



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los
**Programas Federales
dirigidos a Microempresarios
2010-2011**





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

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

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

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

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

COLABORADORES

Equipo Técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Hortensia Pérez Seldner
Liv Lafontaine Navarro
Érika Ávila Mérida

CONSULTORES EXTERNOS

CONSULTOR INDEPENDIENTE

Pablo Cotler
Deyanira Almazán
Pía Silva

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos a Microempresarios 2010

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

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos a Microempresarios 2010*, México, D.F. CONEVAL, 2012.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos a Microempresarios 2010

Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, proporcionando una visión de las interacciones entre distintos programas sociales federales, se desarrollaron las *Evaluaciones Integrales* de las veintiún temáticas definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹

La *Evaluación Integral* facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática, mediante la interpretación de los resultados en un contexto más amplio.

El documento aborda estos aspectos:

- a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. Explica, de manera sucinta, el contexto del objetivo, sus causas y efectos de los programas y el problema o necesidad que atienden.
- b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Analiza la pertinencia del diseño los programas, respecto de la atención a la problemática y si forman parte de una estrategia articulada.
- c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Valora los resultados de los programas en una visión integral, y señala los avances realizados en términos de la problemática que buscan solucionar.

¹Al final del documento se presentan los programas que integran las veintiún temáticas.

- d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Identifica los principales retos y recomendaciones de los programas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- e) Buenas prácticas externas. Señala cuáles son las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares instrumentados en México u otros países, destacando las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Este documento presenta la *Evaluación Integral del Desempeño (EED)* de los tres *Programas Federales dirigidos a Microempresarios 2010*, elaborada a partir de la realizada por el Dr. Pablo Cotler con información de las *Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011* y otras fuentes externas de información pertinente.

Los programas considerados para el análisis están a cargo de la Secretaría de Economía (ECONOMÍA) y se muestran en este cuadro:

Cuadro 1. Programas Federales de dirigidos a Microempresarios 2010

No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	ECONOMÍA	S	17
2	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	ECONOMÍA	S	21
3	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	ECONOMÍA	S	16

En el Anexo 1 se muestra un cuadro comparativo con las principales características de los programas.

a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

Algunas características de las micro y pequeñas empresas

Dos bases de datos de acceso público del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) permiten visualizar las características básicas del universo de unidades productivas no-agropecuarias del país. La primera es el Censo Económico de 2009 y la segunda, la Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN) de 2008. Con el objetivo de describir el contexto de los programas evaluados y los actores involucrados, se ha recurrido a la información que recoge la

ENAMIN sobre los emprendedores y sus unidades productivas, independientemente de si tenían un local y de si éste estaba fuera del hogar.²

En la ENAMIN, que tiene representatividad nacional, se tipifica a los micronegocios como las unidades productivas en las que laboran hasta seis personas sin importar si son remuneradas o no, en las siguientes actividades: industrias extractiva y de la construcción, comercio, servicios y transporte. Para el sector manufacturero se consideró a las unidades donde laboran hasta 16 personas.

En términos generales, de acuerdo con los resultados de la encuesta en el país hay poco más de 8 millones de micronegocios en los cuales trabajan aproximadamente 12 millones de personas.³ Respecto del personal subordinado, el 48 por ciento corresponde a cónyuges y/o hijos del empleador y sólo un 32 por ciento a personas que no eran parientes del empleador. Como muestra el Cuadro 2, los micronegocios se caracterizan por ser de manera preponderante una actividad que genera pocos empleos para terceros; los micronegocios suelen carecer de acta constitutiva, por lo que, según la normatividad oficial,⁴ no pueden acceder al crédito comercial de la banca, y cuya actividad, si bien varía dependiendo del sector, se realiza preponderantemente en el hogar.⁵

Si bien el retorno promedio del capital de estas unidades productivas se estima en 34 por ciento,⁶ la plataforma en la que operan no es suficiente para desarrollarse plenamente quizás en virtud de a) un capital humano inadecuado, b) la imposibilidad de alcanzar un tamaño óptimo o c) de no poder realizar actividades productivas debido a sus costos de entrada, por lo cual no hay competencia efectiva o potencial.

²Es importante señalar que la ENAMIN no comprende pequeñas empresas ni micronegocios del sector agropecuario. Ambas clases de negocios forman parte de la población objetivo del FONAES, que en 2010 realizó una inversión de 50.1 por ciento por ciento en el sector primario.

³La ENAMIN 2008 reporta que en el país existen 8 108 755 micronegocios, de los cuales 5 353 038 (66 por ciento por ciento) carecen de local. En la encuesta se define al micronegocio sin local como la unidad económica que, para realizar sus actividades, no cuenta con un lugar determinado ni una instalación fija especial para ello (por ejemplo, puesto en la vía pública, mercado o tianguis, ambulante de casa en casa o en la calle, quien ofrece bienes y servicios en vehículos, etc.). La mayoría de éstas no forman parte de la Población Objetivo, particularmente del FONAES. Por otra parte, los resultados del Censo Económico 2009 reportan la existencia de 5 144 056 unidades económicas que comprende empresas de toda clase (micro, pequeñas, medianas y grandes).

⁴Cotler, 2009.

⁵Para 2008 el Censo Económico reporta 3.7 millones de establecimientos del sector privado y paraestatal en zonas no-rurales. De éstos el 95 por ciento por ciento son establecimientos donde laboran menos de diez personas.

⁶McKenzie y Woodruff, 2006: 3–42.

Cuadro 2. Características básicas de los micronegocios

Actividades	No. unidades económicas	% de unidades con local fuera del hogar	% de unidades con local*	% de unidades con trabajadores	% de unidades registradas ante notario
Manufactura	1 280 722	27.5	95.4	31.9	4.1
Construcción	576 164	3.0	3.0	33.3	2.8
Comercio	3 225 464	41.7	57.9	32.1	5.2
Servicios	2 683 668	38.5	67.2	31.6	5.1
Transporte	342 737	98.1	98.1	13.4	7.3
TOTAL	8 108 755	33.9	60.6	31.2	5.2

*Incluye a los que trabajan en su domicilio.

Fuente: ENAMIN 2008.

El primer factor, la ausencia de capital humano idóneo, es consistente con la literatura económica,⁷ la cual asume que, ante la inexistencia de barreras a la entrada o salida, aquellos con pocas habilidades empresariales tienden a transitar de asalariados a autoempleados y viceversa, conforme varíe el entorno económico. A este respecto, el Cuadro 3 muestra que el 30 por ciento de los dueños de los micronegocios no tenía experiencia productiva (es decir, estudiaban, se dedicaban al hogar o no trabajaban) y sólo el 28.9 por ciento había laborado en el mismo sector productivo (trabajaban en la misma rama o en otra rama pero del mismo sector). En este sentido, la literatura apunta al desarrollo de capacidades productivas y administrativas como mecanismo indispensable para llevar a cabo una exitosa actividad productiva.

Cuadro 3.

Actividad económica anterior del dueño del micronegocio (estructura porcentual)

Actividad	Misma rama	Otra rama del mismo sector	Otro sector	Estudiaba, se dedicaba al hogar o no trabajaba*
Manufactura	18.7	9.3	34.5	35.2
Construcción	39.7	12.4	40.4	3.9
Comