependerá la ministración de recursos que la DGPOP de la Secretaría de Economía efectúa al Programa durante el año.

Estas medidas pueden acarrear un efecto benéfico en el peso relativamente grande que los gastos de operación han tenido durante los últimos años en el presupuesto del PRONAFIM. Así mismo, sujetar la ministración de recursos al cumplimiento de objetivos y metas introduce un impulso para que el Programa no sólo sea más eficiente, sino también más eficaz en su operación.

En conclusión, las modificaciones en las Reglas de Operación contribuyen al desarrollo del marco normativo en que operan tanto las IMF como las autoridades del PRONAFIM. Representan un avance en el aparato jurídico, porque amplían y hacen más coherentes los apoyos; facilitan el acceso al programa; tienden a disminuir el riesgo de la cartera crediticia e imponen criterios y medidas para operar el Programa con mayor racionalidad y austeridad.

5. Difusión y divulgación.

Durante 2004, el PRONAFIM desplegó una intensa actividad de difusión y divulgación. En cada uno de estos rubros, las metas se cumplieron al 100%. Esta actividad consistió en cuatro campañas de posicionamiento del Programa; la realización del Primer Foro de Femenización y la organización del Tercer Encuentro nacional de Microfinanzas.

B. Segunda parte: Cobertura del PRONAFIM

6. La cobertura del programa y el objetivo de aumentar el autoempleo y la generación de ingresos.

El segundo objetivo general del PRONAFIM es crear oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos para la población con bajos niveles de ingreso. Este objetivo se

evalúa examinando la cobertura del Programa, es decir, el alcance que el mismo ha mostrado durante 2004, así como el porcentaje de cumplimiento de la meta propuesta para este año.

Cabe recordar que el número de créditos y de beneficiarios no necesariamente significan oportunidades nuevas de autoempleo, como se ha mencionado antes; sólo los empréstitos para iniciar un negocio cumplen cabalmente esa función; pero si el espíritu del Programa es generar fuentes alternativas de empleo y de ingresos de cara a la insuficiencia que la dinámica económica en estos dos rubros, entonces la generación de empleos subordinados debe sumarse a los logros del Programa. Por tal razón, si por cada microcrédito suministrado se produce al menos una ocupación como la descrita, el PRONAFIM estará cumpliendo el objetivo de “autoempleo” al otorgar créditos entre los beneficiados que ya poseen un negocio en pleno funcionamiento, aún cuando se trate, en sentido estricto, en un autoempleo.

Esta situación parece describir la operación del PRONAFIM porque, como se analiza más detalladamente en el capítulo 3, genera tanto autoempleo como empleo subordinado. Para determinar la cantidad de ambos conceptos esta evaluación parte de los datos proporcionados por dos encuestas². Por un lado, una encuesta realizada a 1396 personas por la UNAM reveló que 32% de las personas utilizan su primer crédito para iniciar un negocio. Ambas cifras son un indicador de la proporción de microcréditos que son suministrados por primera vez en un período determinado y de la porción de éstos que se utilizan para iniciar un negocio.

Sin embargo, ya se ha mencionado que el espíritu del Programa es generar alternativas a la escasa generación de fuentes de trabajo; en este sentido, el porcentaje debe ser adicionado por la proporción de empleos que, además del correspondiente al beneficiarios directo, provoca el uso productivo de los microcréditos. La otra encuesta realizada por el PRONAFIM concluye que por cada microcrédito otorgado se crean 0.65empleos, porque sólo 18.5% de los beneficiarios son empleadores, aunque en promedio generan 2.26 puestos de trabajo adicionales. Por último, la relación entre el número de microcréditos y el de

² Germán Pérez et al. “Encuesta de impacto social y empoderamiento a través del microcrédito”, Marzo de 2004, UNAM, mimeo y PRONAFIM , “Estudio Económico FINAFIM”, realizada por la empresa “Punto Objetivo, en mayo de 2004.

beneficiarios anual es de 1.13. Por tal razón, la verdadera aportación del microcrédito a la creación de empleos, ya sea bajo la forma de autoempleo o de trabajo subordinado, que llamamos AE, es igual a

$$AE = \frac{1}{1.13} (0.32 * M + 0.185 * 2.26M) = 0.653M$$

Es decir, por cada 100 beneficiarios se generan 65 empleos; 28 de ellos corresponden a autoempleo, y 37 a puestos subordinados. Por tal razón el análisis de la cobertura y de los microcréditos a los beneficiarios puede representar una buena aproximación al cumplimiento del objetivo mencionado, especialmente si se considera que al fijar las metas en términos de microcréditos otorgados, se fija indirectamente el número de oportunidades de autoempleo que el PRONAFIM quiere crear. En la medida en que el porcentaje no se altera, al determinar la meta de microcrédito se fija la de autoempleo; la proporción de cumplimiento del objetivo no se ve afectada por el hecho de que las oportunidades de autoempleo sean una fracción de los créditos otorgados, porque en la fracción impera tanto para las metas propuestas como para los avances logrados. Sin embargo, es recomendable que el Programa introduzca acciones para iniciar negocios, si pretende mantener el objetivo de autoempleo.

6.1. Beneficiarios: cobertura nacional y evolución.

Al finalizar 2004, el PRONAFIM había otorgado 575,120 microcréditos, de los cuales 286,972 fueron repartidos durante ese año. Esta cantidad representa un incremento de 99.6% con relación al total acumulado de beneficiarios que el Programa alcanzó hasta diciembre de 2003 y de 61.3%, respecto al número de microcréditos que se entregaron en el año anterior. De esta forma, la proporción en el cumplimiento de objetivos, como lo muestra el cuadro I.10, fue de 130%.

Así mismo, el cuadro I.10 muestra que, desde que inició, el PRONAFIM ha ampliado consistentemente su cobertura. En términos relativos, el mayor impulso ocurrió en 2002, cuando este rubro aumentó en 479%; pero, sin demeritar el esfuerzo, esta conducta obedeció al carácter incipiente del Programa, que partía de una cifra inicial muy baja: 19

mil acreditados; al terminar 2003, la cobertura se había expandido en 161%, para 2004, ella había experimentado una ampliación adicional de casi 100%.

De conformidad con la lógica para determinar la cantidad de autoempleos y empleos subordinados, la ministración de microcréditos durante 2004 significó la creación de 143,700 puestos laborales, de los cuales 62,300 correspondieron a la primera categoría, y el resto, a la segunda.

Cuadro I.10. Cobertura del Pronafim: beneficiarios y cumplimiento de objetivos

Número de microcréditos por año		Cumplimiento del objetivo de cobertura para ejercicio fiscal de 2004			
	Total		Meta (A)	Alcanzado (B)	Cumplimiento (B/A) (%)
Total 2001	19,009				
Total 2002	91,238				
Total 2003	177,901				
Total 2004	286,972	Trimestre 1	41,938	48,792	116.34
		Trimestre 2	49,655	63,730	128.35
		Trimestre 3	58,793	77,929	132.55
		Trimestre 4	69,614	96,074	138.01
Total	575,120	2004	220,000	286,972	130.44
Acumulado					
2001	19,009				
2002	110,247				
2003	288,148				
2004	575,120				
Variación porcentual (%)					
2001-2002	479.97				
2002-2003	161.37				
2003-2004	99.59				
Enero-dic. de 2003-2004	61.31				

Fuente: elaboración propia con datos del PRONAFIM, "Microcréditos reportados por las IMF mensualmente"

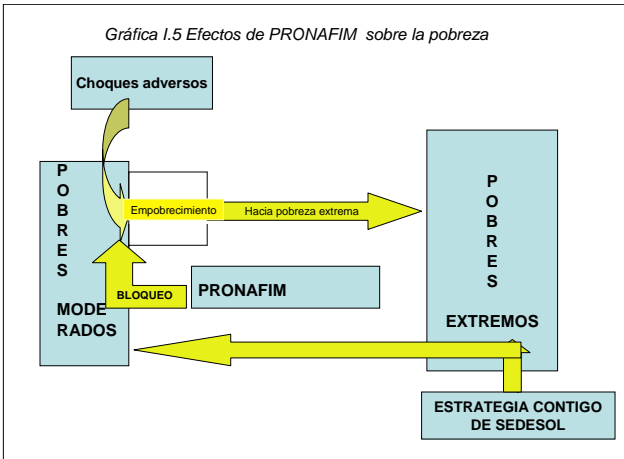
La expansión del número de acreditados se ha fincado en una estrategia que privilegia el financiamiento a individuos que encuentran en los grupos solidarios la vía más socorrida para acceder a los créditos —estos representan 80% del total de empréstitos— sobre quienes deciden hacerlo de forma individual. De esta forma, continúa animando una combinación provechosa entre capital social y vocaciones empresariales individuales, que denuncia que los usuarios presentan un perfil claramente moderno, característico de los agentes que viven en medios urbanos, que es el ambiente en el que se desarrollan la gran mayoría de los beneficiarios.

En este sentido, acentúa el desarrollo de las vocaciones empresariales mediante un uso “asociativo” del capital social sobre el tradicional uso “comunal”, que suele desplegarse en núcleos de población más pobres, con vínculos comunitarios más sólidos y con una raigambre rural mayor. Como se verá más adelante, este hecho denuncia que, aunque el

Programa orienta sus acciones hacia personas que viven en condiciones de pobreza, éstas no son las que la padecen en forma extrema, sino moderada.

Los objetivos declarados no especifican cuál de las dos condiciones de pobreza constituyen la preocupación central del PRONAFIM; sin embargo, el hecho de que se dirija hacia los pobres moderados significa una aportación valiosa al combate de la pobreza, frecuentemente descuidada por los analistas de este fenómeno social: cuando se examina el crecimiento que, a partir de la crisis de 1995, ha registrado la pobreza extrema, se encuentra que el principal determinante de esta evolución ha sido el empobrecimiento acelerado de la población que vive en pobreza moderada³; no obstante, las políticas oficiales han apuntado sus miras hacia la pobreza extrema, sin que hayan desplegado ningún programa contra la dimensión moderada de este fenómeno en un sentido preciso: evitar el deterioro de sus condiciones de vida.

Al enfocarse a la pobreza urbana y moderada, el PRONAFIM ayuda a detener engrosamiento de la pobreza extrema, en la medida en que impone un freno al flujo de personas que provienen del primer tipo de pobreza y que, al sufrir choques adversos — como enfermedades, pérdida de empleo, etc —, sus ingresos caen hasta rebasar la línea de pobreza extrema. En este sentido, el PRONAFIM no sólo coadyuva a los programas oficiales que la combaten, sino que también los complementa porque cubre un espacio descuidado por esas políticas oficiales. Esta relación se puede apreciar en la siguiente gráfica



³ Henio Millán, “Crisis y pobreza extrema en México. ¿Provoca pobreza el modelo de desarrollo? en *Perfiles Latinoamericanos*, num. 19, diciembre de 2001, Flacso-Sede México.

Sin embargo, el enfoque de la pobreza adoptado activa un riesgo que, como se mencionará más adelante, ha empezado a materializarse en la selección de beneficiarios: la inclusión de personas de ingresos relativamente bajos, pero que no cumplen la condición de pobreza, en ninguna de sus modalidades. Este riesgo puede ser corregido con un criterio explícito y claro de pobreza y una revisión cuidadosa de los beneficiarios seleccionados; sin embargo parece estar suscitando desviaciones con relación a sus objetivos y propósitos iniciales.

6.2. La cobertura por entidad federativa

En el terreno de los hechos, la creciente falta de correspondencia entre beneficiarios y pobreza ha conducido a que el Programa adopte un criterio de selección que, a juicio de los evaluadores, es espurio: el beneficiario potencial es aquel que no tiene acceso al financiamiento que ofrecen los intermediarios convencionales. Bajo esta lógica opera una actitud distorsionante, que pretende adaptar el espíritu original del programa a la operación del mismo, en lugar de ceñir la gestión al propósito que motivó su creación. Esta ha propiciado que se genere una disparidad entre la asignación geográfica de los recursos y la distribución que, entre las entidades federativas, guarda la pobreza y la marginalidad. A este tema se dedica el siguiente apartado.

Cuadro I.11. Distribución de microcréditos por entidad federativa

Estado	Microcréditos	%	Acumulado
			%
MEX	284,980	49.55	49.55
DF	81,738	14.21	63.76
NL	30,236	5.26	69.02
CHIA	28,110	4.89	73.91
GTO	23,497	4.09	77.99
MOR	22,551	3.92	81.92
TAMS	12,441	2.16	84.08
PUE	11,411	1.98	86.06
OAX	10,029	1.74	87.81
SON	9,228	1.60	89.41
SIN	8,790	1.53	90.94
VER	7,885	1.37	92.31
SLP	7,340	1.28	93.59
JAL	6,650	1.16	94.74
HGO	5,993	1.04	95.79
QRO	5,186	0.90	96.69
BCS	4,887	0.85	97.54
CHIH	3,431	0.60	98.13
YUC	3,149	0.55	98.68
COAH	2,074	0.36	99.04
MICH	1,882	0.33	99.37
GRO	1,438	0.25	99.62
BSO	1,200	0.21	99.83
NAY	444	0.08	99.90
TAM	367	0.06	99.97
TLAX	161	0.03	100.00
BCN	16	0.00	100.00
COL	4	0.00	100.00
Total	575,120	100.00	

Fuente: elaboración propia con datos de PRONAFIM

Como se puede apreciar en el cuadro I.11, el PRONAFIM cubre con sus servicios financieros 28 entidades federativas, aunque su presencia real se reduce a 26 de ellas⁴. La cobertura exhibe un alto grado de concentración en tres entidades con un perfil decididamente urbano: el Estado de México, el Distrito Federal y Nuevo León, que aportan 70% de los beneficiarios totales. En ellas la industria y los servicios ocupan un lugar predominante en su estructura económica. La concentración en estos estados da cuenta del lugar que ocupa la pobreza moderada frente a la extrema, en las preocupaciones de los encargados de asignar los créditos. En ellas existe una mayor cantidad de pobres, en virtud de la extensión demográfica que las caracteriza, pero estas personas acusan un perfil menos intenso de la pobreza: son menos pobres que aquellos que viven en localidades con menor grado de urbanización. Estas observaciones refrendan la proposición de que el PRONAFIM atiende — cuando lo hace — a los moderadamente pobres; llena, así, un hueco de la política de combate a la pobreza.

El problema es que confina a otros programas, con menor alcance, la atención que, por la vía financiera, debería recibir la pobreza extrema, al tiempo que debilita la vinculación del Programa con las zonas de mayor marginación. El cuadro siguiente muestra la escasa correlación que guarda la distribución regional de los microcréditos con la estructura estatal de la masa carencial, concepto utilizado para aproximar la pobreza extrema.

Recuadro I.4. La masa carencial y la distribución de recursos de los programas de combate a la pobreza

El concepto de masa carencial combina dos aspectos centrales de la medición de la pobreza: el grado de rezago que los individuos muestran en la satisfacción de una o varias necesidades y el número de personas que padecen esa insatisfacción. Por tal razón, la estimación de la masa carencial es una aceptable aproximación a la cantidad de pobreza (no sólo de pobres) que prevalece en los hogares y entre los conglomerados sociales. Al privilegiar este criterio para asignar los recursos, se parte de un principio relativamente sencillo: los municipios o las entidades federativas con más masa carencial son los que abrigan más pobreza; por ello, los recursos deben repartirse en función de la contribución relativa de una entidad a la pobreza total de la nación, representada por el total de la masa carencial que impera en ella:

$$\text{Masa carencial} = \text{cantidad de pobreza extrema}$$

Si representamos la masa carencial estatal por MCE, y la estatal por MCN; los recursos a los que tiene derecho el entidad *i*-ésima pueden ser representados así:

⁴ En Baja California Norte se atiende a sólo 8 personas, y en Colima, a 2

$$RE = \left(\frac{MCE_t}{MCN} \right) RT$$

Donde RE simboliza los recursos estatales que le deben ser conferidos al estado por su contribución a la pobreza nacional; RT son los recursos totales de un programa destinado a combatir la pobreza.

La estimación de la masa carencial es, pues, un proceso medular en la asignación de los recursos. La unidad de observación son las carencias del hogar, en la medida en que a partir de ellas se construyen las masas carenciales de los hogares y, enseguida, la de los estados. El grado de satisfacción de una necesidad puede ser representado por la distancia relativa que media entre una cobertura ideal —determinada por una norma— y la cobertura que efectivamente muestran las personas de un hogar. Esta distancia exhibe la brecha (P) que calcula qué tan lejos o qué tan cerca está un hogar de satisfacer, en forma ideal, una necesidad (w). Si llamamos X, al valor observado para la cobertura efectiva:

$$P = \frac{Z_w - X_w}{Z_w} = 1 - \frac{X_w}{Z_w}$$

Cuando el resultado de la brecha es negativo, el hogar exhibe un logro en la satisfacción de la necesidad w, en el sentido de que su condición le permite satisfacerla sobradamente; si es positivo, revela un rezago que manifiesta una carencia, mientras que cuando es igual a cero, el hogar satisface la necesidad exactamente como lo dicta la norma.

Por otro lado, en la medida en que la brecha es positiva, pero su valor se acerca a uno, más intensa es la carencia del hogar, porque es mayor la insatisfacción de esa necesidad. En el límite, cuando alcanza un valor equivalente a la unidad, la carencia es total y el grado de satisfacción es simplemente nulo

La Ley de Coordinación Fiscal recomienda la estimación de cinco brechas: ingreso per cápita del hogar (P₁), el nivel educativo promedio para el hogar (P₂), la disponibilidad de espacio en la vivienda (P₃), de drenaje (P₄) y de electricidad-combustible para cocinar (P₅). Cada una es ponderada, para arrojar un promedio de las brechas del hogar. A este promedio le denomina Índice Global de Pobreza del hogar j (IGP_j):

$$IGP = 0.461P_{j1} + 0.1250P_{j2} + 0.238P_{j3} + .0608P_{j4} + 0.1140P_{j5}$$

El criterio de asignación de recursos en función de la masa carencial debe cumplir tres requisitos previos. El primero consiste en identificar quiénes son los pobres; el segundo, en estimar la intensidad de la pobreza, y el tercero, en determinar cuántas son las personas clasificables en esa condición. El IGP es el instrumento que permite solventar los dos primeros: los hogares que ostentan valores positivos y menores a la unidad son aquellos identificados en situación de pobreza extrema, porque el grado en que, en promedio, satisfacen el grupo de necesidades elegidas es inferior al que marcan las normas correspondientes. Al representar un promedio ponderado de las brechas, un valor más alto de este indicador, pero ubicado en el intervalo mencionado, da cuenta de condiciones más graves de pobreza. Así mismo, cuando el IGP —como lo consigna el procedimiento recomendado por la Ley— se eleva al cuadrado, esta operación suministra más peso a los hogares más pobres.

La cobertura de la tercer exigencia demanda introducir el factor poblacional, proceso que se realiza en dos etapas: en la inicial, se estima el tamaño del hogar y se adjudica a cada miembro el IGP cuadrático, para obtener la masa carencial de esa unidad de análisis. El resultado es, en el fondo, una suma de índices los índices individuales de pobreza, bajo la premisa de que cada uno de los componentes del hogar sufre las carencias con la misma intensidad. En este sentido, el procedimiento oculta las posibles inequidades que pueden surgir

en el seno familiar, fruto de la discriminación de las mujeres o de la vulnerabilidad de los niños y de los ancianos. La segunda etapa consiste en adicionar las masas carenciales de todos los hogares, para obtener las referentes al municipio y a la del estado.

$$MCH_j = IGP^2 * T_j$$

Donde T representa el tamaño del hogar j. En este sentido, la masa carencial del estado i, pueden ser simbolizados así:

$$MCE_i = \sum_{j=1}^n MCH_j$$

donde n indica la totalidad de hogares en condiciones de pobreza extrema de ese estado. Por su parte, la masa carencial nacional no es más que la suma de las masas carenciales de todos los hogares que en tales condiciones viven en un país.

Cuadro 1.12. Cobertura estatal y distribución de la masa carencial

	Contribución masa carencial Nacional (%)	Distribución de Beneficiarios (%)
Veracruz	11.74	1.37
Chiapas	9.41	4.89
Guerrero	8.52	0.25
Oaxaca	8.03	1.74
Mexico	8.00	49.55
Puebla	7.99	1.98
Michocan	5.70	0.33
Guanajuato	5.31	4.09
Jalisco	3.97	1.16
Hidalgo	3.50	1.04
San Luis	3.45	1.28
Yucatán	2.72	0.55
Tabasco	2.42	0.00
Zacatecas	1.95	0.00
Tamaulipas	1.85	2.16
Chihuahua	1.71	0.60
Durango	1.63	0.21
Nuevo Leon	1.57	5.26
Queretaro	1.48	0.90
Sinaloa	1.40	1.53
Campeche	1.11	0.00
Cohahuila	0.97	0.36
Sonora	0.96	1.60
Morelos	0.94	3.92
Tlaxcala	0.88	0.03
Nayarit	0.81	0.08
Quintana Roo	0.70	0.00
BC	0.55	0.00
Agascalientes	0.40	0.00
Colima	0.22	0.00
BCS	0.13	0.85

Fuente: elaboración propia con datos de PRONAFIM y PEF
*/ Se elimina el DF para compatibilizar el cálculo con el PEF

Otra forma de analizar la falta de correspondencia entre la población objetivo efectivamente atendida por el PRONAFIM y la pobreza extrema, la aporta el examen de los municipios en los que opera, clasificados por su grado de marginalidad.

Cuadro I.13. Municipios operados por PRONAFIM, operados por grado de marginalidad

Grado de marginalidad	Número de municipios	Estructura porcentual (%)
Muy Baja	132	24.13
Baja	141	25.78
Media	112	20.48
Alta	135	24.68
Muy Alta	27	4.94
Total	547	100

Fuente: elaboración propia con datos de PRONAFIM, **Concentrado por Estados**

El programa opera en 547 municipios. De ese total, solamente 29.6% acusan un grado de marginalidad alta y muy alta. En cambio, 50% son de baja y muy baja marginalidad. En este sentido, el Programa opera fundamentalmente en zonas donde la marginalidad es muy baja.

Hasta julio de 2003, el PRONAFIM estaba obligado a canalizar recursos hacia zonas de alta y muy alta de marginación. A partir de entonces, las Reglas de Operación fueron modificadas y el Programa fue eximido de esta obligación, en un afán de adaptar la operación al funcionamiento efectivo del Programa, pero sobre todo con la finalidad de evitar un problema de selección adversa: favorecer a personas que, por vivir en esas áreas, podían ser beneficiadas sin cubrir dos requisitos del programa: ser pobres y no tener acceso al crédito comercial. En este sentido, los cambios parecían pertinentes porque, por un lado, precisaban el destino de los créditos hacia quienes realmente los necesitaban y, por el otro, porque las zonas de alta marginación exhiben ambientes que debilitan el desarrollo de los negocios. De esta forma, si una persona en condiciones de pobreza recibía un microcrédito, las probabilidades de abandonar esas condiciones por esta vía se verían seriamente reducidas; en cambio, si se le permite emigrar a otros ambientes más propicios para el progreso de su actividad económica, el microfinanciamiento aumentaría esas probabilidades.

Sin duda, la discrepancia entre la asignación de los microcréditos y la distribución geográfica de la pobreza y la marginalidad ha sido fuertemente influida por hecho de escoger a los pobres moderados como población objetivo privilegiada. Las Reglas de

Operación no distinguen entre pobreza moderada y pobreza extrema. Esto ha permitido que el PRONAFIM opere con suficiente libertad en materia de asignación social y regional de los recursos; pero a juicio de los evaluadores, si bien cubre un vacío de la política contra la pobreza — como se explicó antes—, abre un espacio que necesita ser atendido: el financiamiento de proyectos productivos de los más pobres

La conclusión de este apartado es la siguiente: el PRONAFIM ha logrado ampliar considerable y permanentemente desde que inició operaciones. Ello le ha permitido cumplir sobradamente sus metas, que en el caso de 2004 representa 130% de la meta que, para otorgar créditos, se propuso para ese período

Por otro lado, la cobertura por entidad federativa no muestra grandes variaciones; conserva una alta concentración en tres entidades con alto perfil urbano (México, DF y Nuevo León), que denuncia que la población atendida es moderadamente pobre. Ello no implica violación alguna a las reglas de operación, porque éstas no hacen distinción entre las distintas modalidades de la pobreza. Antes bien, contribuye a cubrir un aspecto olvidado por la política de combate a la pobreza, en la medida en que ésta tiende a enfocarse hacia las personas que la padecen en condiciones extremas.

La cobertura regional observa una atención relativamente escasa en las zonas marginadas y una baja correlación con la distribución regional de la masa carencial, que los evaluadores han utilizado para aproximar la estructura geográfica de la pobreza. Sin embargo, como se ha apuntado, esto más que representar una falla, da cuenta de que el PRONAFIM enfoca sus acciones hacia la pobreza moderada, donde es posible compatibilizar el combate a la pobreza con el desarrollo de negocios financiados con microfinanciamiento.

C. Tercera parte: El grado de satisfacción de la población Objetivo.

La determinación del grado de satisfacción se fundó en una encuesta de 597 entrevistados, a los cuales se hicieron un grupo de preguntas que dan cuenta de dos aspectos de la satisfacción: la utilidad del microcrédito para conformar un proyecto de vida y la operación

del Programa. El primer aspecto es cubierto con una pregunta general: ¿volvería usted utilizar el esquema de microcréditos?; el segundo, recoge la calificación que los usuarios del crédito otorgan a los siguientes rubros: servicios prestados generales, el que reciben de los promotores, la facilidad para obtener el crédito, la rapidez en su otorgamiento y los requisitos y trámite que debe cubrir para tener acceso a este mecanismo crediticio. Las respuestas de los encuestados sirven para obtener una calificación final del grado de satisfacción, que recorre una escala de 0 a 10. La metodología se describe en el recuadro siguiente.

Recuadro I.5. Metodología para calcular el grado de satisfacción

La encuesta fue aplicada a 597 personas, que incluyen dos tipos de personas ligadas al PRONAFIM: usuarios, que mantienen una relación crediticia vigente con el Programa y asciende a 592, y ex usuarios, que ya no sostienen vínculo alguno con él; éstos fueron en total 95 personas. Introduce, entonces, un factor para ajustar el grado de sinceridad, en la medida en que la respuesta de los segundos ayuda a sopesar las respuestas de los primeros. Así mismo, la división entre usuarios y exusuarios permite adoptar una dimensión temporal, aunque sea rudimentaria, en el grado de satisfacción, que habilita a los evaluadores examinar la evolución que el mismo ha experimentado en el curso del tiempo; es decir, introduce un “antes” y un “después” que da cuenta de la mejoría o del empeoramiento en la satisfacción de los usuarios.

El servicio que el Estado suministra con la actividad del PRONAFIM tiene dos aspectos claves: la utilidad del microcrédito para mejorar las condiciones de vida del acreditado y la percepción del usuario en torno a la operación administrativa del mismo. La determinación de la utilidad del microcrédito es aproximada con una pregunta que inquiriere al encuestado sobre su disposición a utilizarlo de nuevo. En este sentido, supone que mientras mayor sea el beneficio que acarreó en su proyecto de vida, especialmente porque ayudó a resolver un problema de insuficiencia de ingresos, mayor será el grado de satisfacción y también mayor su inclinación a utilizarlo de nuevo. Esta inclinación entraña, implícitamente, dos tipos de recomendaciones: la que el usuario haría a los demás, pero sobre todo, la que se haría así mismo. De esta forma, refuerza la sinceridad que busca la encuesta al incluir a los exusuarios.

La pregunta y las respuestas posibles en torno a la utilidad del programa fueron las siguientes: ¿cuál sería su intención para volver a utilizar los servicios de microcréditos para apoyar su negocio?: definitivamente no lo utilizaría; probablemente no lo utilizaría; tal vez sí, tal vez no lo utilizaría; probablemente lo utilizaría; definitivamente lo utilizaría.

Por otro lado, la satisfacción con la operación administrativa es captada mediante el siguiente grupo de preguntas:

- De acuerdo con la siguiente escala, ¿cómo califica en general los servicios prestados para obtener un microcrédito?: pésimo; malo; ni bueno ni malo; bueno; excelente
- ¿Cómo califica en general el servicio prestado por los promotores?: muy malo; malo; ni bueno ni malo; bueno; excelente.
- De acuerdo con la siguiente escala, ¿qué tan fácil fue obtener un microcrédito?: muy difícil; difícil; ni fácil, ni difícil; fácil; muy fácil?
- De acuerdo a la siguiente escala, ¿qué tan rápido fue obtener un microcrédito?: muy lento; lento; ni lento, ni rápido; rápido; muy rápido?
- De acuerdo a la siguiente escala, ¿cómo califica los trámites para obtener un microcrédito?: muy difíciles; difíciles; ni fáciles, ni difíciles; fáciles; muy fáciles.

Como se puede observar, las respuestas a estos interrogantes dan lugar a una escala simétrica, que puede ser traducida en: muy insatisfactorio, para la peor calificación; insatisfactorio, para una mala calificación; regular satisfacción, para una calificación intermedia; satisfactorio, para una buena calificación; y muy satisfactoria, para una

calificación simétrica. La simetría permite otorgar valores a los distintos puntos de cada escala



De esta forma, se puede obtener un promedio para cada pregunta, en función de la calificación otorgada por los encuestados a cada rubro:

$$P_j = \frac{\sum_{i=1}^n C_i}{n}$$

Donde C_i es la calificación que el i -ésimo encuestado le otorga al rubro abordado por la pregunta j , mientras que n es el número total de encuestados y P , el promedio.

De esta forma se obtienen bloques de promedios: el primero se refiere a la utilidad; el segundo, a la operación administrativa:

$$P_o = \frac{\sum_{j=1}^5 P_j}{5}$$

El segundo se refiere al promedio de la utilidad de microcrédito:

$$P_u = \frac{\sum_{i=1}^{597} C_{ui}}{597}$$

Donde P_o es el promedio total de los rubros que dan cuenta de la satisfacción con la operación administrativa; P_u , el referente a la utilidad del microcrédito; y C_{ui} , la calificación que otorga el encuestado i -ésimo a esa utilidad.

Para obtener una calificación única del grado de satisfacción, se procedió a obtener un promedio ponderado entre los dos bloques, con el criterio de que la utilidad del microcrédito tiene una importancia mayor para el usuario que la operación administrativa. Los ponderadores fueron 60% para la utilidad y 40% para la operación. La calificación final que da cuenta del grado de operación, que llamamos C_F , se obtiene mediante el promedio ponderado de la calificación del bloque “operación” y del bloque “utilidad”:

$$C_F = 0.6P_u + 0.4P_o$$

Cuadro I.14. Grado de satisfacción de la población objetivo

CALIFICACIÓN			
Aspectos evaluados: Operación	Ex usuarios	Usuarios	Total
	Antes	Después	
Servicios	7.21	7.76	7.67
Promotores	7.32	7.78	7.7
Facilidad en la obtención	6.87	7.11	7.09
Rapidez en la obtención	6.61	7.14	7.06
Requisitos y trámites	7.11	7.39	7.36
Promedio síntesis	7.02	7.44	7.23
Aspectos evaluados: utilidad			
Intención de seguir utilizando los servicios	6.5	8.48	8.16
CALIFICACIÓN FINAL			7.84
PROPORCION DE ENCUESTADOS			
Intención de seguir utilizando los servicios	Antes	Después	Total
Definitivamente no lo utilizaría	12.6	1.8	3.5
Probablemente no lo utilizaría	3.2	2	2.2
Tal vez sí, tal vez no lo utilizaría	16.8	8.4	9.7
Probablemente sí lo utilizaría	46.3	30.8	33.3
Definitivamente sí lo utilizaría	21.1	57	51.3
Total	100	100	100

7. El grado de satisfacción y la utilidad del microcrédito.

Como se puede apreciar en el cuadro I.14, la utilidad del microcrédito para contribuir al proyecto de vida del beneficiarios tiene una calificación de 8.16, que corresponde a un situación que supera ligeramente casi en un punto la que corresponde a satisfactorio (7.5), pero menor al grado de muy satisfactorio. Ello significa que tanto los usuarios como los exusuarios se encuentran más que satisfechos con los beneficios que el microcrédito ha acarreado a sus vidas.

Otra forma de apreciar esta proposición consiste en examinar la proporción de encuestados que contesta cada una de las respuestas posibles a la pregunta sobre la utilidad: 88% ellos se inscriben en dos categorías de mayor grado de satisfacción: “probablemente sí lo utilizaría” y “definitivamente sí lo utilizaría”. Ello indica que 80% de los beneficiarios se

encuentra al menos satisfecho con la utilidad que le ha brindado el microcrédito; sólo 6% se encuentra en una posición que denuncia que el microcrédito no ha sido provechoso para su proyecto de vida.

Por otro lado, cuando la evaluación separa los usuarios y los exusuarios, ésta adquiere una dimensión temporal que permite observar la evolución del grado de satisfacción. En este sentido, la encuesta demuestra que éste ha aumentado de una calificación de 6.5 a otra de 8.48. Es decir, los usuarios vigentes sienten que el microcrédito ha sido más útil que los exusuarios.

8. La operación administrativa y el grado de satisfacción

Por otro lado, la operación del programa obtuvo una calificación de 7.44, que la ubica — para todo efecto práctico — en la categoría de satisfactoria (7.5). Esta es el resultado de una mejor estimación de los servicios generales asociados al microcréditos y, en particular, por el desplegado por los promotores. La facilidad, la rapidez y los trámites para conseguir el préstamo reciben una calificación moderadamente inferior que la que demanda el grado de satisfactorio.

Por último, cada uno de los rubros mejora cuando se compara con la evaluación que le otorgan los exusuarios. Esto, como se ha mencionado, se relaciona en que este tipo de beneficiarios dan cuenta de la calidad del servicio cuando ellos lo utilizaron, mientras que para los usuarios vigente representa la percepción de los servicios actuales.

9. El grado de satisfacción y la calificación total.

Como fue expuesto en el recuadro 1.5, la calificación final es un promedio ponderado de la utilidad del microcrédito y de la operación administrativa del Programa, a cargo de las microfinancieras. En la medida en que la utilidad es el objetivo final y determinante, porque es ella la que afecta el nivel de vida de los beneficiarios, recibe una ponderación mayor al de la operación, que cobra su dimensión verdadera si se le mira como un factor que puede alentar o inhibir la continuidad con el Programa.

Los resultados arrojan una calificación final de 7.84; es decir un poco mayor que la que corresponde a la categoría de satisfactorio.

La conclusión de este apartado es que la población objetivo se encuentra satisfecha con el PRONAFIM, y le otorga una calificación de 8.16, en una escala de 1 a 10. Esta es

resultado de que los beneficiarios sienten que la operación es satisfactoria (7.44) y de que la utilidad que los microcréditos han acarreado a su vida es más que satisfactoria (8.16).

1. Metodología

Las nuevas Reglas de Operación que rigen al PRONAFIM han entrado en vigor el 19 de junio de 2004, por lo que su aplicación efectiva se llevo a cabo a partir del segundo semestre del año.

Para evaluar el apego del PRONAFIM a sus Reglas de Operación se analizaron distintos momentos de su vinculación con las IMF: la selección y autorización de estas, el uso de los recursos financieros y de los subsidios que se ponen a su disposición y el destino final de los microcréditos una vez que son otorgados a los grupos y a los individuos que constituyen la Población Objetivo

Tomando en consideración que la responsabilidad del funcionamiento del Programa recae fundamentalmente sobre el Comité Técnico FINAFIM, para verificar el cumplimiento de las Reglas de Operación del PRONAFIM se ha revisado la totalidad de las Actas de las sesiones de dicho Comité, en el período ya mencionado, observando la integración del mismo, la periodicidad de las reuniones y, cuando fue necesario, la celebración de diversos acuerdos.

Como en otras ocasiones, se procedió a la revisión exhaustiva de cada uno de los expedientes de las Instituciones Microfinancieras (IMF) de las cuales depende el funcionamiento del PRONAFIM y en donde se concentra toda la información y documentación que permite observar en detalle la operación de este esquema de otorgamiento de microcréditos. Cabe recordar que en esos expedientes se encuentran, además de lo anterior, los instrumentos jurídicos correspondientes (acuerdos del Comité y contratos entre FINAFIM e IMF) que avalan la autorización del Comité Técnico y la comprobación de la figura jurídica de las IMF (actas y escrituras notariales), las bitácoras

de visitas así como aquellas evaluaciones que permiten al consultor verificar si la IMF cumple con las condiciones estipuladas por el Programa.

Para la revisión de los expedientes, se utilizó el siguiente criterio de evaluación: las IMF incorporadas al FINAFIM durante el año de 2004, fueron auditadas en todos los elementos que llevaron a su selección y también en cuanto al cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad señalados en las Reglas de Operación correspondientes 2003.

Asimismo, se utilizó otro tipo de información correspondiente a los flujos financieros del programa, la asignación de líneas de crédito, la elaboración de informes sobre cumplimiento de objetivos y metas, entre otros.

Complementariamente se analizó la información correspondiente a las acciones de difusión del programa, punto importante para el funcionamiento de este y el alcance de la población objetivo.

2. Misión, objetivos generales y objetivos específicos

Como se señaló, con la presente evaluación se cierra el ciclo de funcionamiento del Programa dentro de marco de las Reglas de Operación 2003, publicadas en el Diario Oficial el 4 de julio de 2003, ya que para el segundo semestre del 2004 se inició la vigencia de las nuevas Reglas 2004.⁵

Objetivos generales y específicos

Dentro de los Objetivos Generales y Específicos de consolidar el Sector Microfinanciero y de crear oportunidades de autoempleo y generación de ingresos para la población pobre o

⁵ El lunes 19 de julio del 2004 Aparecen Publicadas en el Diario Oficial, Segunda Sección las Reglas de Operación E Indicadores de Resultados para la Asignación del Subsidio Canalizado a Través del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario para el ejercicio Fiscal 2004.

de bajos recursos, el Programa ha tenido avances importantes durante el año de 2004: por un lado, se han incorporado nuevas IMF al PRONAFIM; y, por otro, se ha seguido la estrategia de expandir las ya existentes a través de la creación de sucursales.

De enero a diciembre del 2004 se incorporaron 14 nuevas IMF, frente a las 23 IMF incorporadas en 2003 y las 30 en 2002; se incubó 1 IMF, en contraste con las 2 IMF incubadas en el año anterior. Pero, en cambio, se aprobaron y pusieron en funcionamiento 46 nuevas sucursales, en comparación con el año anterior en el que se autorizaron 30.

La experiencia en la utilización de las diversas estrategias de expansión del Programa y la valoración de sus respectivos costos está mostrando, claramente, una mayor eficacia en el proceso de creación de nuevas sucursales lo cual es lógico si se toma en cuenta que es más barato y seguro apoyar a organizaciones que ya poseen una experiencia en el mundo de las microfinanzas, que enseñarlas o capacitarlas desde cero, como sucede con la incubadas. No obstante, conviene no olvidar el comentario anterior sobre los criterios de selección de unas y de otras.

Cabe destacar que sólo se incubó una IMF en 2004 pero, a diferencia de otras ocasiones, ninguna ha sido suspendida. Desde luego, las 45 sucursales aprobadas en 2004 ya se encuentran en funcionamiento, porque han podido aprovechar la experiencia de la IMF matriz sin incurrir en mayores costos de aprendizaje, contribuyendo además a la ampliación de la cobertura territorial del Programa. (Anexo 11)

En el último ejercicio de evaluación, el PRONAFIM no había logrado posicionarse en algunos estados de la República, pero durante el presente año ya lo ha hecho en Zacatecas, Aguascalientes y Tabasco, y ya se aprobó el establecimiento de una sucursal en el Estado de Campeche, por lo que le resta ampliar su cobertura a Colima y Quintana Roo.

En las Reglas de Operación se reitera el Objetivo Específico de fortalecer el marco normativo de las IMF y de las microempresas, objetivo que ya ha sido alcanzado desde tiempo atrás, pues todas ellas poseen reglas de operación internas que incluyen los

procedimientos específicos para el otorgamiento y cobranza de los créditos. De cualquier forma, no se han encontrado elementos para juzgar cómo ha venido funcionando esta dimensión del Programa al nivel de las microempresas, es decir no se sabe cómo se ve reflejado esto en las prácticas de administración de las microempresas.

Por su parte, hay un avance con relación al Objetivo Específico de las Reglas de Operación que requiere del Programa la promoción de acciones coordinadas con otros programas de carácter Federal, Estatal o Municipal y con la iniciativa privada. En las actuales Reglas de Operación 2004, se aprecia una disposición para permitir la participación de Organismos Intermediarios en el PRONAFIM, lo cual beneficia la colaboración con otros programas como el FOMMUR; aunque es de notar que este Programa pertenece a la misma Coordinación General a la que pertenece el PRONAFIM, dentro de la Secretaría de Economía. Por su parte, desde noviembre de 2003 viene operando un esquema de garantías establecido con el Banco Mercantil del Norte, consistente en la constitución de un Fondo Para la Participación de Riesgos, en beneficio de IMF contratantes de créditos con esa institución bancaria, ante la eventualidad de un incumplimiento de pagos.

En las Reglas de Operación 2003 y 2004 se señala el Objetivo Específico de realizar acciones de divulgación y promoción, así como la organización de eventos y encuentros de carácter nacional y/o internacional. De acuerdo a la información proporcionada por el Programa, durante el 2004 se realizaron acciones continuas de actualización y mantenimiento del material de divulgación, macro-talleres de capacitación a las IMF, asimismo se han realizado diversas acciones con funcionarios públicos, federales o de los gobiernos estatales, con empresas, asociaciones e instituciones educativas o bien con algunas IMF. También se ha autorizado una partida presupuestal con el objetivo de diseñar una campaña de comunicación y se ha realizado un estudio de mercado para conocer el grado de satisfacción del usuario con el Programa. En este mismo rubro se llevaron a cabo los eventos Primer Foro de Feminización y el Tercer Encuentro Anual de Micro finanzas.

De todas estas actividades, cabe destacar la publicación de una historieta que pretende promocionar el Programa entre la Población Objetivo, la publicación del boletín “Microfinanzas” y la realización de un video con testimoniales.

3. Lineamientos generales

Disposiciones generales

En el periodo anterior evaluado (2003) se observaron cambios y aclaraciones relacionadas con las figuras involucradas en el Programa, acotando claramente los papeles del intermediario, población objetivo, grupos solidarios y beneficiarios individuales, lo cual se ve reflejado en la participación cada vez mayor de organizaciones civiles.

Hay una tendencia entre diversas organizaciones sociales, con fines más amplios que los de funcionar como instituciones microfinancieras, a participar en el PRONAFIM, lo cual incrementa el potencial para generar capital social dentro del Programa al construir redes y al apoyar, con los márgenes de ganancia, causas importantes en favor del desarrollo social .

Las Reglas de Operación 2004 hacen énfasis en la focalización de la Población Objetivo y en la importancia de regular la conjugación del PRONAFIN con el FOMMUR, con miras a no traslapar esfuerzos. Sin embargo, estas medidas apuntan nuevamente a la consolidación de las Microfinancieras y no se aprecia ninguna consideración específica con relación a la población objetivo, que ayude en el cumplimiento de la misión del programa. Asimismo no se aprecia ningún mecanismo de coordinación con otros programas similares impulsados por otras instancias de gobierno.

En el presente ejercicio de evaluación el PRONAFIM ha logrado avanzar en un rubro pendiente desde pasados ejercicios, al elaborar y aprobar un Manual de Organización. No

obstante, las Reglas de Operación señalan como obligatoria la elaboración de un Manual de Operación que se encuentra apenas en una primera versión.

Tipos de apoyos

En el apartado correspondiente a tipos de apoyo, las Reglas de Operación 2003 establecen los límites a los montos crediticios otorgados a las distintas IMF. Según se establece, el límite de financiamiento para cada IMF o Intermediario no debe ser menor a \$50,000 pesos, ni mayor al 22% del techo financiero aprobado por el Comité Técnico. La información financiera que se detalla en el Anexo 8, demuestra que se cumple con la disposición señalada en ambas Reglas de Operación: el crédito menor otorgado a una IMF durante 2004 es de \$300,000 pesos y el mayor es de 48 millones de pesos, esto es, el 13.6% del total autorizado hasta el 31 de diciembre de 2004 que es de \$351,718,600.

En las Reglas de Operación se establece la obligación del Programa a apoyar actividades de asistencia técnica y capacitación, así como la adquisición de infraestructura informática y software para la formación y el fortalecimiento de IMF y sus redes. También se define la exigencia de apoyar a las IMF en la adquisición de equipo y mobiliario. Adicionalmente, se habla de apoyos no recuperables para Centros de Investigación y Universidades que desarrollen proyectos de investigación y programas académicos sobre la temática de microfinanzas y microempresas.

Por su parte se considera la posibilidad de aportar recursos, hasta por los montos que autorice el Comité Técnico, a esquemas de garantías de las Instituciones de Banca de Desarrollo, de acuerdo con los lineamientos y mecanismos que tengan establecidos dichas Instituciones, siempre y cuando estos esquemas coadyuven al cumplimiento de lo establecido en las presentes Reglas. Como ya se señaló, el PRONAFIN cumple con lo dispuesto al suscribir el contrato de Participación de Riesgo Crediticio con el Banco Mercantil de Norte, sin que a la fecha se haya incurrido aún en una situación de cartera vencida.

Al no existir, dentro de las Reglas de Operación 2003 y 2004, criterios específicos para definir el monto de los apoyos listados más arriba, diferentes a los que decida establecer el Comité Técnico, se puede señalar que el PRONAFIM cumple con lo dispuesto en dichos ordenamientos en lo que se refiere a los Apoyos Crediticios para la asistencia técnica y la capacitación en beneficio de las IMF, así como en el otorgamiento de Apoyos para la adquisición de equipo de cómputo y software. El Programa también cumple con el otorgamiento de recursos para el fomento de las IMF, tanto en lo que se refiere a la creación o incubación de nuevas IMF, como en lo relativo a la creación de sucursales de las IMF ya existentes.

En cuanto al número de IMF beneficiadas, entre enero y diciembre⁶ de 2004 se apoyaron seis procesos de incubación (\$1, 065,015.35pesos), 46 aperturas de sucursales (\$8,505,506.35 pesos), 52 acciones de capacitación (\$3,464,93 pesos) y 28 de asistencia técnica (\$3,938,133.08 pesos). De esta manera, el avance en el cumplimiento de la norma se ha producido básicamente en el ámbito de la apertura de sucursales, como ya se vio, y mucho menos en los otros rubros (Anexos 9 y 9A)

En contraste, debe señalarse que el PRONAFIM no ha iniciado acciones para financiar a Centros de Investigación y Universidades que estén interesados en desarrollar programas académicos de investigación y docencia en el área de las microfinanzas y microempresas, situación que se viene observando desde hace tiempo. No obstante, en el período se realizó un Foro de Feminización del Desarrollo celebrado en el mes de agosto, realizado en conjunción con la Universidad Iberoamericana, y el tercer encuentro de Microfinanzas, realizado en Septiembre

Monto del apoyo

⁶ Datos obtenidos a partir del *Cédula de Apoyos Financieros ministrados a Microfinancieras por el periodo enero a diciembre 2004*. Proporcionada por el PRONAFIM.

Además de las disposiciones acerca de los límites mínimos y máximos de los créditos para las IMF, las Reglas de Operación 2003 establecen algunas normas para el cobro de intereses. Las Reglas de Operación 2003 y 2004 establecen que los apoyos directos a los Beneficiarios Individuales o Grupos Solidarios deben definir criterios de recuperación en función de las reglas de operación de las propias IMF y de la capacidad de pago de los acreditados. También se menciona que los créditos entregados por el PRONAFIM a los Intermediarios para que, a su vez, se los hagan llegar a las IMF, estarán sujetos a tasas de interés preferenciales. Las Reglas de Operación 2003, establecen que las tasas de interés del PRONAFIM a los Intermediarios serán preferenciales, para que estos transfieran los recursos a las IMF de tal manera que se reduzcan sus costos de operación. Establecen también que: “Las tasas de interés activas de los apoyos crediticios a la Población Objetivo serán razonables de acuerdo con los costos de operación de las Instituciones de Microfinanciamiento y las condiciones de mercado”.

Sobre este particular, es de notar que las tasas de interés que cobra el PRONAFIM a las IMF equivalen a las tasas de los CETES a 28 días, algunas veces con una sobretasa de 1 a 3 puntos porcentuales, lo que puede considerarse como preferencial y general para las instituciones participantes. Pero, en cambio, las tasas activas que las IMF continúan cobrando a la Población Objetivo oscilan en un rango extremadamente amplio que va desde un 2% o 3% mensual, global, hasta tasas que alcanzan el 5% o 6.5%, disparidad que se ha señalado reiteradamente desde anteriores evaluaciones (Anexo 10).

Hay otros dos elementos dentro de este apartado que se incorporan en las Reglas de Operación 2003 y 2004. En primera instancia, se establece que los apoyos otorgados a las IMF o Intermediarios “se formalizarán mediante el instrumento jurídico correspondiente que deberá contener, de manera enunciativa y no limitativa, los términos y condiciones para la entrega de los recursos del apoyo, el monto de los mismos, en su caso, la tasa de interés a aplicar y los plazos y condiciones para su recuperación, así como las causales de rescisión, cancelación o suspensión de los propios recursos”.

Sobre este punto, es de destacar que en la revisión de los expedientes de las IMF se pudo constatar la existencia del Contrato correspondiente que define con toda claridad los términos de la relación entre el FINAFIM y las instituciones o intermediarios participantes. Dichos contratos contienen todas las cláusulas que se requieren en las Reglas de Operación 2003 y 2004. El cumplimiento de esta norma incluye a las IMF incubadas y al conjunto de sucursales que fueron aprobadas a lo largo del 2004 (Anexos 2, 3 y 4).

En segunda instancia, las Reglas de Operación 2003 y 2004 establecen que las IMF y los Intermediarios vigilarán que la Población Objetivo no esté recibiendo, en forma simultánea, apoyos de otros programas de microcréditos, federales, estatales y/o municipales dirigidos a los mismos conceptos. Sobre esta cuestión, el PRONAFIM y otros programas afines no cuentan con ningún mecanismo de verificación de la norma, por lo que no puede garantizar su cumplimiento como lo establecen las actuales Reglas de Operación.

Beneficiarios

De acuerdo a las Reglas de Operación 2003 y 2004, los criterios de elegibilidad les exigen a las IMF:

- a) Ser persona moral o fideicomiso legalmente constituido;
- b) Comprobar su funcionamiento activo cuando menos un año antes de solicitar su ingreso al FINAFIM;
- c) Contar con reconocimiento social, capacidad operativa y viabilidad financiera;
- d) Aceptar las normas y disposiciones del FINAFIM;
- e) Observar las presentes Reglas (2004).

De acuerdo a la metodología señalada, se evaluó el cumplimiento de la norma por parte de las IMF que han sido incorporadas al FINAFIM durante el año de 2004. La conclusión es que satisfacen los criterios de selección (Anexo 2).

Por su parte, para que las IMF sean elegibles dentro del Fideicomiso deben entregar a la Secretaría Técnica:

- a) Solicitud acompañada de un programa operativo y financiero con una propuesta detallada del uso que se dará a los recursos y que incluya 13 elementos
- b) Cartas de recomendación de programas gubernamentales y de instituciones financieras;
- c) Acta constitutiva, modificaciones y poder del representante legal;
- d) Carta con firma autógrafa del representante legal en la que se autorice al FINAFIM realizar consultas a las sociedades de información crediticia sobre el historial de las IMF o del Intermediario.

De acuerdo a la revisión de los expedientes, todas las IMF incorporadas en el año de 2004 cumplen con las normas de elegibilidad (Anexo 2).

También se requiere del Programa el pago oportuno de los créditos e intereses por parte de las IMF y un informe mensual sobre los pagarés endosados a favor del FINAFIM por parte de los beneficiarios. Cabe destacar que, en el periodo evaluado, no existe ninguna IMF suspendida y que la tasa de recuperación del programa es muy alta.

En cuanto a los informes de la posición de los pagarés endosados a favor de FINAFIM, como se ha hecho notar en evaluaciones anteriores, los consultores del Programa auditan periódicamente a las IMF a partir de Visitas de Supervisión o Seguimiento que se practican a cada una de las IMF cada dos, tres, cuatro o seis meses, según la calificación que les otorga el Programa. Estas visitas han sido fundamentales a lo largo de los últimos años para garantizar un buen funcionamiento del Programa.

Debe notarse también que las IMF de más recientemente creación, en comparación con el periodo evaluado anteriormente, también han sido visitadas en la mayoría de los casos, lo que lo muestra una mejora en la operación de este esquema de supervisión que se puede explicar a partir de nuevas formas de calendarizar las visitas o a partir de la contratación de más consultores. (Anexo 2)

Adicionalmente a los criterios de Selección y Elegibilidad, se revisó en todos los expedientes la existencia de la carta de aprobación de cada IMF por parte del Comité Técnico, así como el Contrato entre el FINAFIM y las IMF, debidamente firmado.

Con relación a las IMF incorporadas al Programa antes de 2004, se supervisó el cumplimiento de sus obligaciones periódicas y permanentes durante el año evaluado. Se revisó la existencia, en los expedientes, de los reportes de las Visitas de Seguimiento, los Informes Bimestrales sobre la situación de su cartera, los Informes Trimestrales sobre el avance de metas y ejercicio presupuestal, y el Registro de la Población Beneficiaria.

El PRONAFIM ha venido utilizando desde tiempo atrás el formato denominado Anexo C (que forma parte de los contratos firmados con cada IMF) en el que se incluye toda esta información, la periodicidad con la que se envía es mensual, por lo que el Programa sigue una política interna más estricta que la norma; la lista de beneficiarios no se concentra en los expedientes sino que se recopila en archivos electrónicos integrados a la base de datos del Programa.

Otro aspecto positivo de las políticas internas del Programa que se ha consolidado a lo largo del tiempo es la exigencia a las IMF de que presenten trimestral o mensualmente sus estados financieros, lo cual no está contemplado en las Reglas de Operación pero que, evidentemente, fortalece la operación del Programa.

En su conjunto, puede afirmarse que el Programa ha consolidado un buen sistema de operación a partir de cumplir con las normas que le imponen las Reglas de Operación y mediante la implementación de buenas políticas internas adicionales.

Dentro de la normatividad del Programa, una IMF puede solicitar la ampliación de su línea de crédito, siempre y cuando se encuentre al corriente de sus compromisos financieros, o bien puede solicitar la creación de Sucursales. En estos casos se verificó, además de los reportes periódicos y de las Visitas de Supervisión, la nueva Solicitud debidamente

requisitada, la Autorización del Comité Técnico, el Contrato correspondiente y el perfil socio-económico de los beneficiarios. En este particular, también se observó un cumplimiento general de la norma. (Anexo 3A)

4. Lineamientos específicos

De acuerdo con los Lineamientos Específicos del PRONAFIM el órgano principal de decisión es el Comité Técnico del fideicomiso (FINAFIM) constituido en Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN) y su brazo ejecutor es la Secretaría Técnica.

De acuerdo a las Reglas de Operación 2003 y 2004, dicho Comité deberá representar al titular de la Secretaría de Economía (SE), quien podrá nombrar a su suplente, cumpliendo además el papel de Presidente del Comité Técnico; a un representante de la Oficialía Mayor de la misma SE; un representante de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la misma SE; un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que será el Director General de Banca de Desarrollo; un representante de la sociedad civil relacionado y conocedor de las microfinanzas, nombrado por el Comité Técnico, a propuesta del Presidente; todos los representantes anteriores designarán un suplente y gozarán de pleno derecho a voz y voto. Adicionalmente, con derecho a voz, participarán un representante de la Contraloría Interna de la SE; un representante de la Secretaría de la Función Pública (SEFUPU) y un representante de NAFIN. El Comité Técnico designará al Secretario Técnico, a propuesta del Presidente, así como a un Secretario de Actas, quien podrá ser nombrado de entre el resto de los miembros de ese órgano colegiado; en ambos casos podrán participar con derecho a voz.

Las actas de las sesiones del Comité Técnico durante el periodo enero-junio de 2004 muestran que se cumplió con la norma establecida. (Anexo 7)

Dentro de las funciones del Secretario Técnico que pueden ser comprobadas, destaca la presentación de un Informe Mensual al Comité Técnico, sobre el estado de la cartera del

Programa; la presentación de otro Informe Bimestral sobre las actividades del fideicomiso; y, la presentación de los presupuestos y los programas de operación de cada año, en este caso el año 2003.

La revisión de las Actas del Comité Técnico y la presentación de los informes de cartera de cada mes por parte de la Secretaría Técnica del FINAFIM, demuestra que se ha cumplido satisfactoriamente con la norma. (Anexo 6)

5. Mecanismos de operación

Las Reglas de Operación 2003 y 2004 señalan dos acciones principales en materia de promoción: primero, la difusión y promoción del Programa a cargo de la Coordinación General del PRONAFIM, junto con la difusión del programa entre la población objetivo por parte de las IMF. Segundo, la promoción de la participación ciudadana a través de la difusión en Internet de los apoyos otorgados.

El primer aspecto ya ha sido comentado más arriba. Sobre el segundo aspecto, desde ejercicios anteriores, el Programa ya ofrece información a la sociedad en general a través de la dirección electrónica www.economia.gob.mx, por lo que se está atendiendo la regla.

6. Informes programático-presupuestarios

Para garantizar el cumplimiento de las funciones del Programa, las Reglas de Operación prevén la presentación periódica de diversos informes.

Según ambos ordenamientos, el Secretario Técnico enviará a la Secretaría de Economía un Informe Trimestral sobre el ejercicio presupuestal y el cumplimiento de objetivos y metas a partir de los Indicadores de Resultados. Adicionalmente, el Secretario Técnico requiere de enviar otro Informe Trimestral a la llamada Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI) sobre las acciones de capacitación, consultoría y asistencia técnica del Programa.

Todos los informes deben presentarse dentro de los 10 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre.

Asimismo se señala la obligación del Secretario Técnico de presentar un Informe del ejercicio presupuestal, posterior al cierre del año fiscal, en este caso el año 2003.

A partir de los comprobantes exhibidos por la Secretaría Técnica, puede concluirse que se entregaron oportunamente, en tiempo y forma, los Informes Trimestrales a la Secretaría de Economía, el envío se comprobó con la exhibición de los oficios correspondientes del 2004. Los informes incluyen el ejercicio presupuestal y el cumplimiento de objetivos y metas a partir de los Indicadores de Resultados, y fueron turnados a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Economía para su reenvío a la Cámara de Diputados, a la SHCP y a la SEFUPU. (Anexo 6)

También se elaboraron los Informes Trimestrales para la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI), por lo que se está cumpliendo con la normatividad en este aspecto.

Sí se elaboró y presentó ante el Comité Técnico el Presupuesto Global Ejercido para el ejercicio correspondiente al año 2003, por lo que se cumple con la norma. (Anexo 6)

7. Evaluación

En las Reglas de Operación 2003 y 2004 se contemplan dos formas de evaluación del Programa: una evaluación interna que consiste en la elaboración de un Banco de Datos que permita dar seguimiento y evaluar el impacto del PRONAFIM y la presentación de un Informe Trimestral, sobre la base de los Indicadores de Resultados que se señalan más adelante, ante la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la SEFUPU.

Como elemento de evaluación externa, ambas Reglas de Operación establecen su realización por parte de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, ya sean nacionales o internacionales.

Con relación a los mecanismos de Evaluación Interna, el PRONAFIM cuenta con un Banco de Datos, con las características requeridas. Por su parte, el Informe Trimestral referido es el mismo que se envía a la Secretaría de Economía para su reenvío a las instancias señaladas.

8. Indicadores de resultados

Como se vio en el apartado anterior, la base de los Informes Trimestrales que se presentan a la Cámara de Diputados, a la SHCP y a la SEFUPU está constituida por un conjunto de Indicadores de Resultados. Las Reglas de Operación 2003 establecen la utilización de 13 indicadores, mismos que no se ven modificados para las reglas de operación 2004. De la revisión de los Informes mencionados se desprende que el PRONAFIM está cumpliendo con la elaboración de los Indicadores respectivos, así como con la presentación del avance programático de objetivos y metas. (Anexo 6)

9. Seguimiento, control y auditoría

El último rubro que ha sido sujeto de revisión en el presente informe es el correspondiente a los mecanismos de seguimiento, control y auditoría. Además de los mecanismos internos las Reglas de Operación requieren una Auditoría Externa del fideicomiso, la cual fue realizada por el despacho Ribé Aguirre y Asociados, S.C. y entregada al Comité Técnico del FINAFIM con fecha de 6 de septiembre del 2004.

10. Resumen de observaciones

Observaciones generales

1. En su conjunto, puede afirmarse que el Programa continúa llevando un buen control de la operación de las IMF con los elementos que le imponen las Reglas de Operación y sobre la base de buenas políticas internas adicionales.
2. Como ya se había mencionado en el reporte anterior, se sugiere una mayor precisión en la línea de focalización o elegibilidad que les permita hacer una selección más efectiva de la Población Objetivo que deberá estar constituida, invariablemente, por individuos o grupos en situación de pobreza, en cualquiera de sus niveles.

Observaciones particulares

Objetivos Generales y Específicos

1. La cobertura del Programa ha avanzado en la dirección adecuada, de los estados de la República en los que el PRONAFIM no tenía participación, ya lo ha hecho en Zacatecas, Aguascalientes, Campeche y Tabasco; quedando por abarcar solamente a Colima y Quintana Roo.
2. Las IMF cuentan con reglas de operación internas claras y definidas.
3. En cuanto a la realización de acciones coordinadas con otros programas de carácter Federal, Estatal o Municipal y con la iniciativa privada, se ha formalizado la colaboración con el FOMMUR que, sin embargo, pertenece a la misma Coordinación dentro de la Secretaría de Economía y con el Banco Mercantil del Norte, dentro del llamado Esquema de Garantías.
4. Se han ampliado las acciones promoción del Programa, con particular énfasis en la Población Objetivo que incluyen la divulgación y promoción con los gobiernos locales, empresas, instituciones educativas y algunas IMF; la contratación de publicidad con estaciones de radio para la generación de una nueva estrategia de

comunicación y plan de medios; así como la elaboración de una historieta; entre otros.

Lineamientos Generales

Disposiciones Generales

5. Se elaboró y dictaminó favorablemente el Manual de Organización del Programa, pero no ha concluido la elaboración del Manual de Operación que se exige en las Reglas de Operación

Tipos de Apoyo

6. Los créditos otorgados a las distintas IMF no son menores a \$50,000 pesos, ni mayores al 22% del techo financiero aprobado por el Comité Técnico.
7. El PRONAFIM está otorgando apoyos crediticios para la asistencia técnica y la capacitación en beneficio de las IMF, así como en el otorgamiento de recursos para la adquisición de equipo de cómputo y software.
8. El Programa también cumple con el otorgamiento de recursos para el fomento de las IMF, sobre todo en lo que se refiere a la creación de sucursales y en menor medida para la creación o incubación de nuevas IMF.

Monto Del Apoyo

9. Las tasas activas que aplican las IMF a los individuos y a los grupos son aprobadas oportunamente por el Comité Técnico, pero siguen mostrando una gran disparidad entre distintas localidades y regiones. Todas las IMF han firmado un contrato con el FINAFIN que contiene todas las cláusulas que se señalan en las Reglas de Operación 2003 y 2004.
10. El PRONAFIM no cuenta con ningún mecanismo para verificar que la Población Objetivo no esté recibiendo, en forma simultánea, apoyos de otros programas de microcréditos, federales, estatales y/o municipales dirigidos a los mismos conceptos.

Beneficiarios

11. Las IMF incorporadas al Programa durante 2004 reúnen los criterios de selección de las Reglas de Operación.
12. Asimismo, todas ellas cumplen con las normas de elegibilidad, incluyendo la información sobre su cartera.
13. Sobre la situación de la cartera del FINAFIM, la Secretaría Técnica informó, al 30 de junio del 2004, el saldo vencido de tres IMF lo que no pone en riesgo la elevada tasa de recuperación del Programa.
14. Las IMF son auditadas periódicamente por personal del PRONAFIM en visitas de supervisión.
15. Los expedientes de las IMF incorporadas en 2004 contienen la carta de aprobación del Comité Técnico, así como el contrato entre el FINAFIM y las IMF, debidamente firmado.
16. Con relación a las IMF incorporadas antes de 2004, se corroboró la realización de visitas de seguimiento, la entrega de los Informes Bimestrales sobre la situación de su cartera, los Informes Trimestrales sobre el avance de metas y ejercicio presupuestal, y el Registro de la Población Beneficiaria, el cual se conserva en archivos electrónicos.
17. En los casos de ampliación de una línea de crédito o de la creación de sucursales, los expedientes integran los reportes de las visitas de seguimiento, la nueva solicitud debidamente requisitada, la aprobación del Comité Técnico, el contrato correspondiente y el perfil socio-económico de los beneficiarios.

Lineamientos Específicos

18. La integración del Comité Técnico del FINAFIM es la que se prevé en las Reglas de Operación 2003 y 2004.
19. La Secretaria Técnica presentó sus informes mensuales ante el Comité Técnico sobre el estado de la cartera del Programa; otro informe bimestral sobre las actividades del fideicomiso; y también presentó los presupuestos y los programas de operación de 2004.

Mecanismo de Operación

20. El PRONAFIM difunde sus actividades a través de la dirección electrónica www.economia.gob.mx, en apego a la normatividad.
21. El Comité ha realizado por lo menos una sesión cada mes, además de dos sesiones extraordinarias, por lo que cumple en exceso con la norma que establece la obligatoriedad de reunir al Comité Técnico cada dos meses.

Informes Programático-Presupuestarios

22. Se entregaron oportunamente los Informes Trimestrales a la Secretaría de Economía.
23. Se encuentran elaborados y entregados los Informes Trimestrales para la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI), con los que se está cumpliendo con la normatividad al respecto.
24. Se elaboró y presentó ante el Comité Técnico el Presupuesto Global Ejercido para el ejercicio correspondiente al año 2003, por lo que se cumple con la norma.

Evaluación

25. Con relación a los mecanismos de Evaluación Interna, el PRONAFIM cuenta con un Banco de Datos, con las características requeridas.
26. Se enviaron los Informes Trimestrales, el mismo enviado a la SE, a la Cámara de Diputados, la SHCP y la SEFUPU.
27. En cuanto a la Evaluación Externa, la Secretaría de Economía ha manifestado su decisión de renovar el convenio de colaboración que tiene suscrito con la Universidad Nacional Autónoma de México.

Indicadores de Resultados

28. Los Informes Trimestrales presentados a la Cámara de Diputados, a la SHCP y a la SEFUPU incluyeron el avance en el cumplimiento de objetivos y metas, así como los 13 indicadores de Resultados que señalan las Reglas de Operación 2003 y 2004.

Seguimiento, Control y Auditoría

29. Se realizó la auditoria externa del FINAFIM sobre sus estados financieros, por parte del despacho Ribé Aguirre y Asociados, S.C. y entregada al Comité Técnico del FINAFIM con fecha de 6 de septiembre del 2004.

Estos tres capítulos evalúan el impacto económico y social del programa, explorando por medio de fuentes de información diferentes, el *grado* y el *tipo* de impacto producido, con el objeto de proponer recomendaciones de evolución y de política pública futuras.

a) Objeto y metodología de la evaluación.

El propósito del presente informe consiste en indagar las tendencias más importantes del impacto económico y social de enero a diciembre de 2004. Se trata de explorar, en base a distintas fuentes de información, el *impacto* que las estrategias implementadas por el PRONAFIM tuvieron con respecto tanto a los objetivos propuestos por los propios organismos programáticos, como en relación a una serie de indicadores de desempeño económico, social y político-administrativo estipulados por el equipo evaluador. Estos indicadores se seleccionaron por un lado, en base a medidas de desempeño estandarizadas - y por lo tanto contrastables- en las áreas mencionadas y por otro, tomando en cuenta la experiencia internacional existente para la evaluación de programas de este tipo.

Para medir el *impacto* de un programa, se utilizan dos estrategias. En primer lugar, se realiza una comparación inter-temporal del estado de ciertos indicadores (designados como Y) en dos momentos seleccionados, a saber: un momento inicial, denominado t_1 y uno posterior, denominado t_2 . El concepto básico de esta medición de impacto inter-temporal, puede sintetizarse en la siguiente expresión:

$$\Delta Y = Y_{t_2} - Y_{t_1}$$

La diferencia (ΔY) entre las medidas referidas a los indicadores en t_1 (Y_{t_1}) y las medidas en t_2 (Y_{t_2}), muestra el impacto logrado por la intervención programática del PRONAFIM para los indicadores de resultado observados.

La segunda estrategia de medición, en cambio, busca controlar las consecuencias (positivas y negativas) del ingreso de los beneficiarios al programa ya no con su situación anterior sino con la situación de aquellas personas que no han ingresado al programa. Es decir, que nos permite saber con certeza si los beneficios observados se deben al ingreso de la persona al programa o a otro conjunto de factores posibles. Si a través de la primera estrategia conocemos la mejoría en la situación del beneficiario en el tiempo, a través de la segunda podemos contestar la pregunta de que hubiera pasado con los beneficiarios si no hubieran ingresado al programa. Ambas estrategias quedan sintetizadas en el siguiente cuadro:

COMPARACIÓN CON GRUPO DE CONTROL	COMPARACIÓN EN EL TIEMPO	
	ANTES	DESPUES
USUARIOS	Son los beneficiarios en el momento anterior a su ingreso en el programa	Son los beneficiarios después de haber ingresado al programa
NO USUARIOS	Se trata de una población con condiciones de partida similares a los beneficiarios pero que no ingresaron al programa.	Población con las mismas condiciones socioeconómicas de los beneficiarios luego de comenzado el programa

Los indicadores seleccionados para medir el impacto según las dos estrategias, corresponden a tres dimensiones a evaluar, a saber: 1) Dimensión económica: ingreso, pobreza, empleo y prácticas financieras; 2) Dimensión Social: capital social y perspectiva de género y 3) Dimensión productiva: uso de los microcréditos y caracterización de los proyectos productivos. Estas dimensiones y sus indicadores se detallan en el siguiente cuadro:

DIMENSIONES	INDICADORES
Económica	Ingreso Pobreza Empleo Prácticas financieras
Social	Capital Social Perspectiva de Género: igualdad, equidad y no discriminación
Productiva	Uso del microcrédito Caracterización de los proyectos productivos

b) Fuentes de información y descripción de la población encuestada

Los indicadores seleccionados y las dimensiones serán explorados y medidos mediante la utilización de tres fuentes de información diferentes:

a) Estudio económico realizado por el FINAFIM (en adelante EEF), cuyo levantamiento de encuestas se realizó en mayo de 2004. Esta fuente consta de 1,500 casos repartidos en las categorías de usuarios del programa, ex usuarios y no usuarios. Aunque esta encuesta tuvo como propósito delinear el perfil psicográfico de los microempresarios e identificar sus experiencias en materia de ahorro, crédito, uso del microcréditos y otros aspectos relevantes para determinar los factores que motivan el establecimiento de micronegocios, sirvió para evaluar algunos aspectos relacionados con el grado de satisfacción y para determinar el ingreso promedio de este tipo de unidades económicas.

b) Encuesta de Impacto Social y Empoderamiento a través de Microcréditos (en adelante EISEM) realizada por un equipo de investigadores de la UNAM. El tamaño de la muestra es de 1,396 casos. El trabajo de campo se realizó en el período de diciembre 2003 y marzo 2004. A diferencia de la EEF esta fuente de información privilegia la exploración de aspectos subjetivos vinculados al uso de los microcréditos, específicamente la dimensión de empoderamiento es la más indagada.

c) Encuesta para evaluar el impacto social y económico del PRONAFIM (en adelante EEISE), diseñada por el equipo evaluador y levantada por primera vez en 2003 y actualizada dos

veces. Esta encuesta nos permite captar las trayectorias de los beneficiarios en los aspectos económicos y sociales. La base de datos construida con esta información cuenta con 138 casos.

En este informe se utilizarán alternativamente una u otra fuente de información según los objetivos de los ejes de análisis diseñados por el equipo evaluador, siempre y cuando los datos obtenidos de una y otra sean compatibles. A continuación, se presenta una descripción de la población muestreada en cada una de estas fuentes de información, con el objetivo de compararlas, así como también de conocer las características generales de los beneficiarios de PRONAFIM.

Composición de los encuestados en las fuentes de información

Datos generales de los entrevistados	EISEM	EEF	EEISE
Edad			
Entre 18 y 25 años	11.1	8.7	10.1
Entre 26 y 35 años	59.9	26.0	31.9
Entre 36 y 45 años		32.5	26.1
Entre 46 y 55 años	26.8	19.8	22.5
Entre 56 y 65 años		9.7	8.7
Más de 66 años	2.2	3.4	0.7
Total	100	100	100
<i>Promedio</i>	<i>40</i>	<i>41</i>	<i>39.5</i>
Sexo			
Hombre	19.8	24.0	25.4
Mujer	80.2	76.0	74.6
Total	100	100	100
Educación			
Sin instrucción	16.6	1.9	5.1
Primaria incompleta	35.9	10.7	39.3
Primaria completa	19.1	25.2	
secundaria incompleta		5.2	23.7
secundaria completa	18.7	23.9	
Técnico bachillerato incompleto		6.1	8.1
Técnico bachillerato completo			20
estudios superiores	9.7	12.4	3.7
Total	100	100	100
Promedio	5.3	8.7	8.37

Con respecto a la edad, observamos que la mayoría de los encuestados en las fuentes de información se localizan en las dos franjas de edad intermedias, siendo el promedio para toda la población encuestada en la EEF los 41 años, en la EISEM los 40 años y en la fuente de información de elaboración propia el promedio de edad es de 39.5 años. En segundo lugar y como ya notáramos en informes anteriores, existe una significativa mayoría de mujeres en la población encuestada en el programa como lo muestran los altos porcentajes en la categoría femenina de las tres fuentes de información, siendo superior el porcentaje en la EISEM. En cuanto al nivel de escolaridad de la población encuestada, es importante mencionar que existen notables diferencias entre ambas fuentes de información. La EISEM ha incluido a beneficiarios de menores niveles de escolaridad mientras que en la EEF Y la fuente de información propia, observamos una población con niveles de instrucción más altos. La diferencia más sobresaliente es con los beneficiarios sin instrucción que en la EISEM son 16.6% y en la EEF sólo 1.9%, esta diferencia hace que el promedio de escolaridad sea muy bajo en la primer fuente de información mencionada.

Datos generales de los entrevistados	EISEM	EEF	EEISE (PROPIA)
Estado civil			
Casado	62.1	73.2	70.6
Soltero	12.1	10.6	15.4
Unión libre	17.3	6.4	8.8
Divorciado o separado		4.9	1.5
Viudo	8.5	4.9	3.7
Total	100	100	100
Tamaño del hogar			
	no disponible		
Una persona		2.0	2.2
Dos personas		8.7	2.9
Tres personas		19.6	16.2
Cuatro personas		28.9	26.5
Cinco personas		22.1	21.3
Seis personas		7.6	19.1
Siete o más personas		11.2	11.8
Total		100	100
Promedio		4.29	4.8
Número de perceptores en el hogar			
El beneficiario es el único perceptor			s/d
2 perceptores de ingreso	34.9	49.7	
	65.1	42.4	

3 perceptores de ingreso		5.7	
4 y más perceptores de ingreso		2.2	
Total		100	
Rama de actividad			
Manufactura	21.27	12.73	8
Comercio	69.96	75.54	80.9
Servicios	6.85	11.73	6.6
Agricultura y ganadería			4.4
Total	100	100	100

Con respecto al estado civil de la población encuestada, se puede observar otra vez la concordancia entre las fuentes de información: la mayoría de los beneficiarios incluidos en las tres muestras son casados y solo un pequeño porcentaje se declara en la actualidad sin pareja. Con respecto al tamaño del hogar, solo tenemos información para la EEF (cuyo promedio es 4.29) y para la EEISE (cuyo promedio es 4.8). Con respecto a la cantidad de perceptores de ingresos declarados en el hogar de los beneficiarios, se observa una diferencia entre las fuentes de información ya que mientras en la EEF casi el 50% de los casos declara ser único –y por lo tanto, principal- perceptor del hogar, en la EISEM este porcentaje es menor (34.9%). Esta diferencia puede estar justificada en el mayor número de mujeres incluidas en esta segunda encuesta a las mujeres incluidas en la primera, y en el comprobado rol tradicional masculino como principal sostén del hogar. Efectivamente, si consideramos sólo las respuestas de las mujeres en la EEF, el porcentaje de único perceptor del hogar disminuye a 43%. Por último, los resultados arrojados en la pregunta por la rama de actividad nos muestran que la mayoría de los proyectos productivos iniciados se encuentran dentro del rubro comercio.

a) Enfoque regional.

A este informe se agrega un análisis de corte regional cuyo objetivo central es incorporar la heterogeneidad de un país como México al examen del impacto económico y social del programa. Si bien la heterogeneidad de manifiesta en muchas dimensiones, una de ellas cobra especial interés porque es la que determina la relación entre pobreza y riqueza, entre

inclusión y exclusión y entre actitudes activas y pasivas: la marginalidad. Para ello se utiliza como criterio de agrupación la clasificación obtenida por las entidades en el Índice de Marginación (CONAPO, 2000). La fuente de información utilizada es la base de datos construida con la totalidad de encuestas recopiladas hasta el momento desde 2003 (293 casos).

Muestra por Estado y puntajes en el Índice de Derechos Humanos y el Índice de Marginación

Estado	% de encuestados	Sexo		Puntaje IDH	Clasificación IDM
		Hombre	Mujer		
Chiapas	28.7	13.79	86.21	0.690	Muy Alto
Morelos	9.9	8.57	91.43	0.789	Medio
México	7.5	38.10	61.90	0.790	Bajo
Guanajuato	24.6	2.78	97.22	0.761	Alto
Jalisco	11.9		100	0.802	Bajo
Oaxaca	5.1	50.00	50.00	0.706	Muy alto
Distrito Federal	12.3	61.11	38.89	0.873	Muy bajo
Total	100				

Fuente: EEISE, 2003-2004

Teniendo en cuenta la clasificación de estas entidades en el Índice de Marginación, se agrupan los estados de la siguiente manera:

- Estados con muy bajo nivel de marginación: Distrito Federal
- Estados con bajo nivel de marginación: México y Jalisco
- Estados con nivel medio de marginación: Morelos
- Estados con alto nivel de marginación: Guanajuato
- Estados con muy alto nivel de marginación: Oaxaca y Chiapas.

En este capítulo se evalúan cuatro puntos del impacto del programa en los beneficiarios: el impacto en el ingreso de los beneficiarios, en la incidencia, severidad e intensidad de la pobreza, en la creación de empleo directo e indirecto y los cambios-continuidades en las habilidades y prácticas financieras de los encuestados.

3.1. El Problema

En las últimas décadas se ha concluido que la pobreza no puede ser considerada como una problemática homogénea. De esta forma, se han discriminado diferentes tipos y niveles de pobreza. Por un lado, se ha distinguido entre pobres extremos y pobres vulnerables. Los primeros, ubicados por debajo de los parámetros de la línea de pobreza se encuentran excluidos de los principales sistemas de la sociedad y son denominados como “*marginales*”. Los segundos, en cambio, si bien han visto deterioradas sus fuentes de ingreso, al encontrarse ubicados en medios urbanos y contar con un conjunto de capacidades y redes sociales, les permite un mayor contacto con servicios básicos y mayores posibilidades de inserción al mercado de trabajo y a una cultura generalmente calificada como moderna. Al mismo tiempo, se ha discriminado entre diferentes tipos de pobreza. De esta manera, puede definirse una pobreza alimentaria, centrada en medir la carencia de un conjunto imprescindible de bienes que permiten la conservación de la propia vida. A este tipo de pobreza se adiciona la pobreza de capacidades, concepto basado en las diferencias de habilidades que han logrado adquirir los

**Recuadro III.1 Diversidad de la pobreza:
nota sobre su terminología.**

Existen numerosas definiciones del concepto de pobreza y de cómo debe medirse. Algunos separan a aquellos que viven por encima y por debajo de la línea de pobreza—los pobres y nos no pobres. La categoría de pobre se divide a su vez en indigentes (el 10% inferior por debajo de la línea de pobreza) y pobres en extremo (aquellos hogares entre el 10 y 50 por ciento que está bajo la línea de pobreza) y los pobres en moderación (el 50% superior de hogares viviendo debajo de la línea de pobreza). También se reconoce una categoría adicional de no pobre vulnerable (Simanovitz y Walter 2003:2,3)

individuos para acceder a bienes primarios. Finalmente, se suma la pobreza patrimonial con la diferente propiedad de bienes de que disponen los individuos.

De este recuento de los distintos conceptos que pueden dar cuenta de la situación de pobreza, es posible derivar la siguiente pregunta: ¿el impacto del programa en la población beneficiaria es el mismo en función de sus diferentes tipos de pobreza? en otras palabras: ¿sirven los microcréditos ofrecidos por el PRONAFIM de la misma forma y en el mismo grado para los muy pobres (pobreza alimentaria) que para los pobres (pobreza de capacidades y de patrimonio)?

En este sentido, las evaluaciones realizadas para casos internacionales han advertido una serie de cuestiones relacionadas con las diferencias existentes dentro de la pobreza y los distintos sentidos que cobra el micro crédito de acuerdo al

Recuadro III.2 La Pobreza y la falta de capacidades

“De hecho mi crítica de la teoría de Rawls de ‘la justicia como equidad’ desde el punto de vista de la capacidad nació en parte de mi intento de tomar en cuenta las dificultades de una persona, fuesen estas naturales o sociales, en la conversión de los ‘bienes primarios’ en libertades de lograr (...) una persona menos capaz de usar bienes primarios para conseguir libertades o menos dotadas para ello, por razón de incapacidades físicas o mentales, o constricciones biológicas o sociales relacionadas con el sexo, está en desventaja con respecto a otra más favorablemente situada, aunque ambas tengan la misma dotación de bienes primarios” Sen (1992: 165)

beneficiario receptor. En primer lugar, se ha observado que aquellos denominados como muy pobres, indigentes o pobres extremos acceden en menor grado o con serias dificultades a la oportunidad de recibir créditos debido a lo errático de sus ingresos, que les impide seguir adecuadamente con los plazos de pago estipulados. Simultáneamente, la comunidad en la que residen suele operar en el sentido de expulsarlos como clientes potenciales del financiamiento, retirando su “aval social” a aquellos que se encuentran en las franjas más marginales de la pobreza.

Aún si logran ingresar al financiamiento, estos estudios observan que la utilización que harán del mismo será diferente de aquellos que se encuentran en franjas de pobreza menos aguda. Generalmente, en este sector, el crédito se utilizará para modificar la situación errática en la que se asientan las estrategias de supervivencia, estabilizando el consumo y alentando las prácticas de ahorro que no involucran necesariamente, sin embargo, la

realización de proyectos empresariales (este es el tema que se retomará en el capítulo 5 de este informe).

El análisis del impacto social también implica distinguir el desarrollo de capital humano, es decir, prácticas, habilidades y destrezas por parte de la población beneficiaria, en cuanto a su capacidad de ahorro, inversión y manejo y control de los recursos. Ello supone no sólo el aprendizaje de habilidades individuales, sino una serie de comportamientos que pueden vincular a éste con el grupo y la comunidad a partir de la mayor interacción en torno a las actividades financieras.

Por mucho tiempo se supuso que aquellos individuos ubicados en niveles empobrecidos serían incapaces de aprovechar los beneficios derivados del crédito. Parte de esta afirmación se asentó en la suposición de que los mismos carecieran de valores y prácticas asociadas al ahorro; y que, de existir, sólo comprendían dimensiones sumamente informales e interpersonales que no admitirían una connotación moderna e impersonal de estas prácticas. Aquí nos hemos propuesto constatar si este argumento tiene alguna vigencia para los casos evaluados y en qué medida la experiencia del micro crédito ha influido para modificar actitudes y prácticas relacionadas con el consumo, el ahorro y la inversión. Al igual que en los ítem anteriores nos hemos propuesto observar si las prácticas que clasificamos como asociadas a lo tradicional e informal en contraposición con aquellas que denominamos como modernas y formales se asocian con los tipos de beneficiarios existentes (muy pobres versus pobres y mujeres versus hombres).

Con base en estas observaciones, en este apartado nos proponemos realizar una caracterización del impacto que ha tenido el programa en los niveles de ingreso, así como también evaluar dicho impacto en las prácticas financieras de los beneficiarios. En este línea, medimos la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza, antes y después del ingreso de los beneficiarios al programa de micro créditos y construimos un índice que describe las modalidades en las prácticas de ahorro y contabilidad de los beneficiarios.

Esta exploración es importante a la hora de definir recomendaciones a futuro que sugieran la utilidad de conocer, discriminar y tipificar el mercado de clientes en este programa, pudiendo ofrecer una cartera de créditos diferenciada según la población objetivo en cuestión.

3.2. Metodología

Impacto en el Ingreso Mensual

Este indicador fue elaborado mediante la comparación del ingreso mensual del beneficiario con el ingreso mensual del no beneficiario, basado en la metodología de la evaluación con grupo de control descrita en la introducción metodológica. El primero –ingreso mensual del beneficiario- se midió a partir de la variable *proxy*: *ganancias del negocio del usuario*, obtenida de la fuente de información denominada EEF y, el segundo, del ingreso de la población que no recibió los beneficios del programa. El procedimiento para la medición de este segundo ingreso fue el siguiente:

- i. Se recurre a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2002) para detectar la cantidad de perceptores en las zonas urbanas.
- ii. Se obtiene el ingreso promedio de esos perceptores y se actualiza a precios de 2004.
- iii. Se compara este ingreso con el ingreso promedio de los beneficiarios de PRONAFIM para detectar el impacto el programa. Este será la diferencia entre el ingreso de las beneficiarias del PRONAFIM y del ingreso de aquellos perceptores que no recibieron el programa.

Impacto en la Pobreza

Para clasificar la población beneficiaria en pobre y no pobre, se utilizaron las tres líneas de pobreza oficiales: a) Alimentaria, b) Capacidades y c) Patrimonial. Para el caso de PRONAFIM, utilizamos el parámetro correspondiente a áreas urbanas tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro III.1
Líneas de pobreza en áreas urbanas y rurales

Líneas de pobreza	Urbana	Rural
Pobreza alimentaria (LP1)	672.25	494.77
Pobreza de capacidades (LP2)	792.58	587.29
Pobreza patrimonial (LP3)	1367.35	946.49

Las tres líneas de pobreza urbanas y los ingresos iniciales y actuales de los beneficiarios fueron indexados con el índice de precios al consumidor, con base 1994. Para el caso de los ingresos iniciales declarados por los encuestados, utilizamos como año de referencia la declaración del año de ingreso al programa, pregunta que formaba parte de nuestro cuestionario.

Una vez definidos los parámetros para clasificar a los considerados como pobres, se midió el impacto del programa utilizando tres tipos de medidas. La primera, designada como incidencia de la pobreza, muestra la proporción de individuos que se ubica por debajo de dicha línea. Sin embargo, esta medida no nos dice nada acerca de la variación de la brecha que separa a los pobres del parámetro implícito en la LP; es decir no suministra información sobre una pregunta crucial: ¿qué tan pobres son los pobres? Por esta razón, introducimos una segunda medida, que de cuenta de intensidad de la pobreza, que registra la distancia con respecto a la LP. El cálculo se realizó tanto para la situación que guardaban los beneficiarios al iniciar su vinculación con el programa (t_1), como la que se reportó en el momento de la evaluación para los mismos (t_2). La variación entre los dos momentos muestra el cambio en la pobreza de los pobres. La tercera medida, severidad de la pobreza, muestra las transformaciones sucedidas con respecto a la desigualdad existente entre los pobres. Las medidas de incidencia, intensidad y severidad se realizan con base en el índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT). Este indicador puede expresarse de la siguiente manera:

$$FGT = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left(\frac{LP - Y_i}{LP} \right)^a$$

Donde:

N = Población Total

q = Número de pobres (personas con ingresos inferiores a esa línea)

LP = Línea de Pobreza

Y_i = Ingreso promedio del hogar i

a = Es un parámetro que cuando asume el valor 0, arroja la incidencia de la pobreza, es decir la proporción de pobres en la población total, si tal parámetro es igual a la unidad exhibe la brecha que separa a los pobres del punto de referencia ubicado en la línea de pobreza y por ello convierte al FGT en un indicador de la intensidad en la que ésta se manifiesta. Por último, cuando la brecha es elevada al cuadrado, el resultado muestra las desigualdades entre los pobres.

Impacto en el empleo

Para medir el impacto del programa en el empleo se consideró el beneficio directo del microcrédito como generación de autoempleo, pero con tres tipos de consideraciones: a) la relación entre microcréditos y beneficiarios no es paritaria sino de 1.13 microcréditos por cada beneficiario. Ello implica que el número de beneficiarios (B) debe ser igual a:

$$B = \frac{M}{1.13}$$

Donde M es el número de microcréditos. b) El autoempleo o empleo directo sólo se crea cuando se recibe un primer crédito y éste se utiliza para iniciar un negocio, de acuerdo a los argumentos expuestos en el capítulo 1. De conformidad con la EISEM, 32% de los beneficiarios declaran iniciar un negocio con el dinero del primer crédito. Esto significa que el número de autoempleos o empleos directos será igual a:

$$AUE = 0.32 * \frac{M}{1.13}$$

Por otro lado, la estimación del empleo indirecto se puede sintetizar de la siguiente manera:

- i. La proporción de entrevistados que emplean personal, derivada directamente de la encuesta, es extrapolada al universo.
- ii. La proporción de empleadores del universo permite determinar el número de beneficiarios que, en ese conglomerado, contrataron al menos a una persona:

$$EMP = \frac{EMP_m}{ENC} * B$$

Donde EMP es el número de empleadores del universo; EMP_m son los empleadores de la muestra; ENC , el total de encuestados, de tal forma que $\frac{EMP_m}{ENC}$ es igual a 0.32 y B , es el número de beneficiarios.

- iii. La determinación de empleos indirectos se realiza a partir de la proporción de empleos indirectos generados por el total de encuestados en la cantidad de empleadores de la muestra y del universo, respectivamente:

$$EI = \frac{EI_m}{EMP_m} EMP$$

Donde EI son los empleos indirectos generados por el programa; y EI_m , los empleos de la muestra.

- iv. Para distinguir entre los empleados indirectos generados aquellos que son familiares, se siguió el siguiente procedimiento:

$$TIPOEIFAM = \frac{EMPFAM_m}{EI_m} * 100$$

Donde $TIPOEIFAM$ es la proporción de empleos de familiares; $EMPFAM_m$ es la cantidad de empleos familiares de la muestra.

- v. A su vez, para distinguir entre los empleos indirectos, aquellos que son no familiares se siguió el siguiente procedimiento:

$$TIPOEINOFAM = 1 - \frac{EMPFAM_m}{EI_m}$$

- vi. Por último, para calcular el volumen del empleo total generado por el programa se siguió el siguiente procedimiento:

$$TOTALEMP = EI + B$$

Impacto en la creación de habilidades y en el cambio de prácticas financieras

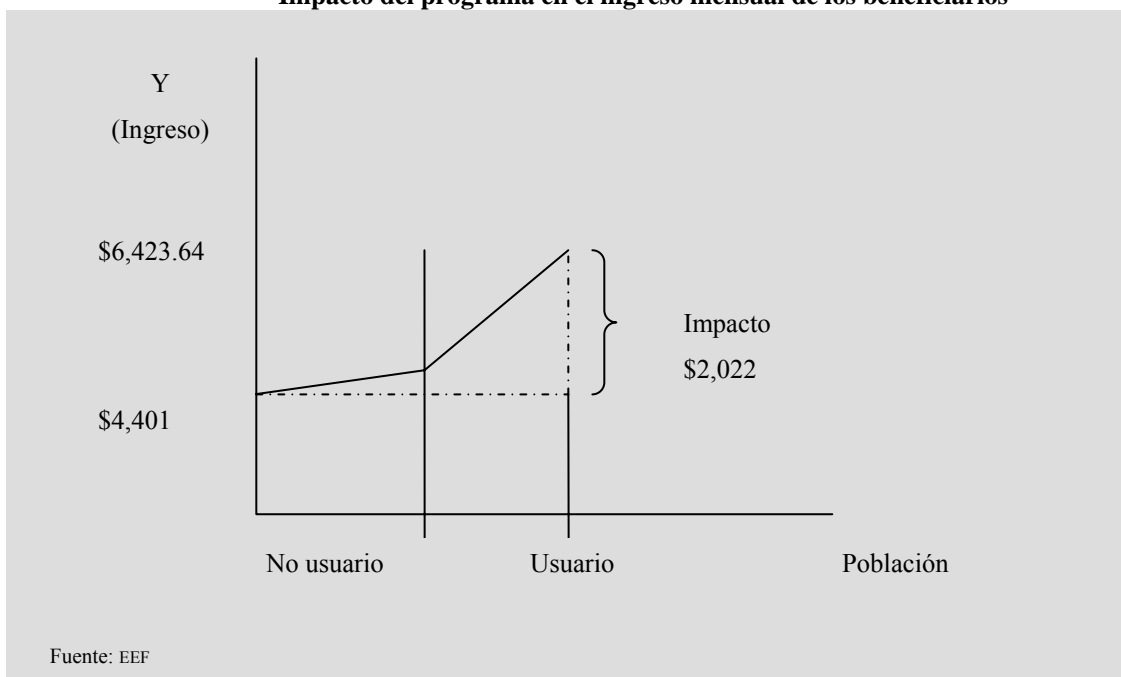
Para construir un índice que nos permitiera evaluar este aspecto, se midieron los valores y las prácticas involucrados y utilizados por los beneficiarios especialmente en lo relacionado con el ahorro y la inversión. Se tipificaron estas medidas en dos grandes grupos, aquellos relacionados con valores y prácticas denominadas como tradicionales/informales y aquellas designadas como modernas/formales. Lo primero, se relaciona con valores y prácticas asociadas al préstamo y al ahorro entre personas conocidas y al consumo e intercambio en los confines de la comunidad y lo segundo se relaciona con valores y prácticas asociadas a lo burocrático y a las instancias financieras formales.

3.3. Resultados

3.3.1. Impacto en el ingreso mensual

Los primeros resultados de orden descriptivo se relacionan con el impacto en el ingreso de los beneficiarios. Las mediciones logradas con respecto a este indicador arrojan que el ingreso mensual promedio de la población no beneficiaria del programa fue de \$4,401. En tanto, el ingreso mensual promedio de los beneficiarios a mayo de 2004 es de \$6,423.64. Esto significa que los microcréditos han aumentado el ingreso de los beneficiarios en 46%. Esta información se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica III.1
Impacto del programa en el ingreso mensual de los beneficiarios



Se calcularon los intervalos de confianza del ingreso de los beneficiarios del programa para saber si el procedimiento estadístico realizado con los datos de la muestra refleja el resultado correcto para la población muestreada. En otras palabras, este cálculo nos permite saber que tan válidos son los resultados provenientes de nuestra muestra cualitativa en relación al total de beneficiarios del programa. Los resultados nos dicen que hay 95% de confianza de que el intervalo en el que se mueve el ingreso del beneficiario estará entre \$5,498.07 y \$7,349.21.

Para conocer en qué tiempo los beneficiarios lograron alcanzar el 46% de incremento de sus ingresos mensuales, es preciso calcular la fecha en la cual los beneficiarios recibieron su primer crédito en PRONAFIM. Para realizar el cálculo se sigue este procedimiento:

- i) Se multiplica la frecuencia por el promedio del año correspondiente
 - ii) Se obtiene la sumatoria de los productos y se la divide por el total de casos de la muestra
- Esto nos da como resultado el año promedio en el cual los beneficiarios recibieron el primer crédito de PRONAFIM. El resultado se muestra en el cuadro siguiente:

Año promedio	2001.86788
Mes promedio	10.41456

De octubre de 2002 a mayo de 2004 suman 20 meses, es decir, un año y ocho meses, tiempo promedio en el cual los beneficiarios alcanzaron un incremento de 46% en sus ingresos mensuales. En este punto, resulta importante rescatar las percepciones subjetivas que nos brinda la EISEM y que complementan este cálculo del impacto en el ingreso mensual de los beneficiarios del programa. En el siguiente cuadro se muestran las respuestas de los encuestados sobre la percepción que tienen sobre los ingresos de su hogar.

Cuadro III.2
Percepción de los beneficiarios sobre el ingreso del hogar

Los ingresos de su hogar...	Frecuencia	Porcentaje
Son suficientes para vivir bien	260	18.6
Son apenas suficientes	814	58.3
Son insuficientes	276	19.8
Son muy insuficientes	40	2.9
Ninguna de las anteriores	3	0.2
Total	1395	100

Sin datos: 1 caso. Fuente: EISEM

A pesar del incremento analizado en los ingresos mensuales, los beneficiarios consideran en su mayoría que los ingresos del hogar son apenas suficientes para vivir bien (58.3%) y casi 20% opinan que dichos ingreso son insuficientes. A su vez, ante la pregunta de que significa el ingreso obtenido por el microcrédito para la economía familiar, los encuestados declararon lo siguiente:

Cuadro III.3
Percepción sobre la importancia del ingreso del microcrédito en la economía familiar

¿Qué significa el microcrédito para la economía familiar?	Frecuencia	Porcentaje
Es una parte fundamental	246	17.7
Es un apoyo	933	67.1
Solo sirve para atender unas pocas necesidades	179	12.9
No contribuye en nada a la economía familiar	32	2.3
Total	1389	100

Sin datos: 7 casos. Fuente: EISEM

Como se puede observar en los resultados la amplia mayoría (67.1%) declara que el ingreso obtenido por el microcrédito es un apoyo a la economía familiar y, por lo tanto, no es el ingreso principal del hogar. Un porcentaje nada despreciable considera que dicho ingreso

sólo sirve para atender unas pocas necesidades dentro de la economía hogareña. Este dato debe ser mirado a la luz de la conformación de los ingresos del hogar de los beneficiarios, donde el ingreso obtenido por el microcrédito no suele ser el único ni el principal. La información sobre perceptores del hogar brindada en el apartado de descripción de las muestras y fuentes de información utilizadas permite intuir esto, pero en el siguiente cuadro se ve claramente –a partir de la comparación entre usuarios y no usuarios- el porcentaje que beneficiarios que realiza otra actividad además del negocio.

Cuadro III.4
Realización de actividades económicas además del negocio en usuarios y grupo de control

¿Realiza usted alguna otra actividad que contribuya al ingreso familiar?		Usuario		Total
		Si	No	
Permanente	%	54 10.76	47 5.20	109 7.27
Ocasional	%	46 9.16	51 5.65	104 6.93
No	%	402 80.08	805 89.15	1287 85.80
Total	%	502 100	903 100	1500 100

Base: usuarios y no usuarios (1500). Fuente: EEF

Si bien los porcentajes acumulados en la respuesta negativa son muy altos para ambos grupos, en el grupo de no usuarios dicha cantidad es superior en 9 puntos porcentuales. Además, nótese que el porcentaje de usuarios que realiza una actividad permanente en paralelo a la del negocio dobla al porcentaje del grupo de control y casi la misma situación se repite para aquellos que realizan una actividad ocasional.

A pesar de que la mayoría de beneficiarios declaran estar descontentos con sus ingresos (como se vio en el cuadro III.2), cuando se indaga sobre la percepción que tienen los beneficiarios y el grupo de control con respecto a la situación de su negocio, el escenario es diferente, tal como se puede observar en la información contenida en el siguiente cuadro:

Cuadro III.5
Percepciones de los beneficiarios de la situación económica del negocio en comparación con el año pasado y el grupo de control (en porcentajes)

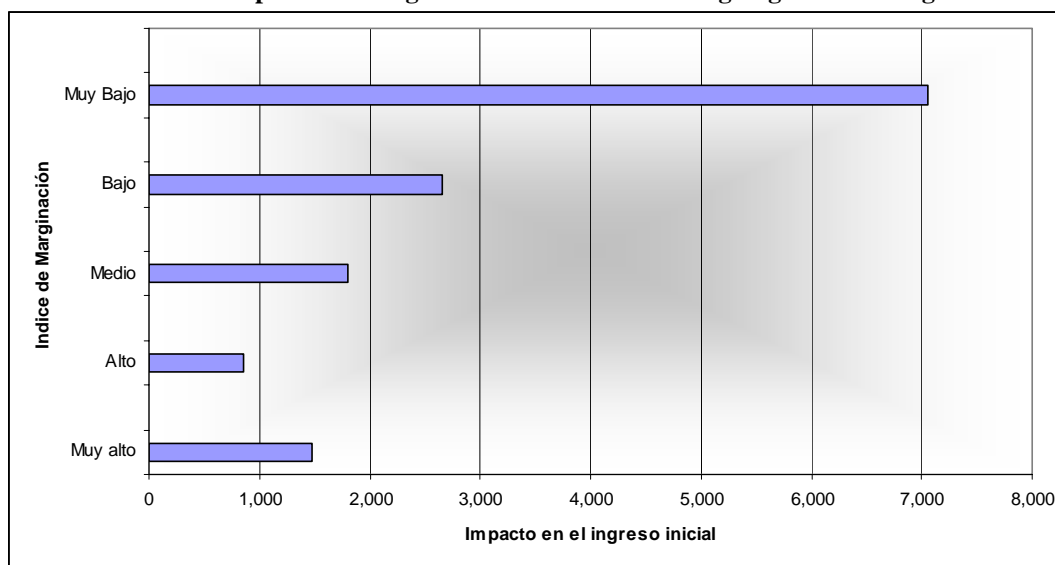
¿Cuál la situación económica de su negocio?	Usuario		Total
	Si	No	
Está mejor que el año pasado	27.49	11.18	17.33
Está igual que el año pasado	38.45	36.88	37.87
Está peor que el año pasado	33.07	47.51	41.73
No sabe/no contestó	1.00	4.43	3.07
	100	100	100
Total	(502)	(903)	(1500)

Como se puede observar un porcentaje mayor de beneficiarios percibe que la situación económica de su negocio está mejor que el año pasado. A su vez, los no usuarios del programa tienen un porcentaje mayor de percepción negativa con respecto a la situación de sus negocios (está peor que el año pasado).

Enfoque regional

A continuación se presentan los resultados del impacto en el ingreso de los beneficiarios agrupando las entidades federativas según la clasificación del Índice de Marginación. En la siguiente ilustración se observa que el impacto en el ingreso aumenta a medida que disminuye el grado de marginación. Las entidades con un grado de muy baja marginación tienen en promedio un impacto económico superior al doble de la siguiente categoría (\$7,048.35). El promedio del impacto económico va disminuyendo hasta las últimas dos categorías donde la situación se invierte: las entidades con muy alta marginación tienen un impacto económico (en promedio) superior al de las entidades con alta marginación.

Gráfica III.2. Impacto en el ingreso de los beneficiarios según grado de marginación



Fuente: EEISE, 2003-2004

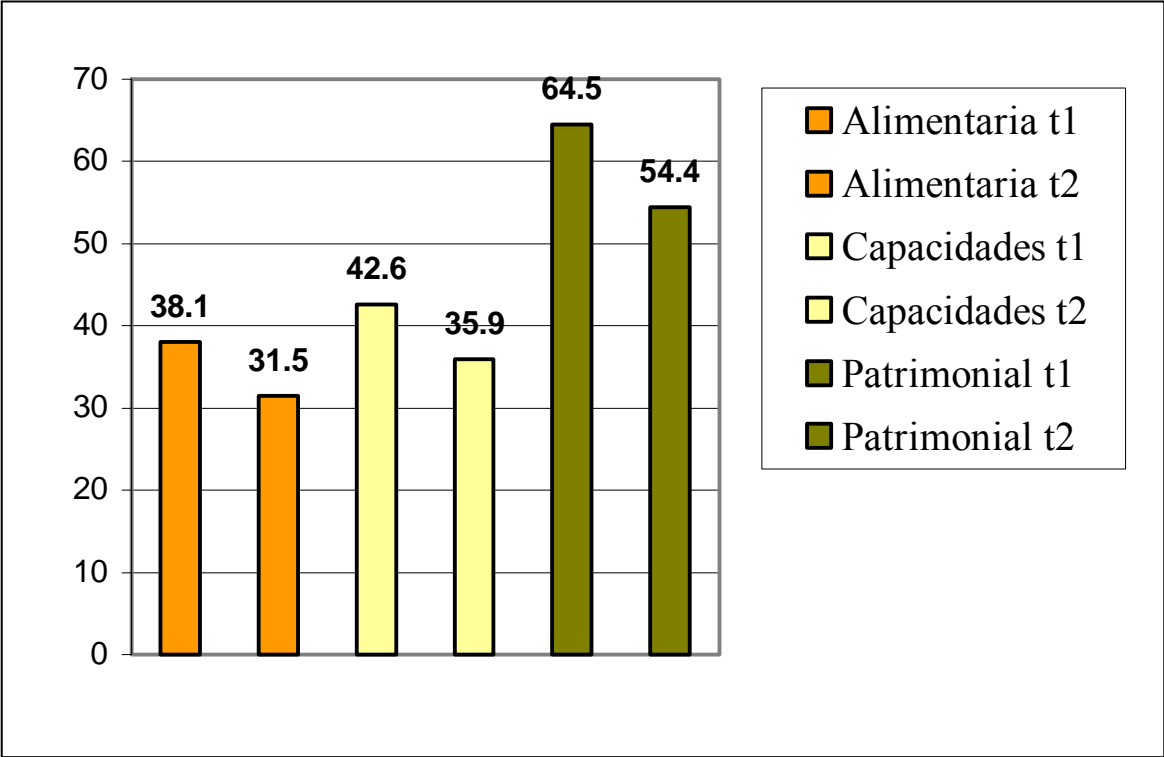
3.3.2. Impacto en Pobreza

Para analizar la variedad de ingresos de los beneficiarios debemos detectar la ubicación de los ingresos de los individuos con respecto a un parámetro que nos permita clasificarlos. Este parámetro, como explicitamos, estará constituido por tres Líneas de Pobreza (LP), que evalúan las modificaciones producidas en los ingresos de los beneficiarios desde su ingreso al programa hasta agosto de 2004, en términos de transformaciones en su situación de pobreza.

Sobre la base de las LP definidas en el apartado metodológico, puede evaluarse el primer tipo de impacto, centrado en observar cuántos beneficiarios se encontraban por debajo de cada una de ellas, al comenzar el programa y a agosto de 2004

Los cálculos realizados después de incorporar la nueva información, permiten confirmar una tendencia ya enunciada en los informes anteriores: el programa tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza. En el siguiente gráfico observamos el impacto del programa en la disminución de la incidencia de la pobreza, comparando el ingreso inicial (t_1) con el ingreso actual (t_2) de los beneficiarios encuestados.

Gráfica III.3
Impacto en la Incidencia de la pobreza



Fuente: EEF

Estos datos muestran una disminución de 6.6 puntos porcentuales de la pobreza alimentaria (LP1), 6.7 puntos porcentuales en la pobreza de capacidades (LP2) y finalmente, una reducción de la Pobreza Patrimonial de 10.1 puntos porcentuales. Los resultados fortalecen la tendencia ya enunciada en el informe anterior: **el programa tiene un impacto positivo con respecto a los tres tipos de pobreza considerados**. En otras palabras, el PRONAFIM logró una disminución de aquellos beneficiarios ubicados por debajo de las tres LP.

Sin embargo, como especificáramos en el informe anterior, estos resultados no brindan información acerca de las modificaciones de la situación de carencia dentro del propio grupo de los pobres. Para ello resulta de utilidad observar el impacto en la intensidad y severidad de la pobreza⁷. En el cuadro que se muestra a continuación, se resumen las variaciones obtenidas a partir de la aplicación del Índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT).

Cuadro III. 6
Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza antes y después de ingresar al Programa

	Antes	Después	Variación en puntos porcentuales	Intervalos de confianza antes		Intervalos de confianza después	
Incidencia							
LP1	0.381	0.315	-6.6	30.45	45.75	27.59	35.41
LP2	0.426	0.359	-6.7	34.82	50.38	31.87	39.93
LP3	0.645	0.544	-10.1	56.97	72.03	50.29	58.51
Intensidad			Variación porcentual				
LP1	0.1983	0.1248	-37.07	0.1808	0.2165	0.1181	0.1325
LP2	0.231	0.1572	-31.95	0.2119	0.2497	0.1499	0.1653
LP3	0.3568	0.285	-20.12	0.3268	0.3664	0.2727	0.2974
Severidad							
LP1	0.1367	0.0697	-49.01	0.1179	0.1554	0.0634	0.0761
LP2	0.1589	0.0902	-43.23	0.1381	0.1797	0.0828	0.0975
LP3	0.2526	0.1828	-27.63	0.2207	0.2847	0.171	0.1946

En cuanto a la intensidad de la pobreza puede observarse una disminución de 37% en la LP1, 32% para la LP2 y 20% con respecto a la LP3. Simultáneamente, la desigualdad entre los pobres se redujo en 49% en el caso de la LP1, 43% para la LP2 y un 28% para la LP3. Estos datos nos indican que el programa no sólo tuvo un impacto positivo con respecto al pasaje de beneficiarios pobres hacia la categoría de no pobres, sino que también implica una mejoría en la propia situación de pobreza a partir del ingreso de los beneficiarios al programa. Los datos muestran al mismo tiempo, la variedad de situaciones con respecto a la pobreza y, por lo tanto, la diversidad de trayectorias (en términos de impacto) según el punto de partida. Las últimas dos columnas del cuadro III.5 muestran el cálculo de los intervalos de confianza para la clasificación de la población beneficiaria en las tres LP antes

⁷ Recordamos que la *incidencia* de la pobreza muestra la proporción de individuos que se ubica por debajo y por encima de la línea de pobreza. La *intensidad* de la pobreza registra la brecha de los pobres con respecto a la LP. La *severidad* de la pobreza muestra la desigualdad existente entre los pobres.

y después de ingresar al programa. Estos cálculos nos permiten saber con un nivel de confianza del 95% cuánto podría variar el promedio si la muestra fuera repetida. En el caso de la incidencia de la pobreza para las tres LP calculadas, el porcentaje de variación abarca desde el 7% hasta el 20%. En el caso de la intensidad de la pobreza, las medidas son más precisas ya que las variaciones esperadas se mueven en un rango de 4 a 8%. Por último, en el caso de la intensidad de la pobreza, los porcentajes de variación se mueven en un rango de 6 a 13%.

3.3.3. Impacto en el empleo indirecto y directo

Este acápite analiza la creación de empleo indirecto y directo a partir de la incorporación de empleados subordinados en las actividades económicas emprendidas por los beneficiarios. En primer lugar la creación de empleo directo o autoempleo son 62,300. En la muestra analizada de 502 usuarios⁸, el total de empleos subordinados y adicionales a los receptores del microcrédito es de 211, de los cuales 112 fueron puestos de trabajo para familiares y 99 para empleados sin vínculos de parentesco. Extrapolado al universo de beneficiarios de PRONAFIM, la creación de empleos indirectos suma un total de 81,400, del cual 53% se trata de empleos de familiares y 47% son personas sin vínculos de parentesco. Por último, para calcular el volumen total de empleos generados por el programa sumamos al total de empleos indirectos el total de beneficiarios (empleo directo), lo cual nos da un total de empleos generados por PRONAFIM para el ciclo 2004 evaluado. En síntesis, por cada microcrédito otorgado se crea un total de 0.65 empleos, lo cual quiere decir que por cada 100 microcréditos otorgados se crea un total de 65 empleos, de los cuales 37 son indirectos y 28 son autoempleo.

Por otro lado, para conocer el tipo de empleados utilizados por los beneficiarios en sus emprendimientos productivos, calculamos los porcentajes de encuestados que utilizan

⁸ Tomando en cuenta solamente el universo de usuarios (502) de los 1500 casos de la fuente de información denominada EEF.

empleados familiares, no familiares y ambos. Esta información es la que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro III. 7
Empleadores por tipo de empleo subordinado

Tipo de empleados	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje relativo
No tiene	409	81,5	
Empleados familiares	44	8,8	47.3
Empleados no familiares	37	7,4	39.8
Ambos	12	2,4	12.9
Total	502	100	100 (93)

Fuente: EEF

Como se puede observar, el porcentaje de beneficiarios que no utiliza empleados de ningún tipo en sus emprendimientos productivos es muy alto, lo cual coincide con nuestras evaluaciones anteriores. De los que si utilizan empleados (93 encuestados), 47% se trata de empleados familiares, 40% no familiares y 13% utiliza ambos tipos de empleados. Resulta interesante complementar la información sobre el tipo de empleados utilizados por los beneficiarios en sus emprendimientos productivos con la declaración del pago de sueldos. En el cuadro que sigue se detalla el porcentaje de beneficiarios que paga sueldos a sus empleados familiares y sin vínculos de parentesco.

Cuadro III.8
Costos declarados en pago de sueldos por tipo de empleados utilizados por los beneficiarios

Relación de parentesco	¿A estos empleados les paga un salario fijo?		Total
	Si	No	
Empleados familiares	18	26	44
%	40.90%	59.10%	100%
Empleados sin vínculos de parentesco	30	7	37
%	81.10%	18.90%	100%
Ambos	11	1	12
%	91.70%	8,30%	100%
Total	59	34	93
%	63.40%	36.60%	100%

Base: solo empleadores (93). Fuente: EEF

Del total de beneficiarios que emplean a familiares la mayoría no declara tener costos en pago de sueldos (59.1%). Lo contrario sucede con los empleados sin vínculos de parentesco ya que la amplia mayoría (81.1%) de los beneficiarios declara tener costos en pago de sueldos. Por último, en el cuadro que sigue se observa la cantidad de empleados (familiares y no familiares) utilizados en los emprendimientos productivos iniciados por los beneficiarios.

Cuadro III.9
Cantidad de empleados utilizados en los emprendimientos productivos

Cantidad de empleados	Frecuencia	Porcentaje
Tiene 1	42	45.16
Tiene 2	27	29.03
Tiene 3	14	15.05
Tiene 4	1	1.08
Tiene 5 o más	9	9.68
Total	93	100

Base: solo empleadores (93). Fuente: EEF

Como se puede observar, el mayor porcentaje se ubica en los beneficiarios que declaran tener un empleado, seguido por el porcentaje de beneficiarios que declaran tener dos empleados. Sólo una pequeña porción de beneficiarios declaran tener más de cuatro empleados en sus emprendimientos productivos.

3.3.4. Impacto en las habilidades y prácticas financieras

En este apartado se explora el impacto del programa en la creación de habilidades y destrezas, así como también los cambios y/o continuidades de las prácticas financieras de la población beneficiaria del programa, con el interés de describir a grandes rasgos las principales tendencias. En primer lugar, se les preguntó a los entrevistados que tanto y en qué aspectos habían aprendido a partir de su ingreso al programa. Para lograr una medida sintética de este conjunto de opiniones, se construyó un índice con un escala de 0 al 10 para mostrar más claramente los resultados. El primer rubro indaga si la experiencia de los microcréditos ha propiciado en los beneficiarios la búsqueda de mayor y mejor información sobre los problemas del país y de la comunidad. Si bien todos los puntajes son similares (y

medianos), resalta la opinión de los beneficiarios de que su participación en el programa lo ha llevado a enterarse más sobre programas de apoyo al microempresario.

Cuadro III. 10
Índice de opinión sobre el impacto en la vida de los beneficiarios

El microcrédito lo ha llevado a enterarse más de...	Puntaje
Economía del país	6.30
Los problemas de la comunidad	6.20
Los programas de apoyo al microempresario	6.90
Las noticias del país	6.70
El MC lo ha llevado a sentirse con más derecho a...	
Exigir a las autoridades	6.10
Exigir a la comunidad	5.80
Exigirle a su familia	6.90
Exigirle a su pareja	6.90
Impacto en habilidades	
Solicitar préstamos a amigos y familiares	6.20
Tratar con bancos y cajas de ahorro	7.10
Prestar dinero	4.70
Participar en tandas	7.70
Tratar con las autoridades	6.80
Realizar los trámites	8.20
Buscar programas de ayuda	8.10
Manejo de dinero	7.40
Organizarse con otras personas	7.10
Distribuir su tiempo	7.50

Base: 1396 casos. Fuente: EISEM

En segundo lugar, evaluamos si los entrevistados habían ganado en protagonismo a partir de la experiencia del microcrédito. Un tema interesante se deriva de los resultados ya que los puntajes más altos se obtienen en dos rubros vinculados con la vida privada de los beneficiarios. Los altos porcentajes obtenidos por la percepción de que a partir del ingreso en el programa, los beneficiarios tienen más derecho a exigirle cosas a su familia y a su pareja, puede estar vinculado al alto porcentaje de población beneficiaria femenina en el PRONAFIM. En este sentido, quizás sean las mujeres quienes aportan a esta opinión. En tercer lugar, se buscó conocer en qué aspectos particulares el beneficiario opina que más ha aprendido a partir de la experiencia del microcrédito. En este rubro resaltan las opciones de *realizar trámites* y *buscar programas de ayuda*, que son las que tienen puntajes más altos (8.2 y 8.1, respectivamente). Seguramente la participación de los beneficiarios en el programa implica el aprendizaje en tareas burocráticas y administrativas. Lo interesante es

que pareciera que el conocimiento acumulado durante la participación en el programa sirve también para buscar ingresar a otros programas de apoyo.

A continuación se presentan las respuestas a una pregunta que indaga sobre las expectativas que los encuestados tenían sobre el microcrédito y su cumplimiento posterior que muestra la importancia que ha cobrado la inversión en capital humano en la población de beneficiarios. Frente a tres opciones, los entrevistados eligen mayoritariamente la opción del estudio de los hijos como la principal expectativa que se habían formado del impacto que podría tener el microcrédito en sus vidas. Positivamente notamos que también es la que refleja un porcentaje de cumplimiento más alto que las restantes.

Cuadro III. 11
Índice de opinión sobre el impacto en la vida de los beneficiarios

Opciones	Expectativas	Cumplimiento
Tener asegurada económicamente la vejez	6.80	4.20
Que sus hijos tengan estudios	41.50	40.90
Lograr más comodidades	19.60	15.20
Asegurar trabajo para el futuro	26.70	26.80

Base: 1396 casos. Fuente: EISEM

El impacto en el capital humano (entendido como el conjunto de habilidades, destrezas y prácticas que permiten a la persona estar mejor dotado para enfrentar el mundo) se logra a través de la propia dinámica de funcionamiento del microcrédito (ingresar a un grupo solidario, llenar papeles, cumplir con las cuotas, hablar en público, etc.) pero también a partir de instancias de aprendizaje específicamente diseñadas. En este sentido conviene llamar la atención sobre la opinión negativa que los beneficiarios tienen sobre los cursos de capacitación que han recibido a partir de su ingreso al programa. En el siguiente cuadro se puede observar que 64% de los beneficiarios declara no haber recibido ningún curso de capacitación y 23% declara que sólo han recibido uno.

Cuadro III. 12
Cursos de capacitación entre la población beneficiaria

¿Ha recibido cursos de capacitación?	Frecuencia	Porcentaje
Un curso	315	22.92
Más de un curso	180	13.08
No	881	64.00
Total	1376	100

Base: 1396 casos. Sin datos: 20 casos. Fuente: EISEM

Pasando al tema específico de las prácticas financieras recordamos que en anteriores evaluaciones se observaron cambios positivos en este rubro, comparando las prácticas de ahorro y préstamos de los beneficiarios antes y después de ingresar al programa. En esta ocasión, interesa comparar las prácticas financieras el grupo de usuarios de microcréditos con el grupo de control (no usuarios) para complementar dicha evaluación inter-temporal. Recordemos que el supuesto que opera en las evaluaciones con grupo de control es que los resultados (tanto positivos como negativos) obtenidos en ambos grupos en un momento dado en el tiempo se deben *ceteris paribus* a la pertenencia o no en el programa evaluado. En el cuadro siguiente, se muestra el nivel de ahorro declarado por ambos grupos:

Cuadro III. 13
Impacto del programa en la propensión a ahorrar de los beneficiarios

¿Acostumbra usted a ahorrar?	Usuario del programa		Total
	No	Si	
Si	475	325	800
%	52.60	54.44	53.33
No	428	272	700
%	47.40	45.56	46.67
Total	903	597	1500
%	100	100	100

Base: total de encuestados (1500). Fuente: EEF

Si bien los ahorradores en ambos grupos superan el 50%, se puede observar un porcentaje relativamente superior para el caso de los usuarios del programa (54.4%), lo cual habla de un resultado favorable. Congruentemente, es más bajo el porcentaje de los beneficiarios que no ahorran que el porcentaje de los no usuarios. A continuación se muestran los montos promedio mensuales declarados de los ahorradores:

Cuadro III. 14
Impacto del programa en el ahorro de los beneficiarios

¿Cuánto ahorra usted al mes?	Media	Desvío estándar
No usuarios del programa	Monto en pesos	1482.15
	Total de casos	475
Usuarios del programa	Monto en pesos	715.30
	Total de casos	325

Base: total de encuestados (1500) Fuente: EEF

Si bien el monto promedio ahorrado mensualmente es superior para el grupo de control (no usuarios del programa), el cálculo del desvío estándar muestra que la distribución de los montos ahorrados para el grupo de usuarios es más uniforme que la del grupo de control. Esto quiere decir, que el nivel de ahorro promedio obtenido para el grupo de control puede estar influido por valores extremos. Otro dato interesante surge del siguiente cuadro, donde se agrupan en dos categorías las instituciones en las cuales ambos grupos de encuestados declaran depositar sus ahorros: formales/modernas e informales/tradicionales. El primer grupo de instituciones incluye el ahorro en bancos y cajas de ahorro y el segundo grupo en tandas y el guardado en la casa.

Cuadro III. 15
Instituciones de ahorro utilizadas por los beneficiarios

Instituciones en las que ahorra		Usuario del programa		Total
		No	Si	
Formales/Modernas		171	199	370
	%	36.4	61.2	46.5
Informales/Tradicionales		299	126	425
	%	63.6	38.8	53.5
Total		470	325	795
	%	100	100	100

Base: total de encuestados que ahorran. Fuente: EEF

Aquí las diferencias entre el grupo de usuarios y el grupo de control se vuelven significativas, ya que el porcentaje de usuarios que ahorra en instituciones de tipo formal y modernas dobla al porcentaje de no usuarios que así lo hacen. En la diagonal del cuadro se observa la especificación de los resultados para ambos grupos encuestados.

Cuadro III. 16
Prácticas de contabilidad en los usuarios y el grupo de control

¿Cada cuánto hace las cuentas de su negocio?		Usuario del programa		Total
		No	Si	
No hace cuentas		26	4	30
	%	2,88	0,67	2,00
Diario		495	245	740
	%	54,82	41,04	49,33
Cada tercer día		29	27	56
	%	3,21	4,52	3,73
Cada semana		225	217	442
	%	24,92	36,35	29,47
Cada 15 días		33	41	74
	%	3,65	6,87	4,93
Cada mes y más		95	63	158
	%	10,52	10,56	10,53
Total		903	597	1500
		%	100,00	100,00

Base: total de encuestados. Fuente: EEF

Si bien no se observan variaciones significativas en las respuestas dadas por el grupo de usuarios y el grupo de control, algunas diferencias valen la pena ser comentadas. En primer lugar, el porcentaje de usuarios del programa que no realizan cuentas es relativamente menor al del grupo de control. En segundo lugar, a medida que la frecuencia temporal va agrandándose, los porcentajes de respuestas del grupo de usuarios también aumenta. Es decir, los beneficiarios de PRONAFIM tienden a realizar la contabilidad de sus negocios menos frecuentemente que los no usuarios. No resulta fácil evaluar cuál de las dos prácticas es más óptima y eficiente, ya que la contabilidad diaria puede permitir un mayor control al microempresario pero, a su vez, le insume un tiempo que le resta a otras actividades vinculadas con el emprendimiento. En el cuadro siguiente vemos las prácticas de surtido de mercancías en el negocio realizadas por los usuarios y los no usuarios.

Cuadro III. 17
Prácticas de surtido de mercancías en los usuarios y el grupo de control

¿Cada cuánto tiempo compra mercancías o surte materiales para su negocio?	Usuario del programa		Total
	No	Si	
Diario	186	94	280
	20,6	15,7	18,7
Cada tercer día	111	69	180
	12,3	11,6	12,0
Cada semana	265	179	444
	29,3	30,0	29,6
Cada 15 días	152	119	271
	16,8	20,0	18,0
Cada mes	141	100	241
	15,6	16,8	16,1
Cada 2 meses y mas	23	29	52
	2,5	4,9	3,4
Depende de lo que venda	14	3	17
	1,6	0,5	1,1
Cuando se termina la mercancía	11	4	15
	1,2	0,7	1,1
Total	903	597	1500
	100,0	100,0	100,0

Base: total de encuestados. Fuente: EEF

Se observan algunas diferencias importantes en lo que respecta a este rubro, ya que los no usuarios tienden a surtir sus negocios diariamente y cuando se les termina la mercancía, en contraposición a los usuarios que parecieran tener un patrón más organizado y menos dependiente de las ventas. La celda que mayor porcentaje aglutina para los usuarios es la compra de mercancías semanalmente, pero la diferencia más grande con el grupo de control está en la celda correspondiente a la compra quincenal, donde los usuarios representan el 20% y los no usuarios el 16.8%.

Sin embargo, pareciera ser que algunas prácticas como las de contabilidad y el surtido de mercancías tuvieran un patrón común entre los microempresarios sin importar la pertenencia o no al programa. En este sentido, si bien hemos comentado algunas diferencias

favorables para los beneficiarios, es importante mencionar que en estas últimas dos cuadros se observa una tendencia bastante uniforme entre ambos grupos, lo cual también es una conclusión interesante que nos permite deriva esta evaluación con grupo de control.

Por último, un resultado importante a la hora de evaluar las prácticas financieras se deriva de las respuestas de los beneficiarios a la pregunta de donde saca el dinero para pagar el microcrédito que vemos a continuación, ya que ilustra las modalidades de pago del servicio de la deuda.

Cuadro III. 18
Prácticas de surtido de mercancías en los usuarios y el grupo de control

¿De dónde saca el dinero para pagar el microcrédito?	Frecuencia	Porcentaje
De los beneficios de mi negocio	1115	80.06
De los ahorros de mi familia	43	3.11
De los ingresos habituales de la familia	230	16.53
De dinero prestado	4	0.30
Total	1393	100

Sin datos: 3 casos. Fuente: EISEM

Como se puede observar la gran mayoría declara pagar el microcrédito con los beneficios obtenidos del negocio (80%) y sólo un pequeño porcentaje de respuestas se aglutina en las opciones de los ahorros de la familia y de dinero prestado (3.11% y 0.3%, respectivamente). Sin embargo, cabe mencionar el considerable porcentaje de beneficiarios que declaran pagar su deuda con los ingresos habituales de la familia. Sin duda, esto se relaciona con el dato ya analizado de que el ingreso obtenido por el microcrédito no es el único ni el principal del hogar en la mayoría de los casos.

3.4. Síntesis y recomendaciones

El primer resultado positivo se deriva del incremento del 46% de los ingresos mensuales de los beneficiarios, logrado en un lapso promedio de de un año y ocho meses. Esto muestra un impacto positivo directo en el poder adquisitivo de los usuarios del programa. Al nivel de las percepciones de los beneficiarios, este impacto directo no es valorado significativamente, ya que los encuestados opinan mayoritariamente que sus ingresos no

son suficientes para vivir bien. Sin embargo, se obtienen respuestas notablemente favorables cuando se comparan las respuestas con el grupo de control.

Puede afirmarse también que la tendencia del impacto observada sobre la pobreza (no sólo alimentaria, sino de capacidades y patrimonial) es notablemente positivo tanto en lo que se refiere al impacto sobre la incidencia, la intensidad, como la severidad de la pobreza. Esto indica que una mayor atención al acceso de los muy pobres a este beneficio se muestra como recomendable, ya que en la actualidad el programa cubre un porcentaje de 38% pobres alimentarios.

Con respecto al empleo, se llegó a la conclusión de que por cada 100 microcréditos se crean 65 empleos, de los cuales 37 son indirectos y 28 son autoempleo o empleo directo. Estos resultados son altamente positivos a pesar del alto porcentaje de beneficiarios que no utiliza ningún empleado en sus emprendimientos productivos.

La información analizada muestra que el impacto en la cultura y las prácticas financieras ha sido significativo en lo que se refiere al ahorro, ya que se registra una variación notable entre las actitudes y prácticas declaradas por el grupo de usuarios del programa y por el grupo de control. Por otro lado, la proporción de beneficiarios que ahorran es mayor que los no usuarios, a pesar de que los montos del segundo grupo son el doble que el del primero; Además, lo hacen en instituciones de características más formales y modernas. En este sentido, el programa se muestra como un instrumento eficaz para promover procesos de tránsito desde prácticas y actitudes financieras que hemos denominado como tradicionales hacia otras designadas como modernas. En otras palabras, el financiamiento ha permitido el pasaje desde mecanismos centrados en el intercambio interpersonal e informal cuya lógica se basa en saberes que circulan al interior de los grupos y las comunidades hacia otros refrendados por procesos administrativos formales y por lo tanto expuestos al acceso y al monitoreo público y legal-burocrático.

Impacto social y perspectiva de género.

En este capítulo se explora el impacto del programa en dos aspectos relacionados con la vida social de los beneficiarios. En primer lugar, la importancia de las redes y vínculos sociales de los beneficiarios en el acceso y mantenimiento de los microcréditos y vinculado con esto, las consecuencias positivas o negativas que el programa ha generado en el inventario de lazos sociales de los usuarios. En tercer lugar, interesa mostrar el impacto específico que el programa ha tenido para la población de beneficiarias mujeres, indagando en las prácticas hogareñas y en la distribución de roles, posibles consecuencias positivas o negativas.

4.1. El problema

El primer tema que se evalúa aquí se relaciona con lo en la actualidad se denomina bajo el concepto de capital social, pero que tiene una larga trayectoria dentro del campo de la investigación social. El segundo tema, tiene que ver con una preocupación por el impacto que tienen los programas de superación de la pobreza en la población específicamente femenina. Si bien PRONAFIM no se define como un programa especialmente destinado a las mujeres, el alto porcentaje de beneficiarias dentro de la cobertura, hace que esta preocupación sea central para esta evaluación.

Comenzando por el primer problema, los estudios sobre desarrollo económico y político han destacado que el tipo de lazos, de asociación y cooperación existente en una comunidad

constituye un activo importante para la mejora del desempeño de los grupos en estas áreas

Recuadro IV.1.
Grupos solidarios como aval social

“Los miembros forman ‘grupos solidarios’ (GS) conformados por cinco personas; Cada grupo con otros cinco GS en su poblado o municipio, forman un ‘centro’ de 30 miembros. Cada integrante de un GS garantiza el préstamo moralmente, de manera que si una integrante no cumple debe enfrentar la tremenda presión social de sus compañeras para que pague. Por lo tanto en esencia se emplea un ‘aval social’ en lugar de garantía física y el banco no necesita gastar recursos escasos en evaluaciones a fondo...” Conde Bonfil (2000:10)

(Putnam 1993). Especialmente, en el caso de los micro créditos, se ha señalado la importancia que adquieren los lazos entre los individuos que conforman los grupos de base (o solidarios) a los que se destina el micro crédito, al constituir un “aval social” que funciona como garantía de pago.

Aquí observamos cómo funciona este activo, tanto como recurso para el acceso al financiamiento, en el sentido de las redes y contactos utilizadas para obtener información y asesoría oportuna, como para el mantenimiento del mismo, en el sentido de la confianza entre pares que permite el respeto a las normas establecidas por los grupos beneficiarios, resolviendo problemas de cooperación y acción colectiva. En otras palabras, nos preguntamos: ¿actuaron los lazos y contactos existentes en la comunidad como un recurso positivo para todos los integrantes de la comunidad por igual, en términos de acceso al aprovechamiento oportuno de información y de mantenimiento de las reglas grupales, o puede suponerse que este recurso es diferente para los distintos tipos de beneficiarios (por ejemplo mujeres o muy pobres)?

El impacto del microcrédito en esta dimensión puede derivar al menos de dos aspectos, como lo han señalado algunos estudios al respecto: por una parte, la pertenencia de los beneficiarios a grupos solidarios que se asocian para establecer una práctica de ahorro y préstamo, disciplina de pago y cumplimiento solidarios. Por otra parte, la mayor participación de los beneficiarios en distinto tipo de asociaciones formales e informales a partir de la experiencia del microcrédito y de los beneficios de éste. Ello puede impactar en el empoderamiento de los beneficiarios, particularmente en el caso de las mujeres, con respecto a su seguridad, capacidad de decisión, posibilidad de movimiento e individuación

Pasando al segundo problema, el impacto del programa en la población de beneficiarias, la experiencia internacional ha enfatizado que las mujeres representan un menor riesgo crediticio, porque el hecho de recibir un financiamiento representa una mayor oportunidad para ellas en contraposición a los hombres, dado el nivel inferior ocupado con relación a la pobreza. Otras voces, en cambio, señalan que la historia de sometimiento de la mujer, obstaculizará el emprendimiento de proyectos productivos en ausencia del hombre. En este

sentido, aquí nos proponemos someter a prueba ambas hipótesis mediante la exploración de la influencia del micro crédito en los roles tradicionalmente adjudicados a la mujer; del estímulo a favor de un perfil emprendedor en las mismas; y, en el caso en que esas modificaciones hayan operado, el posible traslado de la inequidad entre géneros a una desigual distribución de tareas entre hijas e hijos.

Nos preguntamos si la experiencia del microcrédito generó un cambio en los roles tradicionales adjudicados a la mujer, especialmente en lo referente a la posibilidad de trabajo remunerado fuera del hogar. Es decir si se han logrado procesos de empoderamiento que permitan a las mujeres una mejor

Recuadro IV.2 El Grameen Bank y las mujeres

“En 1976 se fundó el Grameen Bank como un proyecto que ofrecía préstamos de 50 a 100 dólares a mujeres pobres, lo que les permitía el acceso a capital para trabajos manuales, producción de alimentos o cría de ganado, bajo una nueva metodología de préstamo y ahorro. Los clientes del Banco Grameen son sus propietarios y la gran mayoría (94%) son mujeres del área rural en grado de pobreza extrema. (...)

El Banco Grameen se diseñó para atender a las mujeres pues son ellas las que padecen las costumbres culturales represivas y, entre los pobres, las mujeres y los niños conforman al grupo con mayor grado de indigencia. No obstante, las mujeres representan menor riesgo crediticio tal vez porque la posibilidad de participar en un programa del Banco Grameen representa una mayor oportunidad, en términos relativos, para ellas que para un hombre”
(Conde Bonfil 2000: 10,13)

calidad de vida. Detectar estas cuestiones resulta de singular importancia para recomendar acciones que, en sinergia con otros organismos públicos, eviten estas consecuencias no intencionadas con relación a la equidad entre géneros.

4.2 Metodología

Capital Social

Se recabó información sobre los contactos utilizados tanto para acceder al micro crédito como para mantenerlo. De esta forma, las redes y los lazos se concibieron como un recurso utilizado para obtener información y asesoramiento, tanto al momento de ingresar al programa como durante el transcurso del mismo.

En cuanto al Capital Social, entendido como confianza y respeto de a las normas estipuladas por el grupo, a través del cuestionario se obtuvo una medida del grado en que los integrantes de grupos asociados a micro emprendimientos mantienen/cooperan (o por el

contrario, desertan/retiran) la confianza en que el resto respetará las normas establecidas por el colectivo.

Perspectiva de género

Para evaluar el impacto del micro crédito con relación a la equidad entre género y responder a las preguntas expuestas en el apartado anterior, se describen en primer lugar las tareas desempeñadas por las mujeres a partir del ingreso al financiamiento. Se puso especial empeño en evaluar si el ingreso al micro crédito había derivado en un alivio de la carga laboral doméstica.

Por otra parte, un segundo grupo de medidas, describe las conclusiones principales con respecto a aquellas respuestas referidas a los posibles cambios en las percepciones y valores asociados a los roles tradicionales asumidos por las mujeres. En conjunto, estas medidas relacionadas con el logro de equidad entre hombres y mujeres son las siguientes: cambio en los roles asignados entre cónyuges o pareja de hecho y cambios en los valores asociados a imágenes tradicionales de los roles asignados a hombres y mujeres

4.3. Resultados

4.3.1. Capital Social

En primer lugar, interesa conocer los canales de acceso que han tenido los beneficiarios a la información sobre la existencia del programa. El cuadro que se muestra a continuación muestra las respuestas que los encuestados a la siguiente pregunta: ¿a través de qué medio se enteró usted de los microcréditos? Se agruparon las respuestas en tres categorías: relaciones interpersonales (amigos, parientes, vecinos), medios masivos (TV, radio, revista, periódico) y medios de información del programa (promotores, microfinancieras, folletos informativos).

Cuadro IV. 1
Canales de información entre los beneficiarios

¿Cómo se enteró de los microcréditos?	Frecuencia	Porcentaje
Relaciones interpersonales	352	70,4
Medios masivos	107	21,4
Medios de información del propio programa	41	8,2
Total	500	100

Base: solo usuarios. Fuente: EEF

Aquí podemos observar que el medio privilegiado en la obtención de información relacionada con el programa son las relaciones interpersonales que representan 70% de las respuestas de los beneficiarios. En segundo lugar se encuentran los medios masivos de comunicación y, por último, los medios informativos propios del programa. Dado el alto porcentaje de la primera categoría, a continuación desagregamos las respuestas para conocer el tipo de lazo específico que representan las relaciones interpersonales.

Cuadro IV. 2 Tipos de lazos mediante los cuales los beneficiarios se enteraron de los microcréditos

Tipo de lazo	Frecuencia	Porcentaje
Amigos	125	35.5
Vecinos	104	29.5
Familiares	55	15.6
Compañeros de trabajo	10	2.8
Conocidos	58	16.5
Total	352	100

Base: solo usuarios. Fuente: EEF

Dentro de las relaciones interpersonales, las categorías de amigos y vecinos son las que cobran mayor importancia con 35.5% y 29.5, respectivamente y un porcentaje muy bajo de beneficiarios mencionan a los compañeros de trabajo como las personas a través de las cuales se enteraron de los microcréditos.

La segunda pregunta tiene que ver con el impacto que ha tenido el microcrédito en la creación de capital social, es decir en permitir a los beneficiarios aumentar sus redes a través de relaciones y contactos nuevos. En el siguiente cuadro se construyó un índice con

la escala de 0 a 10 que muestra la puntuación obtenida por cada una de las respuestas a la pregunta si gracias al microcrédito el encuestado cuenta con más gente para distintas cosas: pedir prestado, que cuide su casa mientras no está, que le dé un consejo personal, que le haga un trámite y que le dé consejos sobre como ahorrar.

Cuadro IV. 3
Creación de capital social en la población beneficiaria

Gracias al microcrédito usted cuenta con más gente para...	Puntuación
Pedir dinero prestado	6.9
Que cuide su casa si usted no está	6.8
Que le de un consejo personal	7.5
Que le haga un trámite	7.2
Que le de un consejo sobre como ahorrar	7.5

Base: 1396 casos. Fuente: EISEM

Las opciones que mayor puntuación obtuvieron son las de contar con más gente para que le dé un consejo personal y que le dé consejos sobre como ahorrar. En el mismo sentido, se les preguntó a los beneficiarios si a partir de la experiencia de tener un negocio había hecho amigos entre clientes, proveedores, compañeros, autoridades de la comunidad, promotores y otros beneficiarios.

Cuadro IV. 4
Creación de capital social en la población beneficiaria

A partir de su negocio, ha hecho amigos entre...	Porcentaje de menciones
Clientes	73.4
Proveedores	58.2
Compañeros	37.4
Autoridades o líderes de la comunidad	21.5
Promotores	38.7
Otros beneficiarios	43

Base: 1396 casos. Fuente: EISEM

Los resultados muestran que la mayor cantidad de vínculos nuevos a partir de la experiencia del microcrédito se encuentran en la categoría de clientes que obtiene 73.4% de las menciones, seguido por proveedores con 58.2% de las menciones. El porcentaje menor de respuestas lo obtiene la categoría de autoridades o líderes de la comunidad. Vinculado con la creación de capital social a partir de la experiencia de microcréditos en los beneficiarios, está el tema de si dicha experiencia genera cambios en la participación comunitaria y con otros beneficiarios. En el siguiente cuadro volvemos a aplicar una escala

de 0 a 10 para evaluar las respuestas del grupo de beneficiarios y del grupo de control en torno a temas relacionados con el trabajo colectivo. Se les pidió a los encuestados que dijeran que tan de acuerdo estaban con las siguientes afirmaciones:

Cuadro IV. 5
Valoración el trabajo en equipo

Preguntas de opinión sobre el tema	Usuario del programa	
	No	Si
Emprendo proyectos con mis compañeros o miembros de la comunidad	5.9	6.1
Prefiero trabajar por mí mismo sin compartir con otros	3	2.9
Tengo actividades donde me relacione con los demás	7.4	7.6
Total	5.2	5.5

Base: usuarios y no usuarios (1500). Fuente: EEF

Si bien las diferencias no son significativas, se observa una mayor puntuación de las opciones de trabajo con otros en el grupo de beneficiarios que en el de control. Así, mientras que la primera afirmación en el grupo de control obtiene un puntaje de 5.9 en el grupo beneficiarios éste asciende a 6.1. La misma situación se observa en la tercera afirmación. Para evaluar si la experiencia del microcrédito reditúa en mayor participación comunitaria, se les preguntó a los beneficiarios sobre las actividades que realizaba antes y después de su ingreso al programa.

Cuadro IV.6 Porcentaje de actividades comunitarias realizadas por los beneficiarios antes y después de ingresar al programa

Participación	Porcentaje de menciones	
	Antes	Después
Organización de una fiesta en su colonia o pueblo	26.2	28.3
Reuniones de comerciantes o productores	13.2	20.1
Organización de vecinos o tequio	28.7	32.7
Asambleas de beneficiarios		71.6

Base: 1396 casos. Fuente: EISEM

Aquí observamos que todas las opciones crecen, siendo más notable el impacto en la participación en reuniones de comerciantes o productores que aumenta en 6.9 puntos porcentuales. Por último construimos nuevamente un índice con una escala de 0 al 10 para

evaluar los niveles de confianza que los beneficiarios tienen en un conjunto de figuras sociales entre las que se incluyeron a los promotores del microcrédito y los miembros del grupo solidario.

Cuadro IV. 7
Índice de confianza

Opciones	Puntuación
Familia	9.1
Policía	5.1
Vecinos	5.5
Pareja	8.6
Promotores de microcréditos	6
Compañeros de trabajo	6.5
Gobierno	4.9
Clientes	6.1
Miembros del grupo solidario	6.3

Base: 1396 casos. Fuente: EISEM

Los beneficiarios declaran tener mayor confianza en la familia que obtiene una puntuación muy alta de 9.1, seguida por la pareja con 8.6. Los promotores y los miembros del grupo solidario obtienen puntajes similares de 6 y 6.3, respectivamente. El gobierno es quien obtiene la peor puntuación de todas las opciones. Otro tema interesante para analizar y vinculado al del capital social es el de la dinámica de los grupos solidarios. Si bien en el PRONAFIM la pertenencia a grupos no es un requisito obligatorio para obtener un microcrédito, la gran mayoría de los encuestados según la fuente EISEM (76%) y 54.84% según la EEF declaran pertenecer a uno:

Cuadro IV. 8
Pertenencia de los beneficiarios a grupos solidarios

¿Pertenece a grupo solidario?	Fuente EISEM	Fuente: EEF
Si	75.93	54.84
No	24.07	45.16
Total	100	100

Base: 1396 casos Base: usuarios (502)

A su vez, la mayoría declara conocer a los restantes miembros del grupo solidario (57.95) así como también que se volvería a organizar con las mismas personas en el caso de volver a solicitar un microcrédito (89.21%).

Cuadro IV. 8bis
Pertenencia de los beneficiarios a grupos solidarios (continuación)

¿Conocía las personas de antes?		
Si	808	57.9
No	232	16.6
Algunas si, otras no	356	25.5
Total	1396	100
Si tuviera que volver a pedir MC, ¿se organizaría con las mismas personas?		
Si	1235	89.21
No	29	2.12
Con algunas	107	7.76
No se organizaría con nadie	3	0.20
Depende	10	0.71
Total	1385	100

Base: 1396 casos. Fuente: EISEM

Para conocer con mayor detalle las percepciones de los beneficiarios de las modalidades de organización de los grupos solidarios, construimos una medida sintética que permita dar cuenta de la valoración positiva o negativa que los encuestados realizan de un conjunto de aspectos vinculados al grupo. Tal medida consiste en un índice con la escala de 0 a 10 que expresa la variedad de opiniones al respecto. En el cuadro que sigue a continuación se muestra esta información.

En primer lugar se les preguntó a los encuestados que actividades realizaban con mayor frecuencia con el grupo. En este rubro resalta la opción de “entregar cuentas a un promotor” y “pagar cuotas”. El segundo rubro, recoge las opiniones de los entrevistados sobre lo que más les gusta y en este caso casi todas las opciones obtienen puntajes altos, es decir, que se observa una valoración positiva de dichos aspectos. En tercer lugar, se les pide a los entrevistados que digan que tan de acuerdo están con tres afirmaciones sobre la dinámica grupal y nuevamente encontramos un alto grado de satisfacción reflejada en los altos puntajes. Por último se indagó si además de las tareas propias del microcrédito, los beneficiarios realizaban otro tipo de actividades con los miembros del grupo. Aquí todos los puntajes son muy bajos, siendo el que más resalta la participación de los miembros del grupo en comidas y fiestas.

Cuadro IV.9
Índice de opinión sobre los grupos solidarios

Actividades realizadas con el grupo solidarios	Puntaje
Trabajar juntos en la misma actividad	3.8
Pagar cuotas	5.8
Poner o cobrar multas	5.2
Entregar las cuentas a un promotor	6.8
Llevar dinero al banco	4.4
Que le gusta de las actividades del grupo	
El horario de las reuniones	7.9
El ambiente dentro del grupo	8.2
Como se toman las decisiones	8.2
Las multas que pone el grupo	7.6
Que los promotores vayan a las reuniones	8.6
Los consejos que da la gente del grupo	8.6
Opinión de la dinámica grupal	
Las decisiones se toman por mayoría	9.5
Se hablan los problemas entre los miembros	9.2
Su opinión es tomada en cuenta	9.5
Realización de otras actividades paralelas	
Comidas o fiestas	4.8
Peticiones a las autoridades de su localidad	1.5
Excursión, viaje, peregrinación	0.8
Actividades comunitarias	1.4
Para enseñar a otras personas	1.5
Dar préstamos	1.7

4.3.2. Perspectiva de género: impacto en el bienestar de las mujeres, en la equidad y la igualdad y la no discriminación.

En este apartado se especifica el impacto en el bienestar de las mujeres, el grado de discriminación del programa hacia ese género, así como sus efectos a favor de una mayor equidad e igualdad entre ambos sexos.

4.3.2.1. Impacto en el bienestar de las mujeres y la no discriminación.

El PRONAFIM es un programa que, sin explicitarlo en sus Reglas de Operación, ha privilegiado la atención de la mujer. Al finalizar 2003, 77% de sus beneficiarios pertenecían al género femenino, mientras que durante enero-julio, la muestra que recogieron los evaluadores revela que 76% de los encuestados eran mujeres en un caso

(EEF), y 80%, en el otro (EISEM). En este sentido, el impacto descrito en el capítulo 3, en materia de ingreso, empleo y pobreza, corresponde fundamentalmente a los efectos que el Programa ha tenido sobre el bienestar de las mujeres. Por otro lado, la alta proporción que entre sus beneficiarios registran las mujeres es un indicador de que el PRONAFIM no sólo no las discrimina, sino que tiende a privilegiarlas sobre los varones. En virtud, de la alta prevalencia de los hombres en los negocios, esta forma de operar significa un paso importante hacia una equiparación de oportunidades entre ambos sexos.

4.3.2.2 Impacto en la equidad y la igualdad de géneros.

En cuanto a la evaluación sobre el impacto del programa en cuestiones relacionadas con la equidad entre los géneros, en el informe anterior fueron señaladas las siguientes conclusiones: a) el ingreso al programa constituía una salida laboral importante para las mujeres, b) esta salida de la mujer del ámbito privado *no* repercutía en un traspaso de la concentración de tareas domésticas (y por lo tanto de inequidad) en las hijas y c) que no se había modificado el rol tradicional del hombre como principal proveedor del hogar. En lo que sigue, se explora que sucede con estas afirmaciones para el ciclo evaluado en el presente informe. En primer lugar, en el siguiente cuadro se muestran los porcentajes de respuestas de las mujeres beneficiarias de PRONAFIM en la pregunta referida a las tareas del hogar realizadas después de ingresar al programa.

Cuadro IV.10 Continuidad o cambio de las tareas del hogar realizadas por la mujer a partir del ingreso al programa

Opciones	Frecuencia	Porcentaje
Se hace cargo de las mismas tareas	993	89.14
Se hace cargo de menos tareas	121	10.85
Total	1114	100

Sin datos: 6 casos. Fuente: EISEM

Como se puede observar casi el 90% de las mujeres beneficiarias declaran seguir haciendo las mismas tareas del hogar que realizaba antes de ingresar el programa y sólo 10.85% declara lo contrario. Sin embargo cuando se les pregunta específicamente qué tareas realizaba antes y después de ingresar al programa, se observa una disminución del trabajo

de las mujeres en la casa y un aumento de la opción vinculada con el trabajo fuera del hogar para obtener dinero.

Cuadro III.6
Actividades realizadas por la mujer antes y después de ingresar al Programa

Actividades	Porcentaje de respuestas	
	Antes	Después
Trabajo en la casa	42.4	29.2
Trabajo para obtener dinero	25.9	31.1
Trabajo en negocio familiar sin pago	11.7	12.4
Ayuda a vecinos y familiares	4.4	4.8
Participa en actividades de la comunidad	9.3	10.5
Capacitación	2.9	7.2
Reunión con amigos	3.4	4.8

Base: Solo mujeres. Fuente: EEISE.

En cuanto al traspaso de tareas domésticas al interior de la familia en los casos en que la mujer declaró dedicarse al trabajo, puede observarse que los hijos son quiénes –en mayor medida- absorben la carga de tareas domésticas que la beneficiaria deja de hacer (57.24%). Esta información se observa en el cuadro que sigue:

Cuadro IV.11
Traspaso de tareas antes realizadas por la mujer beneficiaria

¿Quién hace las tareas ahora?	Frecuencia	Porcentaje
Su esposo	24	22.06
Sus hijos	61	57.24
Otros miembros de la familia	18	16.86
Un empleado	4	3.85
Total	107	100

Base: Solo mujeres que siguen haciendo las mismas tareas del hogar.
Sin datos: 14 casos. Fuente: EISEM

El alto porcentaje de mujeres que declaran seguir realizando las mismas tareas domésticas que antes de obtener el microcrédito se ve corroborado por la importancia que sigue teniendo el ámbito familiar en la escala de jerarquías de la mujer beneficiaria. En el siguiente cuadro se observa que la mayoría de las encuestadas considera que es más importante dedicarle el mayor tiempo a su familia que a la actividad económica iniciada.

Cuadro IV.12
Comparación de la importancia de la familia y del negocio

¿Qué es más importante?	Frecuencia	Porcentaje
Dedicarle más tiempo a su actividad para que prospere	473	46.78
Dedicarle más tiempo a su familia	538	53.22
Total	1010	100

Base: solo mujeres. Sin datos: 110 casos. Fuente: EISEM

El cuadro que se muestra a continuación corrobora esta afirmación, ya que muestra que tanto el promedio de días trabajados a la semana como el promedio de horas diarias dedicadas al negocio propio disminuye notablemente en el caso de las mujeres beneficiarias.

Cuadro IV.13
Promedio de días trabajados a la semana y horas diarias dedicadas al negocio propio en hombres y mujeres

Tiempo promedio dedicado al negocio	Hombres	Mujeres
Días promedio trabajados a la semana	6.26	5.71
Horas diarias promedio dedicadas al negocio propio	9.47	7.44

Base: Usuarios (502). Fuente: EEF

En cuanto al liderazgo del emprendimiento debe notarse positivamente que casi el 100% de las mujeres encuestadas afirma su protagonismo en el manejo del dinero del microcrédito. Esta información es la que se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro IV.14
Principal responsable del dinero del microcrédito

¿Quién maneja el dinero del microcrédito?	Frecuencia	Porcentaje
Yo	1116	99.90
Otra persona	1	0.10
Total	1117	100

Base: solo mujeres (1120). Sin datos: 3 casos. Fuente: EISEM

Cuadro III.9
Quién dedica más tiempo al negocio

	Frecuencia
	%
Cónyuge	8.4
Hijas	7.8
Hijos	2.9
Yo (beneficiaria)	75.9
Otra persona	4.9
Total	100

Fuente: EEISE

Relacionado con este punto, se les preguntó a las mujeres acerca de la toma de decisiones en aspectos relacionados con el funcionamiento del negocio.

Cuadro IV.15
Toma de decisiones vinculadas al negocio

Personas	Compra de insumos	Reparto de tareas	Qué hacer con las ganancias	Solicitud de préstamos
Beneficiaria	84.20	83.20	80.40	84.30
Cónyuge	3.10	3.00	4.40	2.30
Ambos	8.90	10.30	11.40	10.70
Otros	3.80	3.50	3.80	2.70
Total	100	100	100	100

Base: solo mujeres (1120). Fuente: EISEM

Aquí vemos que los porcentajes de protagonismo de las mujeres son muy altos en todos los rubros. En la decisión de qué hacer con las ganancias obtenidas es donde más aumenta el porcentaje de la categoría *ambos* (beneficiaria y su esposo). Sin embargo, cuando se pregunta a la beneficiaria sobre la distribución de tareas de tareas en el hogar, la situación es notablemente diferente. En el cuadro que sigue a continuación se muestran las respuestas que dieron las mujeres ante la pregunta de quién se hacía cargo (antes y después de ingresar al programa) de cuatro ámbitos de tareas vinculadas con el hogar: la contribución al gasto del hogar, la toma de decisiones, responder por la familia y administrar el dinero de la familia.

Cuadro IV.16
Distribución de tareas en el hogar antes y después de ingresar al programa

Opciones	Contribución al gasto del hogar		Toma de decisiones		Responder por la familia		Administrar el dinero de la familia	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Usted	28.6	29.6	26.5	27	26.5	26.8	44.6	45.8
Su esposo	53.5	40.5	29.7	21.3	29.7	28.3	22.2	11.8
Padres o suegros	5.7	5.1	6.9	6.5	6.9	6.4	6.6	6.2
Hijos	1.9	1.2	0.5	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3
Ambos cónyuges	8.1	20.2	34.5	42	34.5	35.4	24	33.3
Otros	2.1	2.6	1.7	1.6	1.7	1.7	1.4	1.2
Sin datos	0.1	0.8	0.2	1.2	0.2	1	0.8	1.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Base: solo mujeres (1120). Fuente: EISEM

En los resultados para el primer rubro (contribución al gasto del hogar) se puede observar la continuidad del rol masculino tradicional en la provisión de ingresos en el hogar. Si bien el porcentaje disminuye en 13 puntos porcentuales (del antes al después de haber ingresado al programa) esta jerarquía se mantiene contra el 29.6% de las menciones a la beneficiaria. Este dato no sorprende ya, que como se señaló en el apartado que describe la composición de la muestra la mayoría de los encuestados declaran no ser los principales proveedores de ingresos del hogar y, a su vez, la mayoría de los encuestados son mujeres.

Otra conclusión importante que se deriva del primer rubro es el notable ascenso del porcentaje de la categoría *ambos*, lo cual claramente está mostrando el impacto del ingreso del microcrédito obtenido por la mujer en el ingreso del hogar. En el segundo rubro –la toma de decisiones- la presencia masculina del cónyuge pierde protagonismo y nuevamente se registra un notable crecimiento del porcentaje de *ambos*, así como también un pequeño ascenso del porcentaje que representa a la beneficiaria. Una tendencia similar se observa en el tercer rubro –responder por la familia- donde vuelven a aumentar los porcentajes que representan a la beneficiaria y a ambos cónyuges y disminuye levemente la del esposo. El cuarto rubro nos muestra una información muy interesante: el protagonismo femenino en la administración del dinero del hogar antes y después de ingresar al programa. Este protagonismo femenino sin competencia en este rubro, refleja el saber de sentido común (y hoy en día aprovechado por los diseñadores de políticas públicas) que señala que a pesar de que las mujeres no aportan el principal ingreso del hogar, son las que mejor lo administran.

A continuación se presenta un índice con puntajes que van del 0 al 10, para mostrar de forma sintética lo que opinan las mujeres en relación a diversos temas. Este índice pretende captar, en primer lugar, el grado de acuerdo de las encuestadas mujeres con una batería de afirmaciones recogidas del saber popular con respecto a los roles de género y la distribución de tareas hogareñas. En segundo lugar, se busca mostrar lo que las mujeres perciben que han ganado en términos personales con la experiencia del microcrédito. En tercer lugar, las opiniones de las encuestadas con respecto al aumento de oportunidades y, por último, la ayuda familiar dada a las beneficiarias en aspectos relacionados con el microcrédito.

Cuadro IV.17
Índice de Percepciones femeninas

Grado de desacuerdo con las siguientes afirmaciones	Puntaje
Si el sueldo del marido alcanza para vivir, la mujer no debe trabajar por pago	4.7
El hombre siempre debe ser el jefe de la familia	5.8
La mujer puede trabajar siempre y cuando no descuide la casa	8.6
Las mujeres administran mejor el dinero que los hombres	8.3
Aunque mi familia estuviera en contra, yo volvería a pedir el microcrédito	7.6
Que ha ganado con el microcrédito...	
Seguridad en si misma	6.5
Lograr sus aspiraciones personales	5.7
Poder relacionarse mejor con las autoridades	2.5
Poder sacar adelante a su familia sin la ayuda de nadie	6.9
Desde que tiene el microcrédito tiene más oportunidad de...	
Juntarse con amigos	6.2
Gastar en artículos personales	6.2
Recurrir a gente cuando necesita ayuda	6.5
Hacer actividades en la comunidad	5.3
Ir a sitios donde antes no iba	5.4
Ayuda de la familia en...	
A hacer los trámites del MC	4.6
A pagar los intereses del MC	5.2

Base: solo mujeres (1120). Fuente: EISEM

En el alto puntaje obtenido en la tercer afirmación (la mujer puede trabajar siempre y cuando no descuide la casa) se vuelve a mostrar la importancia que sigue teniendo el ámbito de la vida privada y sus obligaciones para las mujeres beneficiarias. En cambio con la primera y la segunda afirmación que claramente muestran una visión tradicional de los roles de género, las encuestadas se muestran más críticas. Con respecto al notable

protagonismo femenino en la administración del hogar que ya mencionamos en el punto anterior, aquí nuevamente lo vemos corroborado.

En el segundo rubro, observamos que las mujeres perciben que lo que más han ganado a partir de la experiencia del microcrédito es lograr sacar sus familias adelante y mayor seguridad en sí mismas. Llama la atención el bajísimo puntaje obtenido por la categoría de relacionarse mejor con las autoridades.

Con respecto a las oportunidades creadas a partir del ingreso en el programa, se observa una puntuación bastante homogénea donde lo que más resalta es el relativamente más bajo puntaje obtenido por la categoría de participación comunitaria. Por último, en relación a la ayuda brindada por la familia de la entrevistada con los asuntos vinculados al microcrédito, si bien ambos puntajes son bajos, el que más resalta es la ayuda en el pago de los intereses. A continuación se muestran los resultados de la pregunta sobre los pedidos de permiso de las mujeres beneficiarias.

Cuadro IV.18
Pedidos de permiso dentro de la población femenina

Usted acostumbra a pedir permiso a alguien para...	Porcentaje de menciones
Gastar el dinero del microcrédito	20.4
Ausentarse de su casa	51
Trabajar	37.1
Pedir un préstamo	41.6

Base: solo mujeres (1120). Fuente: EISEM

La categoría que mayor porcentaje de menciones acumula es la de ausentarse de la casa con 51%, seguido por la opción pedir un préstamos que tiene 41.6% de las menciones. Positivamente observamos que sólo 20.4 de las menciones señalan que las mujeres piden permiso para ganar el dinero del microcrédito.

4.4. Síntesis y recomendaciones

A pesar de que el cambio en los activos sociales (capital social o conjunto de redes que posee la gente) como el cambio en los valores y hábitos arraigados en la población suelen tener una dinámica de transformación más lenta, en este capítulo se han encontrado algunas tendencias positivas.

En primer lugar, de los datos observados se desprende que las redes sociales existentes entre los encuestados resultan ser muy útiles a la hora de hacer llegar información pertinente a los microcréditos. A su vez, el programa muestra ser eficaz en la creación de capital social en las comunidades que opera. Sobre todo, se observa el crecimiento notable de relaciones comerciales vinculadas con la dinámica del negocio emprendido con el microcrédito. Sin embargo, los niveles de confianza más altos siguen estando anclados en los vínculos fuertes (familiares y amigos cercanos) que en los débiles (compañero de trabajo, de grupo, promotores, gobierno, etc.). Otra conclusión positiva tiene que ver con el alto grado de satisfacción de la población beneficiaria en todos los aspectos relacionados con la dinámica grupal de aquellos encuestados que solicitaron el microcrédito en su modalidad colectiva (grupos solidarios).

En segundo lugar y relacionado con el impacto en la equidad de género, a pesar de que las mujeres siguen expresando valores y actitudes regidas por una visión tradicional de los roles de género, se advierten cambios notables en lo que respecta a la toma de decisiones vinculadas con el negocio. Con base en lo observado podemos decir que el programa tuvo un impacto positivo en el cambio en las actividades relacionadas con la posibilidad de obtener un trabajo remunerado; esto ha propiciado una salida de la mujer del mundo exclusivamente privado y mayor manejo de su tiempo libre. Sin embargo, la transformación de la distribución de roles tradicionalmente asignados a la mujer aún constituyen un desafío en varios de los puntos evaluados, aunque éste no sea el objetivo del PRONAFIM.

En primer lugar, la obtención de un trabajo a cambio de dinero se ve afectada por la continuidad en el trabajo dentro del hogar. Finalmente, puede observarse que tampoco se ha reportado un cambio en los roles tradicionales asociados con la provisión del hogar, que siguen siendo adjudicados al hombre como principal proveedor del mismo.

Caracterización de los proyectos productivos

Este capítulo tiene como objetivo dar una caracterización del tipo de proyectos emprendidos por los beneficiarios de PRONAFIM. La caracterización se sustenta en la descripción de los siguientes criterios: utilización del microcrédito; actividad económica; generación de empleos; tipo de empleados utilizados; rentabilidad e inversión de las ganancias y vocación empresarial de los beneficiarios.

5.1. El Problema

Conocer en detalle los tipos de emprendimientos productivos iniciados por parte de los beneficiarios nos permite responder a la pregunta si los microcréditos otorgados permiten la generación de cadenas productivas. La generación de cadenas productivas permite evaluar el impacto del programa en el aumento del nivel de bienestar de los beneficiarios a largo plazo y puede ser medido a través del tipo de utilización que los beneficiarios hacen del microcrédito. Relacionado con este punto, se trata de encontrar los factores determinantes que explican las diferentes utilidades. Entre estos factores cuentan el tipo de pobreza, el nivel

Recuadro V.1. Microfinanzas y modalidades de la pobreza

"La mayoría de las IMF tienen mucho por andar para encontrar maneras de llegar a los hogares extremadamente pobres. Con frecuencia esto se disculpa con afirmaciones como 'los muy pobres sólo pueden beneficiarse mediante la caridad' o 'la sustentabilidad de los programas es incompatible con la inclusión de los muy pobres. Esto posiblemente enmascara una falta de conocimiento de las dinámicas de la pobreza y las oportunidades que existen para proporcionar servicios financieros a la gente extremadamente pobre. Hasta la fecha ha ocurrido una exploración inadecuada de los productos financieros y mecanismos de entrega de servicios de bajo costo que permitirían a las IMF incluir a los hogares extremadamente pobres sin comprometer sus objetivos de sustentabilidad." Hickson, (2001: 67)

educativo, el conjunto de disposiciones y actitudes hacia los negocios, etc. Es decir, debemos tomar en cuenta una diversidad de factores económicos, sociales y culturales.

La hipótesis que guía este apartado es que los usos diferenciales del microcrédito permiten observar también las diferencias en los ingresos, las capacidades y el patrimonio de los beneficiarios al momento de ingreso al programa y que estos usos diferenciales, a su vez, permiten explicar los éxitos y fracasos del mismo. Teniendo en cuenta el uso diferenciado de los microcréditos por parte de los beneficiarios: ¿sería posible hablar de dos mercados de microcrédito diferenciados, uno caracterizado por la utilización en prácticas de autoconsumo y otro caracterizado por el inicio de emprendimientos productivos?

5.2. Metodología

En este apartado se caracteriza a los emprendimientos productivos iniciados por los beneficiarios en virtud de un conjunto de elementos, a saber:

- a) Utilización de los microcréditos
- b) Clasificación de proyectos por rama de actividad
- c) Local propio y equipamiento.
- d) El empleo en los proyectos productivos
- e) Rentabilidad y continuidad de los proyectos.
- f) Inversión de las ganancias
- g) Vocación empresarial de los microempresarios

Por último, recabamos información sobre las actitudes y prácticas empresariales de los beneficiarios que nos permita entender mejor el tipo de emprendimientos productivos.

5.3. Resultados

5.3.1. Utilización de los microcréditos

En primer lugar se presenta una descripción del tipo de utilización dada al microcrédito, prestando especial atención a la distinción entre un uso productivo y un uso no productivo. El primer rubro agrupa aquellas respuestas de los beneficiarios que declaran haber iniciado

o ampliado un negocio (y, por lo tanto, todo lo que tenga que ver con la compra de insumos, mejoras del local, etc.). El segundo rubro agrupa aquellas respuestas no relacionadas directamente con el emprendimiento productivo como son las mejoras en la vivienda (cuando la vivienda no es de uso comercial) y actividades vinculadas con el autoconsumo (alimentación, vestimenta, etc.). En el cuadro que sigue a continuación, se muestran los resultados obtenidos por las dos fuentes de información (EEF y EISEM) a la pregunta directa sobre el uso dado al dinero obtenido en el microcrédito:

Cuadro V.1
Utilización declarada del microcrédito (en porcentajes)

Uso declarado del microcrédito	Fuente: EEF	Fuente: EISEM	
		Primer microcrédito	Último microcrédito
Iniciar o ampliar negocio	97.60	81	80.3
Mejorar la vivienda y autoconsumo	2.40	19	19.7
Total	100	100	100

Base: usuarios (502 casos). Base: 1396 casos

Si bien en la EEF el porcentaje de la primer categoría es más alto (uso productivos de los microcréditos), ambas fuentes de información coinciden en que la amplia mayoría de beneficiarios declaran haber utilizado la ayuda en iniciar o ampliar negocio (o cualquiera de las actividades relacionadas con esta actividad económica). Esta situación se sostiene tanto en el uso dado al primer crédito como al último. En el cuadro siguiente se muestran de manera separada el porcentaje de beneficiarios que declaran iniciar negocio, por un lado, y los que responden que utilizaron el dinero para ampliar un negocio que ya tenían, por el otro.

Cuadro V.2
Porcentaje de beneficiarios que inician o amplían negocio

Rubros	Primer microcrédito	Último microcrédito
Iniciar negocio	32.4	3.1
Ampliar negocio	48.6	77
Otros	19	19.9
Total	100	100

Base: 1396 casos. Fuente: EISEM

Como era de esperar, aquí si observamos diferencias entre el uso dado al dinero del primero y del último crédito, ya que es mayor el porcentaje de beneficiarios que inician negocio con el dinero obtenido del primer crédito que en el segundo. En cambio, un porcentaje mayor

de beneficiarios amplían negocios con el dinero del último microcrédito. Nótese además, que existe un gran cantidad de beneficiarios que ingresan al programa teniendo ya un negocio (48.6%). En el siguiente cuadro, se observan en qué rubros relacionados a la actividad productiva los beneficiarios declaran haber utilizado el dinero del microcrédito.

Cuadro V.3
Rubros del negocio en los cuáles se utilizó el dinero del microcrédito

Opciones	Frecuencia	Porcentaje
Mercadería o materias primas	441	90.55
En el local	11	2.26
Equipo, maquinaria y transporte	35	7.19
Total	487	100

Base: usuarios que declaran usar el microcrédito para iniciar o ampliar negocio. Fuente: EEF

Como se puede observar, casi todos los beneficiarios que inician o amplían negocio utilizan el dinero del microcrédito para la compra de mercadería, materiales o materias primas (90.5%), seguido por un pequeño porcentaje que declara invertirlo en compra, reparación o mantenimiento de equipo, maquinaria y transporte (7.19%) y, por último, sólo 2.26% de los beneficiarios usan el dinero para renta, compra o mantenimiento del local comercial.

5.3.2. Clasificación de los proyectos por rama de actividad

En el siguiente cuadro se observa el porcentaje de emprendimientos productivos dentro de cada uno de los rubros de rama de actividad tanto para el grupo de beneficiarios como para el grupo de control.

Cuadro V.4
Ramas de actividad de los proyectos productivos de los usuarios y del grupo de control

Rama de actividad		Usuario		Total
		No	Si	
Manufactura		84	76	160
	%	9.30	12.73	10.67
Comercio		648	451	1099
	%	71.76	75.54	73.27
Servicios		171	70	241
	%	18.94	11.73	16.07
Total		903	597	1500
	%	100	100	100

Base: usuarios y no usuarios. Fuente: EEF

Si bien en ambos grupos se observa la clara preponderancia de los proyectos productivos dedicados al comercio, el porcentaje para el caso de los beneficiarios es casi 4 puntos porcentuales mayor que el del grupo de control. Lo mismo ocurre con la manufactura y el caso contrario se registra en el sector servicios donde los no usuarios tienen un porcentaje bastante mayor. Dado que se cuenta con información sobre la actividad específica de los encuestados, en el siguiente cuadro se clasifican los proyectos productivos en virtud de la creación o no de valor agregado en sus actividades económicas. El indicador utilizado para medir dicho concepto es el de elaboración de los productos que vende.

Cuadro V.5
Creación de valor agregado en beneficiarios y grupo de control

Opciones	Usuario		Total
	No	Si	
No elabora	725	460	1185
	80.29	77.05	79.00
Elabora	178	137	315
	19.71	22.95	21.00
Total	903	597	1500
	100	100	100

Base: usuarios y no usuarios. Fuente: EEF

En ambos grupos se observa la mayoría de proyectos productivos que no elaboran los productos que vende. Sin embargo, para el grupo de usuarios el porcentaje de emprendimientos que suponen la elaboración es mayor que en el grupo de control.

5.3.3. Local propio y equipamiento

En el cuadro que vemos a continuación se observa que la mayoría de los usuarios realizan su actividad comercial en un local dentro de su casa, mientras que los no usuarios parecen contar con un local específicamente destinado a estos fines. El resto de los porcentajes son muy similares, lo cual lleva a pensar que la escasez de equipo, mobiliario y maquinaria es una situación común a ambos grupos (es decir, al microempresario en general).

Cuadro V.6
Con que cuenta el negocio de beneficiarios y grupo de control

Rubros	Usuarios	
	Si	No
Local (casa)	46.02	34.77
Local	16.53	42.86
Equipo	13.35	13.29
Maquinaria	3.59	2.21
Transporte	5.38	2.55
Mobiliario	0.60	0.22
Mercancía	4.18	0.89
Nada	8.76	2.21
Puesto ambulante	1.59	1.00
Total	100	100

Base: usuarios y no usuarios. Fuente: EEF

En el siguiente cuadro vemos una información similar pero proveniente de otra fuente de información. Aquí se observa que lo mismo que afirmamos antes: la mayoría de los negocios se desarrollan en la vivienda (utilizada con fines comerciales), sólo el 8.7% declara tener un local rentado y un porcentaje similar declara tener local propio. Pero este cuadro nos agrega una información adicional: 26.74% de los beneficiarios declaran desarrollar su actividad económica en el domicilio de sus clientes.

Cuadro V.7
Lugar donde se desarrolla el negocio del beneficiario

¿Dónde desarrolla la actividad económica?	Frecuencia	Porcentaje
En su vivienda	537	38.85
En un local rentado	121	8.78
En un puesto fijo en la calle o en el mercado	47	3.43
En un local o taller propio	116	8.38
En el domicilio de sus clientes	370	26.74
En un puesto ambulante	135	9.79
Otros	56	4.04
Total	1383	100

Base: 1396 casos. Sin datos: 13 casos. Fuente: EISEM

5.3.4. Autoempleo y empleo subordinado en los proyectos productivos

En el siguiente cuadro se compara el promedio de días trabajados a la semana y el promedio de horas diarias dedicadas al negocio propio en el grupo de beneficiarios del programa con el grupo de control.

Cuadro V.8
Promedio de días a la semana que trabajan y horas diarias dedicadas al negocio propio en usuarios y grupo de control

	Usuarios	No usuarios
Tiempo promedio dedicado al negocio		
Días promedio trabajados a la semana	5.84	6.28
Horas diarias promedio dedicadas al negocio propio	7.92	9.75

Base: usuarios y no usuarios. Fuente: EEF

Como puede observarse el promedio de horas diarias dedicadas al negocio propio es bastante más alto en el grupo de control que en el grupo de beneficiarios. En el cuadro siguiente volvemos a mostrar la información que ya se analizó en el capítulo 1 pero, esta vez, comparando los resultados con el grupo de control.

Cuadro V.9
Empleo subordinado en el grupo de beneficiarios y en el grupo de control

Tiene empleados	Usuario	
	No	Si
Si	22.37	17.76
No	77.63	82.24
Total	100	100
Tipo de empleados		
Familiares	44.55	47.17
Externas	46.04	37.74
Familiares y Externas	9.41	15.09
Total	100	100
Pago de sueldos		
Si	70.30	65.09
No	29.70	34.91
Total	100	100

Base: usuarios y no usuarios. Fuente: EEF

Aquí vemos que el porcentaje de beneficiarios que no utilizan empleados subordinados en sus emprendimientos productivos es más alto que el del grupo de control (82.24% y

77.63% respectivamente). A su vez, los beneficiarios que si utilizan empleados los hacen en mayor medida con familiares que el grupo de no usuarios que utiliza mayoritariamente empleados externos o sin vínculos de parentesco. Sin embargo, aunque los beneficiarios utilicen empleados en menor proporción que los no usuarios del programa, el promedio de empleados utilizados es mayor para el primer grupo (2.27 empleados) que para el segundo grupo (1.9 empleados), como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro V.10
Promedio de empleados utilizados por los beneficiarios y el grupo de control

	Usuarios	No usuarios
Promedio de empleados	2.27	1.9

Base: usuarios y no usuarios. Fuente: EEF

5.3.5. Antigüedad, continuidad y rentabilidad de los proyectos productivos

A continuación vemos como se distribuyen los proyectos productivos de los beneficiarios y del grupo de control en virtud de la antigüedad.

Cuadro V.11
Antigüedad de los negocios de los beneficiarios y grupo de control (en porcentajes)

Antigüedad	Usuarios	
	Si	No
Menos de 1 año	8	17
De 1 a 3 años	45	32
De 4 a 6 años	16	18
De 7 a 9 años	7	8
De 10 a 12 años	11	8
13 años y más	13	17
Total	100	100

Base: usuarios y no usuarios. Fuente: EEF

Los no usuarios tienden a tener negocios más nuevos que los usuarios, como se observa en las dos primeras celdas. Los mayores porcentajes para ambos grupos se encuentran en el rango de 1 a 3 años de existencia de los negocios, siendo más alto para los usuarios que

para los no usuarios. Llama la atención también la existencia de negocios con muchos años de antigüedad entre el grupo de beneficiarios de PRONAFIM, ya que este es un indicador de personas que piden el microcrédito para ampliar o hacer crecer negocios de larga data.

En el cuadro que se muestra a continuación se presentan los porcentajes de respuestas ante la pregunta: ¿continúa usted con el negocio que tenía al pedir el microcrédito? realizada a los beneficiarios del programa.

Cuadro V.12
Continuidad de los negocios emprendidos

¿Continúa usted con el negocio?	Frecuencia	Porcentaje
Si	1286	92.75
No	101	7.25
Total	1386	100

Base: 1396 casos. Sin datos: 10 casos. Fuente: EISEM

Los resultados observados reflejan una muy alta continuidad de los emprendimientos productivos, lo cual posiblemente está relacionada con los niveles de rentabilidad obtenidos. Por esta razón, por último se calculó la rentabilidad de los proyectos productivos que se obtiene de dividir el incremento en el ingreso mensual de los beneficiarios (\$2,022) por el monto promedio del microcrédito en el período (\$4,501). Esto da como resultado que los proyectos productivos tienen una rentabilidad de 45% sobre el monto del crédito.

5.3.6. Inversión de las ganancias

Para conocer el nivel de inversión en los emprendimientos productivos se calculó el promedio del porcentaje declarado de inversión de las ganancias en el grupo de beneficiarios del programa y en el grupo de control, lo cual resulta en 50.05% para el primer y 49.47% en el segundo. Llama la atención los altos porcentajes de reinversión declarados y que la opción 0 esté vacía para los dos grupos encuestados. Para obtener una información más precisa, se calculó la tasa de crecimiento de la inversión que se obtiene de dividir el monto invertido por el monto del crédito otorgado (indicador del capital inicial). Este procedimiento sólo puede ser aplicado al grupo de beneficiarios ya que el grupo de control al no ser beneficiario del programa no tiene montos de crédito y, por lo tanto, no

puede ser calculado su capital inicial. Para clasificar la distribución obtenida de la tasa de crecimiento de la inversión se toman como parámetro los siguientes porcentajes de inversión a nivel nacional:

Cuadro V.13
Promedio de inversión según tamaño de la empresa

Tamaño de la empresa	Promedio nacional de porcentaje de inversión
Micro	9.67
Pequeña	19.56
Mediana	14.22
Grande	14.58

Fuente: Censos económicos 1999 INEGI (actualizados a 2004)

Dado que en las empresas mediana y grande el promedio del porcentaje de inversión es menor al de la pequeña empresa, tomamos como parámetros para la clasificación el promedio de la micro y el de la pequeña empresa. En el siguiente cuadro observamos como queda la distribución para la muestra de beneficiarios.

Cuadro V.14
Promedio de inversión según tamaño de la empresa

Porcentajes de inversión	Frecuencia	Porcentaje
De 0 a 9.67%	225	50.67
De 9.68 a 19.56%	108	24.33
De 19.56% y más	111	25
Total	444	100

Base: usuarios (502). Sin datos: 58. Fuente: EEF

A partir de este cálculo se obtiene una mejor información sobre el nivel de inversión de los beneficiarios, ya que controla las respuestas dadas a la pregunta directa sobre el porcentaje de inversión de las ganancias. Si bien el promedio de inversión en la muestra da 19.2%, es decir muy cercano al promedio de la pequeña empresa, al clasificar los casos según estos parámetros nos da un escenario distinto ya que la media se ve influenciada por los valores extremos de la distribución. Así, el 50% de los casos quedan clasificados en la primera categoría que representa aquellos porcentajes de inversión por debajo del promedio nacional de la microempresa. En la segunda categoría se ubican 24.33% de los beneficiarios con niveles de inversión por debajo del promedio nacional de la pequeña empresa. Por último, 25% de los casos tienen niveles de inversión mayores a este último promedio.

Si las ganancias no se reinvierten exclusivamente en el negocio, dichos beneficios pueden aportar al beneficiarios o a la economía familiar. Para conocer en qué rubros se utiliza el sobrante de las ganancias a continuación se comparan las respuestas dadas por los beneficiarios y el grupo de control.

Cuadro V.15
Promedio de inversión según tamaño de la empresa

Rubros	Usuario	
	Si	No
Gastos personales	40.08	37.99
Familia	4.61	5.92
Vestimenta	11.02	13.74
Alimentación	21.24	17.32
Reparación y pago de cuentas del hogar	6.01	8.16
Salud	0.80	0.56
Gastos en educación de los hijos	5.81	5.03
Pagar deudas	2.20	0.00
Ahorro	0.80	1.23
Otros	2.20	1.68
En nada porque no queda dinero	3.21	2.35
Todo lo reinvierte en el negocio	2.00	6.03
Total	100	100

Base: usuarios y no usuarios. Fuente: EEF

El rubro que más resalta para ambos grupos es el de *gastos personales*. Si bien todos los porcentajes para ambos grupos son similares en casi todos los grupos, cabe mencionar algunas diferencias interesantes. En primer lugar, los porcentajes de beneficiarios que declaran utilizar las ganancias para el rubro alimentación es mayor en casi 4 puntos porcentuales que el porcentaje del grupo de control (21.24% y 17.32, respectivamente). La misma diferencia encontramos en el porcentaje mayor de no beneficiarios que declaran reinvertir todas las ganancias en el negocio. Un último dato interesante se observa en los porcentajes de respuestas del rubro *ahorro* que son mayores para el grupo de control. Una información similar se observa en el siguiente cuadro, donde se vuelve a corroborar la importancia de los beneficios del negocio en el rubro alimentación del hogar. La pregunta realizada en este caso fue: ¿en qué ayudó el dinero del microcrédito? Se construyó un índice con escala de 0 a 10 que nos permite posicionar las opiniones de los beneficiarios ante la pregunta de en qué aspectos de la economía familiar ayudó específicamente el

dinero del microcrédito. Aquí vemos que el puntaje más alto se agrupa en la primera categoría *alimentación de su familia* (7.7), seguida por la opción de los *gastos escolares para sus hijos* (6.4) y los *gastos en vivienda* (6.1). Nótese el bajo puntaje obtenido por la opción *ahorro familiar* (3).

Cuadro V.16
Índice de percepciones con respecto a la ayuda del microcrédito en la economía familiar

¿En qué ayudó el microcrédito?	Puntaje
La alimentación de su familia	7.70
Gastos escolares para sus hijos	6.40
Gastos en medicamentos	5.50
Gastos en la vivienda	6.10
Gastos en ropa	4.60
Gastos en enseres para el campo	1.40
Ahorro familiar	3.00
Prestar dinero a otras personas	0.80

Base: 1396 casos. Fuente: EISEM

5.3.7. Vocación empresarial de los beneficiarios

Para conocer las actitudes y prácticas de los beneficiarios en relación al ámbito empresarial, contamos con un conjunto de preguntas que permiten una descripción. En el siguiente cuadro se recogen las respuestas dadas a una pregunta de autopercepción: ¿se considera usted microempresario o microempresa?

Cuadro V.17
Auto-percepción empresarial en beneficiarios y grupos de control

Opciones	Usuario del programa		Total
	No	Si	
Micro-Empresa %	160 17.7	129 21.6	289 19.3
Micro-Empresario %	128 14.2	73 12.2	201 13.4
Ninguno de los dos %	615 68.1	395 66.2	1010 67.3
Total %	903 100	597 100	1500 100

Base: total de encuestados (1500). Fuente: EEF

El dato que más llama la atención son los altos porcentajes tanto de usuarios como de no usuarios que no se sienten identificados por ninguna de las dos categorías. Al parecer esa es una condición que comparten ambas poblaciones encuestadas, aunque el porcentaje para no usuario es levemente superior. A los beneficiarios que respondieron por alguna de las dos opciones se les preguntó las razones para identificarse con una u otra. Esta información es la que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro V.18
Razones para identificarse con microempresa o microempresario

Razones	Microempresa	Microempresario
Es pequeño mi negocio	54.87	21.31
Soy una persona física/trabajo solo	23.89	50.82
No tengo empleados o tengo pocos	1.77	6.56
Otros	19.47	21.31
Total	100	100

Base: Solo usuarios que respondieron microempresa o microempresario (202). Fuente: EEF

Las principales razones brindadas por los beneficiarios tienen que ver con el tamaño del negocio (para los que se identifican con la microempresa) y no tener personería jurídica o trabajar solo (para los que se identifican con microempresario). A continuación se presentan los resultados para dos preguntas, la primera relacionada con los motivos que tuvieron beneficiarios y no beneficiarios para establecer su negocio propio y, la segunda, indaga sobre los principales esfuerzos que tuvieron que hacer para dicha tarea.

Cuadro V.19
Motivación y esfuerzos para poner un negocio propio (en porcentajes)

Motivos para establecer negocio propio	Usuario	
	Si	No
Tener un ingreso para vivir	64.54	74.97
Los salarios son muy bajos	18.73	12.18
No hay trabajo	13.75	8.42
Contar con un ahorro	2.99	4.32
Comprar una casa	0	0.11
Total	100	100
Esfuerzos que tuvo que hacer para poner negocio propio		
Pedir a la familia	20.72	27.35
Pedir a instituciones	36.85	1.88
Ahorrar	29.08	57.81
Otros	13.35	12.96
Total	100	100

Base: usuarios y no usuarios. Fuente: EEF

Con respecto a los motivos, tanto usuarios como no usuarios concuerdan en señalar la primera opción (tener un ingreso para vivir) como la razón principal por la cual establecieron el negocio propio. Nótese que para las dos opciones relacionadas con el empleo (los salarios son muy bajos y no hay trabajo) los porcentajes son más altos para los beneficiarios que para el grupo de control, en cambio en la opción de contar con un ahorro la situación es inversa. Pasando a los esfuerzos que los encuestados consideran más importantes a la hora de establecer un proyecto productivo, se observa que los beneficiarios se identifican mayoritariamente con la opción *pedir a instituciones* lo cual refleja su pertenencia al programa. En cambio para los no usuarios, la opción más mencionada es el ahorro (57.81%).

Una forma de acercarse a la descripción de la actitud empresarial de los beneficiarios es midiendo sus percepciones en relación al riesgo. En la pregunta que se muestra en el siguiente cuadro, se les pide a los encuestados que jerarquicen entre dos polos: estabilidad y progreso.

Cuadro V.20
Percepciones del trabajo en los beneficiarios

Que situación prefiere	Frecuencia	Porcentaje
Tener trabajo seguro, aunque no se progrese	758	55.75
Tener trabajo en donde se progrese, aunque no sea seguro	558	41.07
Depende	43	3.18
Total	1360	100

Base: 1396 casos. Sin datos: 36 casos. Fuente: EISEM

Según se observa, los beneficiarios parecen preferir la primera opción que jerarquiza la estabilidad de un trabajo seguro frente al progreso y el riesgo. A continuación se muestran los puntajes obtenidos en un índice con escala de 0 al 10, donde se recogen las preferencias de los encuestados con respecto a lo que consideran más importante tener en la vida.

Cuadro V.21
Jerarquía de respuestas

¿Qué es más importante...?	Puntaje
Ganar dinero	6.9
Tener un negocio propio	8.4
Tener ahorros	6.6
Tener un trabajo asalariado	5.1
Tener estudios	6

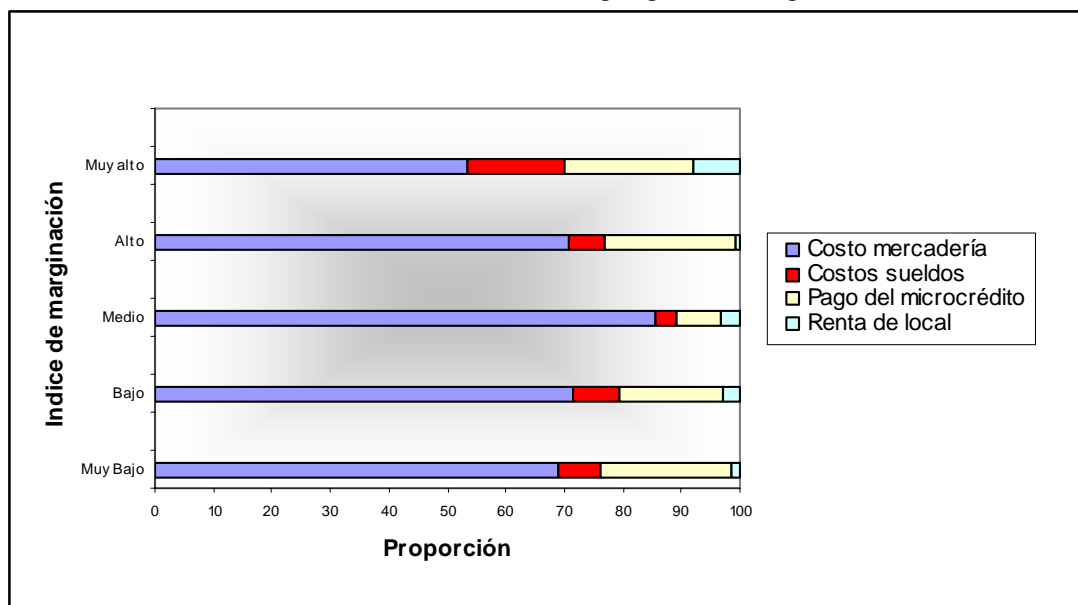
Base: 1396 casos. Fuente: EISEM

Como se puede ver, la opción de tener un negocio propio es la que mayor puntaje logra entre la población encuestada. Lo sigue la opción ganar dinero y tener ahorro, en tercer lugar.

Enfoque regional

En la siguiente gráfica se observa la estructura de costos diferenciada según los grados de marginación. Nótese que los que más gastan en pago de sueldos son las entidades cuyo grado de marginación es muy alto, las cuales también tienen un notable gasto en renta de local. Relativamente, estas entidades gastan mucho menos en mercadería que las entidades agrupadas en las otras categorías.

Gráfica III.3 Estructura de costos según grado de marginalidad



5.4. Síntesis y recomendaciones

De los datos arrojados en este capítulo se derivan las siguientes conclusiones: en primer lugar el porcentaje de uso productivo de los microcréditos es alto y el dinero del microcrédito se utiliza en una amplia mayoría para la compra de insumos y materia y prima y no en equipamiento o renta de local. En congruencia con esta información, los emprendimientos productivos de los beneficiarios se desarrollan en la casa (utilizada como local comercial) en mayor medida que los negocios de los no usuarios que por lo general cuentan con local propio. Sin embargo, la escasez de mobiliario, maquinaria y equipo parece ser una situación común a ambos grupos (beneficiarios y grupo de control).

La mayoría de los proyectos productivos pertenece al sector comercial que, dado el carácter poco intensivo de los emprendimientos, requiere niveles menores de inversión. Los niveles de inversión de los proyectos están –en su mayoría- por debajo del promedio nacional para la micro empresa. Sin embargo, cabe mencionar como un dato positivo que ninguno de los beneficiarios declara no invertir en su negocio.

El alto porcentaje de emprendimientos productivos que no utilizan personal subordinado y los bajos niveles de reinversión de las utilidades sugieren que estos emprendimientos son en su mayoría de baja y mediana intensidad. La capacitación y la asistencia técnica resultaría un aporte imprescindible para enfatizar las tendencias hacia un aumento en la intensidad de los proyectos.

Este capítulo se orienta a estimar el costo-beneficio del PRONAFIM y a exponer los resultados de la verificación en campo de las metas físicas y financieras. La primera parte se dedica al tema del costo-beneficio; la segunda, a los resultados de la verificación.

A. Análisis Costo-Beneficio.

El análisis costo-beneficio de cualquier programa gubernamental está destinado a evaluar el grado de eficiencia con el que opera. Sin embargo, el concepto de eficiencia no se restringe a la rentabilidad económico-financiera, sino que debe incluir una valoración adecuada de los costos y de los beneficios sociales. Los ejercicios que componen este capítulo apuntan hacia esa dirección. De esta forma, a los criterios convencionales se suma el contraste entre los costos y beneficios sociales, en los que incurre el PRONAFIM.

Desde esta perspectiva, el análisis del costo-beneficio se divide en dos partes: el análisis del beneficio y costo social del programa, por un lado, y el examen de los costos de operación del mismo. Con relación a la primera, se evalúa la relación costo-beneficio con la que el PRONAFIM contribuye con cuatro objetivos de la política económica y social de la administración pública: la generación de empleos, el aumento del ingreso de la población, la creación de microempresas y la reducción de la pobreza. La segunda, en cambio, se centra en el gasto en que incurre el programa, comparado contra otras fuentes de financiamiento; en la proporción de créditos a gasto corriente; la proporción de ingresos por intereses a gasto corriente, y la proporción de ingresos totales a egresos totales.

1. El análisis costo-beneficio del PRONAFIM: la dimensión social

Esta parte se ocupa de la comparación entre los beneficios y costos sociales asociados a la generación de empleo y de ingresos y a la creación de microempresas que provoca la gestión crediticia del PRONAFIM, y los que para los mismos rubros produce la economía nacional.

El método utilizado consiste en estimar la cantidad de recursos que implica generar un empleo, una unidad de ingreso y una microempresa en ambas dimensiones, así como reducir la cantidad de pobres en una persona, a efecto calcular el diferencial de costos entre los empleos, los ingresos y las microempresas generados por el PRONAFIM y los que cabría esperar de un volumen equivalente en la economía nacional, por un lado, y en los que incurre el gobierno federal al reducir la pobreza en la misma cantidad que lo ha hecho el Programa. Los ejercicios se realizan para el conjunto de la actividad económica, así como para tres de sus subsectores: comercio, manufactura y servicios, que son las principales receptores de los microcréditos que provienen del Programa. Para los tres primeros aspectos, la equivalencia, sin embargo, es incompleta si no se toma en cuenta, de forma explícita, el tamaño de la empresa. Por tal razón, la comparación se centra en lo que ocurre en el seno de la microempresa. La clasificación se realizó tomando como base la información de censos económicos 1999, Micro, Pequeña, Mediana y Gran Empresa, Estratificación de los Negocios; pero los datos fueron indexados a salarios mínimos, a fin de que sean comparables con los datos de 2004, también expresados como salarios mínimos de este año. De esta forma, se incorpora un factor de actualización de la información censal.

En la primera sección se examina el empleo; en la segunda, el ingreso; y en la tercera, la creación de microempresas.

1.1. El costo-beneficio de generar empleo.

La insuficiencia de crecimiento que durante los últimos años ha mostrado la economía mexicana se ha traducido en una débil creación de fuentes de trabajo, especialmente si se la compara con la expansión que anualmente experimenta la población económicamente activa. La generación de empleos, entonces, se ha vuelto un imperativo de orden social y

político, que demanda explorar vías alternativas a las tradicionales. La estrategia asociada al enfoque de microfinanzas representa una de ellas, en la medida en que busca deliberadamente generar oportunidades de autoempleo y que provoca, sin ser su propósito explícito, la emergencia de fuentes de trabajo indirecto y subordinado. Es en este sentido, y frente a la debilidad de la demanda de trabajo, la generación de empleos se ha vuelto un importante beneficio social. Estimar el costo del mismo, mediante la comparación con el correspondiente a las vías tradicionales en las que transcurre la economía nacional, es el objetivo fundamental de este apartado.

Es decir, se pretende evaluar el costo de generar un empleo mediante uso de los microcréditos que suministra el PRONAFIM, a efecto de compararlo con el costo equivalente en el que incurre la economía nacional, es decir, la sociedad en su conjunto.

El procedimiento consta de cuatro partes fundamentales:

- estimación de los costos de generar un empleo en el PRONAFIM;
- cálculo del mismo rubro para la economía nacional;
- estimación de los diferenciales unitarios entre ambos;
- y estimación del beneficio social, entendido como el ahorro que la sociedad genera por dedicar una cantidad de recursos a una actividad (PRONAFIM) y no a la otra (el resto de la economía nacional).

La estimación del costo de generar un empleo en el PRONAFIM se expone en el recuadro siguiente.

Recuadro VI.1. El cálculo de generar un empleo en el PRONAFIM

El costo de generar un empleo no es más que la relación entre empleos generados por el PRONAFIM y el costo total del programa, que incluye la transferencia de recursos a la población, en forma de microcréditos. Sin embargo, el uso del costo total tiene dos inconvenientes: por un lado supone que la única actividad del Programa es el suministro de estos empréstitos, cuando en realidad incorpora otro tipo de actividades como la capacitación, la asistencia técnica, la incubación de empresas, la realización de eventos, etc, asociados al otro objetivo del PRONAFIM: el desarrollo y consolidación del sector microfinanciero; por el otro, incluye los gastos de operación, que se asocian no sólo al suministro de créditos, sino también al tipo de actividades mencionadas, pero que dificultan la comparación de los costos de generar empleos en la economía nacional, porque este cálculo — como se verá más adelante— no los

contempla. En este sentido, en lugar de utilizar el costo total del Programa, el costo más representativo es el monto total de los créditos otorgados.

De esta forma, el costo de generar un empleo puede ser representado por la siguiente expresión.

$$CG1EF = \frac{Cr}{E}$$

Donde:

CG1EF: Costo de generar 1 empleo por el PRONAFIM

Cr: Monto total de los créditos otorgados en el periodo.

E: empleos directos e indirectos generados durante el período.

La determinación de los empleos generados (E) se basa en las siguientes consideraciones.

- a) La relación entre número de microcréditos y beneficiarios, como se explicó en el primer capítulo es 1.13; es decir, cada beneficiario recibe 1.13 créditos en promedio *durante un año*. Esto permite determinar que por cada microcrédito otorgado se beneficia a $M/1.13$ personas:

$$B = \frac{M}{1.13}$$

Donde M es número de microcréditos y B, el número de beneficiarios.

- b) De las personas beneficiarias, sólo aquellas que emprenden un negocio con su primer crédito pueden ser consideradas como autoempleos o empleos directos generados por el microcrédito, porque las que reciben un crédito subsecuente (segundo, tercero, etc.) o aquellas que utilizan el primero en otra actividad, aun cuando ésta sea la ampliación de su empresa, ya se encuentran empleadas en su emprendimiento inicial. Por eso no representan *generación* de empleos. De acuerdo a la encuesta levantada por la UNAM, que se menciona en el capítulo 1, 32% de las beneficiarias usan su primer microcrédito para iniciar un negocio. Por tal razón, la generación de empleos directos o autoempleo (AUE) puede expresarse como

$$AUE = \frac{0.32M}{1.13}$$

- c) De conformidad con la metodología expuesta en capítulo 3, el 18.5% de los beneficiarios son empleadores y, en promedio, generan 2.26 empleos subordinados. Esto significa que el número de empleos indirectos (EI) es igual a:

$$EI = \frac{0.185 * 2.26}{1.13} M$$

De esta forma el número de empleos generados por los microcréditos (E) es la suma de empleos directos (autoempleo) e indirectos:

$$E = AUE + EI$$

Los valores están expresados en salarios mínimos generales, elevados al año del periodo.

Por su parte, la estimación del costo de generar un empleo en la economía o en alguna de sus sectores, se estima como se expresa en el recuadro siguiente:

Recuadro VI.2 El cálculo de generación de un empleo en la economía

El costo de generar un empleo en la economía es calculado de la siguiente manera:

$$CG1EE = \frac{\sum AFTS}{\sum PO}$$

Donde para cada sector y para el total nacional:

CG1EE: Costo de generar un empleo en la economía o en el sector económico correspondiente

AFTS: Activos fijos totales

PO: Personal Ocupado

Los valores están expresados en veces salario mínimo general promedio del periodo.

Los resultados se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro VI.1 Costo de generar un empleo en PRONAFIM y en la Economía Nacional

	COSTO DE GENERAR UN EMPLEO		Diferencia en costos unitarios (A-B)
	Economía Nacional* SMGA**	PRONAFIM SMGA***	
Tamaño de empresa	(A)	(B)	
Micro	7.66	0.16	7.48
Pequeña	11.73		11.55
Mediana	21.21		21.03
Grande	25.16		24.98
Total	14.81	0.16	14.63

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Censos Económicos, 1999 y cuadros I.9 y I.10

*Promedio de la suma de comercio, servicios y manufacturas

**Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 1999, a precios de 2004; 360 días

***Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 2004; 360 días

La comparación entre ambos nos revela que mientras en la economía nacional generar un empleo cuesta, en promedio, 14.81 salarios mínimos elevados al año, el PRONAFIM genera un empleo, a través de su política de microcréditos, con sólo 0.16 salarios mínimos anuales. A todas luces, el costo es sustancialmente menor; por tal razón, el Programa se revela como una forma extremadamente barata de generar empleo, aún si la comparación se hace con el tamaño de empresa equivalente a las que operan en el PRONAFIM: la microempresa. En este caso, el costo de generación de un empleo es, en promedio, de 7.66 salarios mínimos elevados al año.

El beneficio social generado por los microcréditos otorgados durante 2004, no es otro que el diferencial entre el costo total de generar un volumen de empleo determinado, que en este caso es el número de empleos (autoempleos o empleos directos y empleos subordinados) que provocó durante ese período la política de suministro de microcréditos del Programa, en los dos usos alternativos de los recursos: los microcréditos o en las microempresas de la economía nacional. Ese beneficio social se obtiene siguiendo el procedimiento seguido en el siguiente recuadro.

Recuadro VI.3 El cálculo del beneficio social total del PRONAFIM

El Beneficio total del programa consiste en estimar ahorro total en el que incurre la economía al generar empleos, por la vía de los microcréditos otorgados por el PRONAFIM. Este puede expresarse de la siguiente manera:

$$BSTP = (CG1EE - CG1EF) * E$$

Donde para cada sector, rama y corte:

BSTP: el Beneficio Social Total del Programa
 CG1EF: Costo de generar 1 empleo por el PRONAFIM
 CG1EE: Costo de generar 1 empleo por la Economía
 E: empleos generados por el PRONAFIM

Los valores están expresados en veces salario mínimo general promedio del periodo.

Los resultados se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro VI.2 PRONAFIM: beneficio social de generar empleos

Empleos Generados por PRONAFIM	COSTO DE GENERAR 143,700 EMPLEOS			Beneficio Social
	Microempresas de Economía Nacional SMGA*		PRONAFIM SMGA*	SMGA*
143,700	1,100,413		22,360.16	1,078,053

Fuente: elaboración propia con datos de cuadros VI.1, I.9 y I.10

*/ Salario mínimo general, elevado al año, precios de 2004; 360 días al año

Como se puede apreciar, el costo utilizado para la economía nacional es el que corresponde a la microempresa, ya que la comparación entre el costo de generar un empleo en el Programa y en la economía es injusta, en la medida en que el contraste relevante debe hacerse entre el PRONAFIM y los costos que prevalecen en este tamaño de empresa,

porque esa es la dimensión que representa mejor el tipo de emprendimientos del Programa. El beneficio social del programa equivale más de 1.1 millones de salarios mínimos anuales, lo que en principio anuncia su alta rentabilidad social. Para estimar y aquilatar estos rendimientos sociales es conveniente estimar la razón costo/beneficio, o mejor, la razón beneficio/ costo. Esta está dada por la siguiente expresión.

Recuadro VI.4 La relación beneficio-costo del generar empleo

La relación entre el beneficio y el costo sociales del PRONAFIM da cuenta de la rentabilidad social del programa. Esta relación se obtiene mediante la siguiente expresión:

$$RBCS = \frac{BSTP}{CTP}$$

Donde RBCS es la relación beneficio-costo social y CTP, el costo total del programa, constituido por los créditos otorgados y los gastos de operación

Los resultados se presentan a continuación

Cuadro VI.3. Relación costo- beneficio social del PRONAFIM de generar empleo

Costo total del Programa	Relación Beneficio-Costo	Relación Costo-beneficio	Relación costo-beneficio por cada 1,000 SMGA*
SMGA*	%		
24,244	4,447	0.0225	22.49

Fuente: elaboración propia con datos de cuadro VI.2 y PRONAFIM,

"Evaluación presupuestal 2004, subcuenta específica"

*Salario mínimo general, elevado al año, de 2004, 360 días

La relación beneficio/ costo es sorprendente: equivale a más de 4,400%. Es decir, la inversión en el Programa representa una parte insignificante si se le compara con los beneficios que éste aporta. Otra forma de observarla es a través de la relación costo/beneficio, que es el inverso de la anterior, y que muestra un resultado de 0.0225. Ello quiere decir que por cada 1000 salarios mínimos anuales de beneficios sociales, el PRONAFIM incurre en un costo equivalente a 22 salarios mínimos generales, elevados al año.

El significado práctico de ambas relaciones es que por cada peso invertido en PRONAFIM, se producen beneficios sociales por 44.4 pesos, porque el costo de generar un empleo es

sustancialmente menor que en las microempresas de la economía nacional, que representan el tamaño de unidad productiva más barato en materia de generación de fuentes de trabajo. Por otro lado, la diferencia entre los costos unitarios del empleo que registra el PRONAFIM con relación a economía nacional (sector microempresas) revela que por cada peso invertido en el Programa se generan 95 veces más empleos que invirtiendo esa cantidad en la economía mexicana. Este es el dato duro con el que debe quedarse el lector.

1.2 Análisis del costo beneficio de generar ingresos.

La expectativa de obtener un ingreso suficiente es la principal causa para emprender una microempresa. Lo que la economía en su operación no ofrece o no lo hace suficientemente, es buscado por el autoempleo en proyectos productivos. En esta sección se persigue estimar la relación beneficio- costo de la generación de ingresos que ha suscitado el PRONAFIM. El procedimiento, en esencia, es igual al seguido en el caso del empleo. Por esta razón, omitimos las explicaciones y nos constreñimos a explicar las diferencias, cuando estas se presentan. El siguiente recuadro muestra la expresión matemática del cálculo del indicador:

Recuadro VI.5. Cálculo de la generación de ingresos en PRONAFIM

El ingreso generado por el Programa es el incremento en el ingreso que ha provocado en sus beneficiarios; es decir, corresponde al aumento entre el ingreso que los beneficiarios tenían antes y después de ingresar al PRONAFIM. Sin embargo, otra forma de estimar el impacto en ingreso consiste en observar cuánta es la diferencia entre quienes han recibido el beneficio del Programa y quienes no lo han hecho. A esta variación le llamamos I. Como se explica en el capítulo 3, ese impacto corresponde a la diferencia entre los ingresos detectados en la ENIGH de 2002 de la población no beneficiaria y los beneficiarios encuestados que, en promedio, iniciaron relaciones con el PRONAFIM en la misma fecha en que fue levantada la ENIGH. Por tal razón, el costo de generar un monto de ingreso I se expresa de manera:

$$CG1SMF = \frac{\sum_{i=2002}^{07-2004} Cr_i}{I}$$

Donde: CG1SMF es el costo de generar ese ingreso; en la medida en que I está expresado en salarios mínimos anuales, esa relación indica cuánto cuesta generar un salario mínimo anual en el PRONAFIM; por su parte, Cr_i, representa los montos crediticios, que abarcan las líneas crediticias que ha otorgado desde 2002 hasta julio de 2004, que es cuando se levantó la encuesta. Son éstas las que han generado el impacto total en el ingreso, en la medida en que el impacto es medido con relación a un grupo de control (la población no beneficiaria), que se conoce su ingreso de 2002, aún cuando sea actualizado a precios de 2004

De la información del capítulo 3, sabemos que el impacto que el PRONAFIM ha provocado en el ingreso es de 1926 pesos mensuales por beneficiario, que equivalen a 1.47 salarios mínimos anuales. De esta forma, el costo de generar un salario mínimo es

$$CG1SMF = \frac{\sum_{i=2002}^{07-2004} Cr_i}{1.47 * \sum_{i=2002}^{07-2004} B_i}$$

Donde SMGA el salario mínimo general elevado al año y B, los beneficiarios desde 2002
 Pero también CG1SMF puede ser expresado en salarios mínimos anuales, si se le divide entre SMGA

Por otro lado, para estimar el equivalente en la economía nacional, se estimó el costo de generar un salario mínimo. Esta estimación, se presenta a continuación.

Recuadro VI.6 Cálculo de generar un salario mínimo en la economía

El costo que significa para las empresas de la economía nacional generar un salario mínimo general, elevado al año es:

$$CG1SME = \frac{\sum AFT}{\sum RT}$$

Donde:

CG1SME: Costo por generar un salario mínimo por la economía

AFT: Activos fijos totales.

RT: Remuneraciones totales, expresadas en salarios mínimos generales, elevados al año.

A su vez, CG1SME puede ser expresado en salarios mínimos anuales, para permitir una comparación actualizada con los datos censales.

Los resultados se muestran en el siguiente cuadro

Cuadro VI.4 Costo de generar un salario mínimo

COSTO DE GENERAR UN SMGA*		
Microempresas de Economía Nacional	PRONAFIM	Diferencia
	SMGA*	
	5.1	0.05
		5.05

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Censos Económicos, 1999 y PRONAFIM, "Estadística mensual"

*Promedio de la suma de comercio, servicios y manufacturas

**Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 1999, a precios de 2004; 360 días

***Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 2004; 360 días

Como se puede observar, mientras la economía nacional necesita gastar 5.1 salarios mínimos anuales para producir un ingreso equivalente a un salario mínimo, en el

PRONAFIM, ese costo es sólo de 0.05 salarios mínimos, elevados al año. Es decir, por cada peso invertido en el PRONAFIM, se generan 102 veces más ingresos (equivalentes a un salario mínimo) que en la economía nacional. Esta diferencia en costos, revela que en materia de ingresos, el Programa es socialmente eficiente, en la medida en que un mismo objetivo — generación de un salario mínimo — se realiza con mucho menos recursos que en la economía nacional. Por último, el beneficio social y la relación costo-beneficios se obtiene como muestra el recuadro siguiente.

Recuadro VI.7. El cálculo del beneficio total de generar un salario mínimo

El beneficio social total de generar un salario mínimo por el PRONAFIM comparado con la economía es calculado de la siguiente manera:

$$BGS\text{M} = (CG1\text{SMF} - CG1\text{SME}) * \left(\frac{I}{SMGA}\right)B$$

Como se ha dicho antes, la cantidad de beneficiarios, B, es proporcional al número de microcréditos mientras que el impacto del Programa en el ingreso es de 1.47SMGA.

$$B = \frac{M}{1.13}$$

En este sentido, el beneficio social puede ser expresado de la siguiente manera:

$$BGS\text{M} = (CG1\text{SME} - CG1\text{SMF}) * 1.47 \frac{M}{1.13}$$

Donde:

BSGM: el beneficio social total que genera el PRONAFIM al generar ingresos

CG1SMF: Costo de generar 1 salario mínimo por el PRONAFIM

CG1SME: Costo de generar 1 salario mínimo por la Economía

B: beneficiarios por el PRONAFIM

Los valores están expresados en veces salario mínimo general promedio del periodo.

La relación costo-beneficio y su inverso, se expresan así:

$$RCB = \frac{CT}{BSGM}$$

$$RBC = \frac{BSGM}{CT}$$

Los resultados se muestran en el siguiente cuadro

Cuadro VI.5 Beneficio social y relación costo-beneficio de generar un salario mínimo

Beneficio Social enero-dic. 2004 SMGA*	Costo del Programa SMGA*	Relación beneficio-costo (%)	Relación costo-beneficio	Relación costo-beneficio por 1000 SMGA
1,886,415	24,244	7,781	0.01285	12.85

Fuente: elaboración propia con datos de cuadro I.9, I.10 y PRONAFIM, "Evaluación presupuestal 2004, subcuenta específica"

*Salario mínimo general, elevado al año, de 2004, 360 días

Como se puede observar, el beneficio social del PRONAFIM equivale a más de 1.8 millones de salarios mínimos anuales, en términos del ahorro en el que incurriría la sociedad si generara la cantidad de ingresos que durante 2004 ha generado el PRONAFIM. Si relacionamos este beneficio con el costo total del programa, obtenemos un indicador de rentabilidad social (relación beneficio-costo) equivalente a 7,780%. Es decir, por cada 1000 salarios mínimos de beneficio social que provoca, el Programa incurre en un costo de 12.85 salarios mínimos anuales.

1. 3. El costo-beneficio de generar microempresas

La forma en que el PRONAFIM contribuye al bienestar de la población es suscitando tanto emprendimientos nuevos como ampliando los existentes. La generación de microempresas representa el primer caso y significa una alternativa laboral ante la insuficiencia de empleos en la economía. Por tal razón, el tercer objetivo de esta primera parte del capítulo es estimar el costo- beneficio de la generación de empresas; para ello se sigue el procedimiento general antes descrito: comparar los costos entre la economía nacional y el PRONAFIM. Los detalles se exponen en el recuadro siguiente.

Recuadro VI.8 El cálculo de generar una unidad microeconómica en el PRONAFIM

El costo de generar una unidad económica en el PRONAFIM está representado por la relación entre monto total de créditos que se usa para nuevos emprendimientos y el número de nuevos emprendimientos que se inician con un préstamo del Programa.

$$CGIUEF = \frac{CrNE}{NE}$$

Donde: CGIUF, costo de generar 1 unidad económica en el PRONAFIM; CrNE: monto crediticio total usado en nuevos emprendimientos; NE: nuevas empresas o emprendimientos. Por los datos de la encuesta de la UNAM citada (EISEM), sabemos que 32% de los beneficiarios utilizan su primer crédito para iniciar un negocio y que 23% de los encuestados habían solicitado un crédito por una sola vez; pero también que la relación entre número de créditos y beneficiarios es de 1.13. De tal forma que el número nuevas empresas es igual a:

$$NE = \frac{0.32}{1.13} M = 0.283M$$

El monto crediticio total dedicado a nuevos emprendimientos se obtuvo con base en la información de la encuesta de PRONAFIM, que nos indica que 33.2% del total de créditos para usuarios vigentes, en un período determinado, corresponden a un primer crédito. Ese resultado se obtuvo de la siguiente manera:

$$\frac{C_1}{C_u} = 0.332$$

Donde C_1 : suma total de los montos de los primeros créditos y C_u , la de los montos correspondientes al último crédito; como son usuarios del Programa, ésta representa los créditos actuales. De esta forma, las cantidades que son utilizadas para iniciar un negocio se obtiene de la siguiente manera:

$$CrNE = 0.32 * 0.332Cr$$

De esta forma el costo de generar una nueva microempresa es igual a

$$CGIUF = \frac{0.32 * 0.332Cr}{\frac{0.32 * M}{1.13}} = \frac{1.13 * 0.332Cr}{M}$$

Como $\frac{Cr}{M}$ es monto promedio de los créditos, que llamamos Cr_m , la expresión final queda como sigue:

$$CGIUF = .375 * Cr_m$$

Por su parte, para la economía nacional el costo de generar una unidad económica está representado por los activos fijos totales que, en promedio, registran las microempresas. Esta representa la inversión que se debe realizar para tener un negocio de esa dimensión

Recuadro VI.9 Costo de generar una microempresa en la economía nacional.

El costo de generar una unidad económica en la economía:

$$CGIUEE = \frac{\sum AFT}{\sum UE}$$

Donde: CGIUE: costo de generar 1 microempresa en la economía, AFT: activos fijos totales; Ue: unidades económicas. Los valores están expresados en veces salario mínimo general promedio del periodo, elevado al año

Los datos de ambos tipos de costos unitarios se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro VI.6. Costo de generar una microempresa en el PRONAFIM y en la economía nacional

	COSTO DE GENERAR UNA MICROEMPRESA			Diferencia en costos unitarios
	Economía Nacional* SMGA**		PRONAFIM SMGA***	
Sector	(A)		(B)	(A-B)
Manufacturas	23.24		0.11	23.13
Servicios	29.17			29.07
Comercio	5.64			5.54
Total*	16.12		0.11	16.02

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Censos Económicos, 1999 y PRONAFIM, "Estadística mensual"

*Promedio de la suma de comercio, servicios y manufacturas

**Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 1999, a precios de 2004; 360 días

***Salarios mínimos generales elevados al año; salario de 2004; 360 días

Como se puede observar, establecer una unidad económica en la economía nacional cuesta 16.12 salarios mínimos anuales. En el caso de las manufacturas, 23.4; en de servicios, 29.17; y en el comercio, 5.64 salarios mínimos generales, elevados al año. En cualquiera de estos sectores, así como en la economía nacional, el costo de generar una microempresa es sustancialmente mayor que en el PRONAFIM, donde es sólo de 0.11 salarios mínimos anuales. De nuevo, el Programa resulta una forma mucho más eficiente para la generación de microempresas que la opera en la economía nacional: por cada peso invertido en él, se generan 211 veces más empresas que en la manufactura; 265 veces más que en los servicios; y 51 veces más que en el comercio. En resumen, por cada peso invertido en microcréditos se generan 146 veces más microempresas que en la economía nacional.

El beneficio social y la relación costo-beneficio social de generar microempresas se obtiene como muestra el recuadro siguiente:

Recuadro VI.10. Beneficio social total de generar unidades económicas y la relación costo-beneficio

El Beneficio social de generar una unidad económica por el PRONAFIM comparado con la economía es calculado como el ahorro total que la sociedad genera al crear el número total de microempresas con el PRONAFIM y no en la economía nacional. Es decir, corresponde al diferencial de costos unitarios por el número de nuevos emprendimientos

$$CBGU = (CG1UP - CG1UE) * NE$$

Como se ha expresado antes, la cantidad de nuevos emprendimientos, NE, es igual a

$$NE = \frac{0.32}{1.13} M = 0.283M$$

Por otro lado, la relación beneficio-costo social se obtiene generar microempresas se obtiene de la siguiente manera:

$$\frac{BS}{C} = \frac{CBGU}{CT}$$

Donde, como antes, CT, es el costo total del programa

Los valores están expresados en veces salario mínimo general promedio del periodo

Los resultados se entregan en el siguiente cuadro:

Cuadro VI.7 PRONAFIM: Beneficio social y relación costo-beneficio de generar microempresas

Costo total del Programa SMGA*	Sector Económico	Beneficio Social SMGA*	Relación Beneficio-Costo (%)	Relación Costo-beneficio	Relación costo-beneficio por cada 1000 SMGA
24,244.4	Manufacturas	1,878,558	7,748	0.012906	12.91
	Servicios	2,360,590	9,737	0.010270	10.27
	Comercio	449,680	1,855	0.053915	53.91
	Total	1,300,766	5,365	0.018639	18.64

Fuente: elaboración propia con datos de cuadro I.9, I.10 y PRONAFIM,

"Evaluación presupuestal 2004, subcuenta específica"

*Salario mínimo general, elevado al año, de 2004, 360 días

Como se puede observar, el beneficio social es enorme: corresponde a 1.3 millones de salarios mínimos anuales, lo que arroja una relación beneficio/costo de 5,365%. Es decir, la relación inversa, la de costo/beneficio, nos dice que por cada 1000 salarios mínimos generales elevados al año que se obtiene por los beneficios sociales de generar el número de empresas que crea el PRONAFIM, se incurre en un costo insignificante, tanto si se le

compara con la economía nacional como en las manufacturas, los servicios y el comercio. Aun este caso, que es el sector en el que la generación de microempresas es la más barata de la economía, la sociedad ahorra 18 salarios mínimos anuales si invierte un salario mínimo anual en el PRONAFIM, en lugar de hacerlo en el sector comercio.

2.4 Análisis costo-beneficio de la reducción de la pobreza.

El objetivo de este apartado es calcular el costo-beneficio del PRONAFIM en la reducción de la pobreza. Se trata de estimar el beneficio social que se logra al reducir la pobreza asignando recursos al Programa en contraste con los recursos ejercidos por el gobierno federal para este propósito. La lógica general es la misma que la expuesta en los casos anteriores: después de estimar los costos unitarios, se obtiene el beneficio social como la cantidad que se ahorra la sociedad a asignar recursos fiscales al PRONAFIM, en lugar de hacerlo al conjunto de programas que integran la política social de combate a la pobreza del gobierno federal.

La metodología se expone en el siguiente recuadro:

Recuadro VI.11. El costo de reducir en una persona el número de pobres.

a) El costo de reducir la pobreza en el gobierno federal

El costo de reducir la pobreza en el gobierno federal se obtiene a través de la relación entre el presupuesto federal ejercido para reducir la pobreza en un período determinado y la cantidad de pobres que han dejado de serlo en ese período:

$$CRP1PGF = \frac{PFECF}{-\Delta P}$$

Donde CRP1PGF es el costo de reducir en una persona con el conjunto de programas del Gobierno federal.

PFECF es el presupuesto ejercido entre 2000 y 2002 de todos los programas federales de combate a la pobreza; ΔP es la variación en el número de pobres, que corresponden a aquellas personas que dejaron de ser pobres moderados durante el período 2000-2002.

Para estimar la variación en los pobres, se utilizaron los datos del informe del Banco Mundial sobre la pobreza en México⁹, siguiendo el siguiente procedimiento:

El Banco calcula que la incidencia de la pobreza global (pobreza extrema y pobreza moderada) urbana se redujo de 43.7% a 42% entre 2000 y 2002. De esta forma, se puede

⁹ World Bank, *Poverty in Mexico. An assessment of conditions, trends, and government strategy*. Washington, 2004

estimar el efecto en el número de pobres que se debe exclusivamente a esta reducción, si se mantiene constante, al nivel de 2002, la población nacional:

$$\Delta P = (0.437 - 0.42) * POB_{2002}$$

De esta forma, el costo de reducir en una persona la pobreza urbana, que es el ámbito en el que PRONAFIM despliega su mayor actividad, es

$$CR1PGF = \frac{PFECF}{0.0170POB_{2002}}$$

b) El costo de reducir la pobreza urbana en el PRONAFIM en una persona.

Los indicadores del capítulo 3 muestran que el PRONAFIM ha logrado bajar la incidencia de la pobreza moderada — equivale a la LP3, para sea compatible con el Banco Mundial— de 64.5 a 54.4%. En este sentido, el costo de bajar la pobreza puede ser calculado de la misma forma que en el caso anterior: la relación entre el presupuesto ejercido del programa desde 2003 a julio 2004 — en virtud de que ese es lapso en que se ha registrado esa reducción— y el número de beneficiarios que, siendo pobres antes de iniciar con el Programa, dejaron de serlo a causa de haber recibido al menos un microcrédito:

$$CR1PPP = \frac{PEP_{2003-2004}}{\Delta P_{2003-2004}} = \frac{PEP_{2003-2004}}{-(0.645 - 0.544) * \frac{M_{2003-2004}}{1.13}}$$

Donde CR1PPP es el costo reducir en una persona los beneficiarios del PRONAFIM; PEP, el presupuesto ejercido en programa desde enero de 2003 a julio de 2004, y M, el número de microcréditos otorgados en ese período.

Los resultados se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro VI.7.1 Costo de reducir el número de pobres en una persona

COSTO DE REDUCIR EN UNA PERSONA EL NÚMERO DE POBRES URBANOS			Diferencia
Gobierno Federal SMGA*		PRONAFIM SMGA*	SMGA*
4.55		0.89	3.66

Fuente: elaboración propia con datos de Pronafim, Informes a la Cámara de Diputados Presidencia de la República, IV informe de Gobierno, Banco Mundial, op.cit
*Salario mínimo elevado al año, actualizado a precios de 2004

La determinación del beneficio social y del costo social se determina siguiendo el siguiente procedimiento:

$$BSRP = (4.55 - 0.89) * -\Delta P_{pron}$$

Donde BSRP es el beneficio social que el Programa genera al reducir una cantidad ΔP_{pron} entre el número de beneficiarios que eran pobres antes de ingresar al programa.

La relación costo-beneficio es:

$$RCB = \frac{BSRP}{PEP_{2003-2004}}$$

Los resultados se exponen en el siguiente cuadro

Cuadro VI.7.2. Beneficio social y costo beneficio de reducir la pobreza

Beneficio Social del Programa	Costo del Programa	Beneficio-Costo	Costo-beneficio	Costo-beneficio por cada 1000.00 SMGA
SMGA*	SMGA*	%		
102858.0364	24944.22	412.35	0.24	242.51

Fuente: elaboración propia con datos de cuadro VI.7.1 y capítulo 3

Como se puede observar, el costo de reducir en una persona el número de pobres es bastante menor que con el resto de los programas federales dedicados al mismo fin (cuadro VI.7.1). Esto arroja un beneficio social considerable para el programa, que se traduce en una relación beneficio-costo de 412% y en una relación costo-beneficio que muestra que por cada 1000 salarios mínimos anuales de beneficio que genera el PRONAFIM al reducir la pobreza, incurre en un costo de 242 salarios mínimos generales, elevados al año.

En resumen, el PRONAFIM se ha revelado como un programa socialmente eficiente para generar empleo, crear ingresos y empresas, pero también para reducir la pobreza.

2. Análisis de los gastos de operación

El objetivo de esta sección es analizar los gastos operación, a fin de detectar la eficiencia operativa del Programa. Los temas que se cubren son los siguientes: la comparación con otras fuentes de financiamiento; la proporción de gastos de operación a gasto total, a créditos y la eficiencia combinada, así como la rentabilidad del programa

Durante 2004, los gastos de operación representaron 13% de los gastos totales en los que ha incurrido el Programa. Esta relación ha mejorado con relación a que se registró durante 2003, cuando fue 16.6%. Sin embargo, la relación más importante es la que da cuenta de cuánto cuesta cumplir con la función esencial de programa: el suministro de microcréditos y apoyos a las IMF. Esta relación se calcula como

$$RGOCr = \frac{GO}{Cr.}$$

Donde GO es el gasto operativo y Cr, los créditos y apoyos otorgados a las IMF. El resultado de esta relación es de 14.4%. Es decir, supone que por cada peso colocado en créditos y apoyos, PRONAFIM gasta 14 centavos en operar el programa. En este sentido, sólo ha experimentado una mejoría notable con relación a 2003, cuando esa relación fue de 27 centavos

Otra relación que importa para determinar el grado de eficiencia del Programa es la relación entre gasto operativo y dedicado al personal permanente del mismo, ya que cuando se combina con la relación con el costo de otorgar microcrédito arroja el grado de eficiencia combinada, o productividad de la nómina. De esta forma, definimos esta relación como:

$$RGOP = \frac{GO}{GP}$$

Donde RGOP es la relación de gasto operativo al gasto del personal, que llamamos GP.

El resultado es 1.371. Ello significa que por cada peso que se gasta en nómina, la operación demanda 37.1 centavos adicionales para funcionar. Sin embargo, la verdadera utilidad de este indicador es cuando se usa para examinar la productividad de las remuneraciones al personal, a la cual llamamos efecto combinado EC:

$$EC = \frac{RGOP}{RGOcr}$$

La relación es 9.5, e indica que por cada peso gastado en nómina se colocan 9.5 pesos en microcréditos y apoyos a las IMF. A todas luces esta relación es relativamente baja, especialmente si se le compara con otras instituciones crediticias que cumplen las funciones de banca de desarrollo. El cuadro siguiente compara estas instituciones.

Cuadro VI.8. Efecto combinado de eficiencia (EC) en instituciones crediticias

	Banca Multiple	Banca de desarrollo	Instituciones de ahorro y préstamo	Total de Instituciones crediticias	Pronafim
EC	14.3	10.8	8.7	13.2	9.5

Fuente: elaboración propia con datos de PRONAFIM y de INEGI, XI Censo de servicios: servicios financieros, 1994
Cifras actualizadas a diciembre de 2004

Sin embargo, el PRONAFIM muestra un excelente desempeño en otros rubros claves de su actividad financiera. Por un lado, su recuperación de cartera en período ascendió a 98%,

mientras que otras instituciones difícilmente podrían arrojar un resultado similar. Por el otro, los intereses cobrados, tanto por los créditos que suministra como por las disponibilidades, cubren 85% de los gastos de operación. Los primeros representan 56% de este rubro.

Para determinar la rentabilidad financiera del programa se siguió un procedimiento muy simple: deducir de los ingresos del PRONAFIM los siguientes rubros: aportaciones de la Secretaría de Economía, las recuperaciones de los créditos y los donativos que el Programa recibe de otras instituciones. Por el otro lado, los egresos son disminuidos por el 98% de los créditos otorgados, en virtud de que históricamente ese es el porcentaje de recuperación de los mismos. El resultado es una pérdida de 27 millones 755 mil pesos, que representa 37% de los egresos modificados.

B. El resultado de la verificación en campo de las metas físicas y financieras

Mediante un examen exhaustivo de los documentos oficiales, los evaluadores pudieron verificar que:

1. Las líneas crediticias han sido entregadas de conformidad con las declaraciones que trimestralmente hace el PRONAFIM al congreso
2. El número de microcréditos y sus montos que declara el PRONAFIM corresponden a lo que mensualmente reportan las IMF.
3. Las modificaciones al marco normativo, descrito en capítulo 1, que fueron publicadas en el Diario Oficial el 19 de julio de 2004
4. Los estados financieros relevantes muestran con fidelidad lo reportado

Mediante consulta directa se ha verificado que:

1. La creación de 46 nuevas sucursales
2. La incubación de una IMF
3. La incorporación de 14 IMF

Por tal razón, los evaluadores reportan que la verificación en campo de las metas físicas y financieras arroja resultados similares a los reportados al H Congreso de la Unión.

Presentación del escenario prospectivo y opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del programa.

En este capítulo se presenta una breve visión prospectiva del PRONAFIM, así como el dictamen sobre su funcionamiento, a fin de que sirva al H. Congreso de la Unión en la tarea de avalar o suspender los apoyos presupuestarios que recibe.

1. Escenario prospectivo.

- i) El PRONAFIM es un programa reciente, que en cuatro años ha mostrado una gran capacidad para generar empleo, reducir la pobreza y ubicar a sus beneficiados en una senda de mejoría del bienestar. Estos hechos cobran su justa dimensión cuando se examina la capacidad que, en los mismos rubros registra — y probablemente registrará — la economía nacional.

La incapacidad para crecer que ha mostrado la economía nacional conduce a un escenario en el que la falta creciente de empleos será una característica de los mercados laborales. Por un lado, como muestra el siguiente cuadro, el crecimiento de la población económicamente activa tiende a generar una fuerte presión en la creación de puestos de trabajo de los nuevos contingentes que anualmente se incorporan a esos mercados

Cuadro VII.1 Población Económicamente Activa: dos pronósticos de CONAPO

	Proyección 2000	Proyección 1998
	Personas	Personas
1995	36,637,162	36,291,095
1998	nd	39,409,395
2000	43,298,646	41,482,317
2005	49,149,251	nd
2010	54,605,828	51,395,622
2015	59,471,837	nd
2020	63,529,362	59,536,971

Fuente: CONAPO, *Proyecciones de la población económicamente activa, de la matrícula educativa, de los hogares y las viviendas y de la población por tamaño de localidad, 2000*; y *La situación demográfica en México, 1998*

Esa creación de fuentes laborales demanda tasas de crecimiento económico, que fueron estimadas mediante la siguiente ecuación de regresión:

$$\ln E = \Gamma + \lambda \ln PIB$$

Donde E, es empleo; λ es la elasticidad producto del empleo y Γ es la constante de la regresión. Los resultados de la regresión se reportan en el siguiente cuadro

	Γ	λ	R ²	F
	-4.39	1.45	0.927	179.6
Estadístico t	-2.85	13.39		

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Presidencia de la República, Informes de Gobierno

Transformando esta ecuación, el PIB real que se necesita para absorber un volumen de empleo está expresado por la siguiente ecuación:

$$E = 0.0124 PIB^{1.45}$$

$$PIB = \left[\frac{E}{0.0124} \right]^{\frac{1}{1.45}}$$

Al aplicarla al crecimiento de la PEA, se obtienen los siguientes requerimientos de crecimiento económico:

Año	Proyección Conapo 2000-2010	Persistencia de tasa proyectada 2000-2005	Persistencia histórica 1995-2000
	TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB		
	%	%	%
2001	5.59	5.59	7.38
2002	5.31	5.31	5.22
2003	5.05	5.05	4.98
2004	4.83	4.83	4.76
2005	4.63	4.63	4.57
2006	3.69	4.44	4.39
2007	3.58	3.55	3.51
2008	3.47	3.45	3.41
2009	3.38	3.36	3.32
2010	3.29	3.27	3.24
TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO DEL PIB			
Absorción de nueva PEA			
	%	%	%
2000-2005	5.08	5.08	5.38
2005-2010	3.48	3.61	3.48
2000-2010	4.28	4.34	4.47
Pleno Empleo			
2000-2005	5.53	5.53	5.82
2005-2010	3.72	3.85	3.81
2000-2010	4.62	4.69	4.81

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales; Conapo, La población mexicana en Cifras, pagina Web, dirección www.conapo.gob.mx

Como se puede observar, esos requerimientos son superiores a los que ha mostrado en los últimos años la economía nacional. Sin embargo, más allá de la experiencia histórica existen obstáculos de índole estructural, que impide que la economía crezca más allá de ciertos límites que imponen los equilibrios macroeconómicos. Dos de ellos son los más importantes: la restricción externa, en la cual la dinámica económica se ve restringida por la disponibilidad de divisas y la restricción ahorro. Esta determina el volumen de ahorro que permite financiar el crecimiento; la segunda cobra relevancia en un contexto donde una economía — como la mexicana — necesita convertir ese ahorro en divisas para poder importar los bienes de capital para producir. El siguiente cuadro arroja las estimaciones de ambas restricciones

Cuadro VII.4 Restricciones y demandas de crecimiento

TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO DEL PIB			
Absorción de nueva PEA			
	%	%	%
2000-2005	5.08	5.08	5.38
2005-2010	3.48	3.61	3.48
2000-2010	4.28	4.34	4.47
Pleno Empleo			
2000-2005	5.53	5.53	5.82
2005-2010	3.72	3.85	3.81
2000-2010	4.62	4.69	4.81
Restricciones al crecimiento			
	Ahorro		Externa
1985-1999	2.54		2.18
1988-1994	3.15		1.28
1996-1999	5.79		3.19

Fuente: Henio Millán, *La Pieza Faltante, El Colegio Mexiquense*, en Pr

Como se puede apreciar las tasas de crecimiento que imponen estas dos restricciones, especialmente la externa, son muy inferiores a los requerimientos que impone el crecimiento de la PEA. Es decir, el escenario prospectivo arroja un déficit creciente de fuente de trabajo, como muestra el siguiente cuadro:

Año	Personas
1998	1,609,183
1999	1,747,900
2000	1,156,438
2001	1,691,393
2002	2,228,022
2003	2,765,808
2004	3,304,191
2005	3,842,573
2006	4,164,395
2007	4,474,742
2008	4,772,518
2009	5,056,562
2010	5,325,645
2011	5,356,771
2012	5,361,735
2013	5,338,844
2014	5,286,315
2015	5,202,276
2016	4,850,937
2017	4,456,918
2018	4,017,881
2019	3,531,376
2020	2,994,830

Fuente: ibidem cuadros II.1.2 y II.5

Es en este contexto donde el PRONAFIM cobra su verdadera importancia. Como se ha expuesto en el capítulo 3, resulta una vía eficaz y eficiente de generar empleos, en virtud de que el costo social asociado a su operación es sustancialmente menor al que prevalece en la economía, aún cuando se le compare con los empleos generados por las microempresas nacionales.

- ii) En términos de reducción de la pobreza, los otros programas oficiales apuestan a resultados que sólo pueden operar en el largo plazo. Esto especialmente cierto en aquellos que reposan en la formación de capital humano (Progresá, primero; Oportunidades, después), porque dependen de que los beneficiarios (los niños y los jóvenes) permanezcan en la escuela para incrustarse exitosamente en la vida productiva. La interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza es, pues, un proceso largo. En cambio, como se expuesto, la política de microcréditos tiene la virtud de reducir la pobreza no sólo significativa, sino rápidamente.

Estos dos elementos configuran un panorama prospectivo en el que, en medio de las enormes dificultades que la dinámica económica impondrá a la generación de empleos, y el carácter de largo plazo de la estrategia de combate a la pobreza de los otros programas oficiales, PRONAFIM continuará contribuyendo a esos dos fines, a contracorriente de lo que es probable suceda en el panorama nacional.

- iii) El PRONAFIM es un programa que atiende a la pobreza moderada, no a la pobreza extrema. En este sentido, cubre un espacio clave que no ha sido cubierto, ni existen señales que vaya a serlo, por la política social. La importancia reside en que en los períodos en los que ha aumentado la incidencia de la pobreza extrema — como el lapso que sigue a la crisis de 1995 —, ese incremento ha obedecido a que los pobres moderados no ha podido soportar los choques adversos y han debido transitar hacia el contingente de pobres extremos¹⁰. Una política de microfinanzas puede representar un valioso dispositivo para aminorar la vulnerabilidad de los moderadamente pobres.
- iv) Sin embargo, para que el PRONAFIM cumpla esa función es preciso que no pierda su espíritu original, que corre el riesgo de naufragar si subraya sólo una de sus funciones: otorgar créditos a quien no tiene acceso a él por los mecanismos tradicionales. Esta debe ser una parte fundamental del programa, pero complementada con lo que dispone su marco normativo: que el destinatario sean personas pobres y de escasos recursos. En términos prospectivos, ésta es el principal riesgo que en el futuro amenaza al programa
- v) El PRONAFIM no enfrenta problemas de recuperación de cartera; antes bien, el grado de cumplimiento de las obligaciones que las Instituciones Microfinancieras — e indirectamente el de los beneficiarios finales — es cercano al 100% — 98%, para ser precisos. Esto significa que no es probable que en el futuro tropiece con problemas de viabilidad financiera, que amenacen su continuidad, a pesar de que aún necesita las transferencias que le aporta el gobierno federal. Estas cumplen con la función de detonar el sector microfinanciero, para que éste puede valerse por sí mismo.

¹⁰ Véase Henio Millán, “Crisis y Pobreza extrema. ¿Provoca pobreza el modelo de desarrollo?. *Perfiles Latinoamericanos* num. 19, 2001.

- vi) El crecimiento acelerado que muestra la evolución de los microcréditos anuncia que la demanda de este tipo de servicios aumentará con el tiempo. Ello permitirá reducir los costos unitarios de operación que, a pesar de los avances sustanciales, siguen siendo muy altos con relación al volumen y monto de los créditos. El nivel en que se encuentran no es un indicador de ineficiencia, sino del carácter incipiente del programa: las erogaciones operativas representan las necesarias para operar el programa y funcionan como costos fijos, no asociados a la cantidad de créditos otorgados. En la medida en que el volumen y las líneas crediticias respondan a la demanda creciente, esos costos medios de operación disminuirán, como lo ha venido haciendo en los años recientes. En este sentido, no representan una preocupación para la viabilidad económica del Programa.

- vii) Las altas tasas de interés que, en términos comparativos, cobran las microfinancieras ha sido un motivo de descontento en la opinión pública especializada. Sin embargo, los niveles se encuentran asociados a los costos de operación involucrados en la gestión financiera y administrativa de las microfinancieras, así como a las características geográficas y demográficas que acusan las localidades donde habitan los beneficiarios más pobres. Con relación al primer aspecto, es de esperar que esos costos disminuyan con el tiempo, en la medida en que — como ya lo demuestran las IMF que tienen vínculos más viejos con el Programa — aumente la experiencia en las tareas asociadas a la intermediación financiera. Esta se constituye en uno de los principales nutrientes del factor más importante de ese quehacer: la formación del capital humano. El riesgo asociado a esa tendencia es la concentración de las líneas crediticias con vínculos más sólidos e institucionalizados con el Programa. Este riesgo, no obstante, encuentra límites precisos en la supervisión prudencial, que consignan las Reglas de Operación.

- viii) El componente más importante de este panorama prospectivo es que, de continuar expandiendo la cobertura del Programa, la pobreza tenderá a disminuir en las regiones en las que opera.
- ix) A la tendencia anterior se agrega otra que no puede soslayarse: la propensión cada vez mayor que muestran los beneficiarios a ahorrar y a recurrir a mecanismos convencionales de préstamo. Esto significa que el Programa ha suscitado efectos que se alinean con el espíritu de subsidiariedad, que originalmente lo animó. La consecuencia es crucial, por lo menos en dos sentidos: por un lado, posibilitará que los nuevos microempresarios dependan menos de los apoyos oficiales y, en consecuencia, recurran cada vez más a fuentes de financiamiento propias o convencionales, según demuestra el examen del cambio en las prácticas financieras. Por el otro lado, las instituciones de microfinanciamiento tienden a captar cada vez más ese nuevo ahorro generado por los beneficiarios y a financiarse por otras vías no oficiales. El sentido de esta tendencia es claro: dependerán menos de los apoyos del PRONAFIM y cerrarán el círculo entre ahorro y préstamo, que debe cumplir toda actividad de intermediación financiera.
- x) A medida que crezca el suministro de créditos, el PRONAFIM encarará problemas de información. Este representa uno de sus principales amenazas, porque en la actividad financiera adquiere un carácter estratégico para la toma de decisiones, la prevención de riesgos y para la asignación óptima de los recursos. El sistema de información del PRONAFIM exhibe serias deficiencias, que hasta la fecha no han constituido un peligro mayor, en virtud del carácter incipiente del Programa, de su bajo volumen de operaciones y de la habilidad de las autoridades responsables. Pero como lo han demostrado las nuevas teorías de la empresa, esas habilidades encaran, tarde o temprano, rendimientos decrecientes, que pueden amenazar la salud de las instituciones. Por tal razón, es preciso el diseño, la instalación y activación de un sistema eficaz y eficiente de información.

2. El dictamen: opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del PRONAFIM.

A la luz de la evaluación del PRONAFIM, la opinión de quienes la realizaron es clara: el Programa debe permanecer. Los argumentos que avalan esta opinión son los siguientes:

- i) El programa cumple satisfactoriamente con sus objetivos declarados, especialmente la conformación de un sistema de microfinanciamiento, el suministro de créditos a personas de bajos ingresos y clara vocación empresarial.
- ii) Ha contribuido en forma decisiva a la generación de autoempleos y a la creación de fuentes alternativas y adicionales de ingreso. Por esta vía ha mostrado ser un eficaz instrumento de reducción de la pobreza.
- iii) En los hechos, llena un espacio vacío de la política social contra la pobreza: la atención a personas en condiciones de pobreza moderada. Esta atención es de suma importancia, porque el crecimiento que ha experimentado la pobreza extrema ha obedecido, fundamentalmente, a la depauperación que han padecido los moderadamente pobres, desde la crisis de 1995.
- iv) El programa es socialmente muy rentable y apunta hacia una clara sustentabilidad financiera. Como se ha visto, el alto grado de recuperación de pagos (bajo nivel de cartera vencida) garantiza su salud económica, aunque tiene que mejorar sus costos medios de operación. Por otro lado, exhibe una forma muy barata de generar empleo, ingreso, emprendimientos y de reducir la pobreza. Si los recursos destinados al programa se orientaran a otros con propósitos similares, se generaría mucho menos empleo, menos ingresos y una cantidad sustancialmente inferior de unidades económicas, al tiempo que tendrían efectos menores en el combate en la pobreza
- v) Su principal efecto social es la reducción de la pobreza; otros, como el empoderamiento de las mujeres, la generación de ciudadanía y la formación de capital social, son un insuficientes. Pero estos son efectos colaterales que no son — ni tienen por que ser — objetivos del Programa.

- vi) El apego de las reglas de operación una práctica casi cabal. Esto da cuenta de que es un Programa operado con transparencia, honestidad y sin sesgos partidarios.

Por estas razones, los evaluadores opinan que el PRONAFIM debe proseguir.

Las conclusiones y recomendaciones más importantes que emergen de la evaluación, son las siguientes:

1. El PRONAFIM cumple satisfactoriamente con los objetivos. Esta proposición es avalada por el crecimiento que han mostrado el número de Instituciones Microfinancieras, la cantidad y el monto de los créditos otorgados, la ampliación de su cobertura, tanto en términos nacionales como regionales; pero también porque durante el período impulsó un marco jurídico, plasmado en las nuevas Reglas de Operación, que apunta hacia una consolidación del sector de microfinanciamiento, la vigorización de la supervisión de prudencia y hacia una extensión de los apoyos para ampliar la oferta crediticia.

Durante el período de estudio, sus logros han sido iguales o mayores que los esperados en todos sus rubros, con excepción de la incorporación de IMF, en el que el cumplimiento de la meta fue de 93%. La expansión de sucursales, la capacitación y asistencia técnica, la incubación de microempresas, la ampliación de la cobertura son dimensiones en las que el desempeño cubrió los propósitos cuantitativos en 100% o en más. Esto ha contribuido a avanzar en sus dos objetivos generales: el desarrollo y consolidación de un sector de microfinanciamiento y la creación de oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos.

Sin embargo, el PRONAFIM no debe descuidar el otorgamiento de primeros créditos para beneficiarios que emprenden por primera vez un negocio: son ellos los que generan las oportunidades de autoempleo; los subsecuentes contribuyen a la generación de ingresos y de empleos subordinados, pero no al autoempleo. En este sentido, la expansión del número de créditos puede estar reflejando el avance en el objetivo “ingreso”, más que la generación de autoempleos, si no se atiende adecuadamente la demanda de créditos iniciales.

El riesgo de que el Programa descuide el objetivo de generar autoempleos se plasma en la tendencia a privilegiar a quienes ya cuentan con un emprendimiento. En el fondo, esto obedece a dos razones: por un lado, las Reglas de Operación exigen que los beneficiarios,

además de tener bajos ingresos y dificultades para acceder al crédito convencional, deben tener vocación empresarial para activar proyectos productivos viables. Las autoridades comprueban ese requisito con un criterio simple: quien tiene un negocio, tiene vocación empresarial y su proyecto es viable. La consecuencia puede ser un descuido de los primeros créditos para quienes quieren emprender un nuevo negocio y, por ello, del objetivo de generar autoempleos.

La recomendación es equilibrar los créditos para iniciar un negocio y los créditos subsecuentes. Ello implica adoptar una metodología de evaluación ex-ante de proyectos productivos, que sea ágil, y no ponga en juego el riesgo de la cartera.

Por otro lado, la población beneficiaria se muestra más que satisfecha con el PRONAFIM, especialmente con la utilidad que éste le ha brindado para construir un proyecto de vida mejor; pero también —aunque un grado ligeramente menor— con los aspectos relacionados de la administración operativa. La calificación más baja, que corresponde a un grado escasamente menor que el satisfactorio, la obtienen el rubro que da cuenta del tiempo que el beneficiario tiene que esperar para obtener el microcrédito.

2. El PRONAFIM muestra un apego prácticamente completo a las Reglas de Operación y una un funcionamiento transparente el suministro de microcréditos. Las deficiencias más notables al respecto son:

- i. Se elaboró y dictaminó favorablemente el Manual de Organización del Programa, pero no se ha elaborado aún el Manual de Operación o Procedimientos que se exige en las Reglas de Operación
- ii. El PRONAFIM no ha podido verificar que la Población Objetivo no esté recibiendo, en forma simultánea, apoyos de otros programas de microcréditos, federales, estatales y/o municipales dirigidos a los mismos conceptos; ello obedece a que estos programas no cuentan con un padrón adecuado que permita el intercambio de información.

3. La política de microcréditos ha sido eficaz en la reducción de la pobreza, la elevación del ingreso y el aumento del empleo, a pesar de que el número de beneficiarios que son empleadores es relativamente bajo: 18.5%. El efecto en el empleo se debe, más que a esta baja propensión, a un número relativamente alto de empleos indirectos (2.26) y al volumen de microcréditos otorgados.

Por otro lado, un impacto adicional se ha producido en el terreno de las prácticas financieras: las beneficiarios no sólo ahorran más, sino que lo hacen en instituciones de más formales. En este sentido, el programa se ha demostrado ser un instrumento eficaz en la transición hacia prácticas y actitudes más modernas.

En términos de capital social, las conclusiones de la evaluación es que el programa usa el capital social existente y lo amplía a relaciones comerciales vinculadas con el emprendimiento productivo. Sin embargo, los niveles de confianza más altos se registran en lo que se acostumbra a denominar “vínculos fuertes” (familiares y amigos cercanos) más que en los débiles, que son los más reditúan en oportunidades para el desarrollo personal.

En el rubro de equidad y género, se advierten cambios notables en la toma de decisiones vinculadas con el negocio, que denuncian una mejor posición de la mujer en el seno familiar y en la dinámica de la comunidad, a pesar de que los valores tradicionales continúan rigiendo la visión de los papeles entre hombres y mujeres.

4. Las características más sobresalientes de los proyectos productivos son los siguientes:

- xi) la mayoría de los beneficiarios utilizaron el crédito en usos productivos; pero se destina fundamentalmente a la compra de insumos y mercancías, mientras el equipamiento del negocio ocupa un lugar poco significativo.
- xii) La mayoría de los emprendimientos se ubica en comercio, que requiere niveles bajos de inversión.
- xiii) La reinversión de utilidades es inferior al promedio de las microempresas de la economía nacional. Sin embargo, todos los encuestados declararon que reinvierten en sus negocios, lo que da cuenta de las vocaciones empresariales de los beneficiarios
- xiv) La gran mayoría de los emprendimientos no emplean trabajo subordinado, y cuando lo hacen emplean a familiares.

- xv) La gran mayoría de los beneficiarios continúan con el negocio que tenían cuando recibieron por primera vez el microcrédito

5. El PRONAFIM es un programa socialmente eficiente. Socialmente, porque posibilita la generación de empleo, ingresos y de empresas, así como la reducción de la pobreza, de forma sorprendentemente más barata que el conjunto de la economía; inclusive, si el contraste se efectúa con la microempresa. Ello ha significado un alto beneficio social y una relación beneficio-costo muy alta. Financieramente, su viabilidad está garantizada por la alta tasa de recuperación de los créditos y los intereses. La falla principal reside en la alta proporción de sus costos de operación con relación a los montos crediticios, que aunque ha mostrado notables mejorías, sigue siendo muy alta. La recomendación, antes que bajar esos costos, es aumentar las líneas crediticias, porque la estructura que los origina es la mínima que se necesita para operar, y se traduce en costos de operación que fungen como costos fijos.

6. El escenario de prospectiva arroja que la economía mexicana continuará enfrentando problemas de empleo; en este sentido, el PRONAFIM representa una alternativa eficaz y eficiente de enfrentar estos problemas. Por otro lado, no vislumbra que la política social desarrolle mecanismos alternos para combatir la pobreza moderada y es muy probable que siga concentrada en la atención de la pobreza extrema. Ello dimensiona al PRONAFIM como un mecanismo de política pública destinado a cubrir eficientemente ese vacío.

7. La conclusión final es que el PRONAFIM es un programa que debe proseguir y que debe seguir siendo apoyado con recursos presupuestales del Gobierno Federal

ANEXOS PRONAFIM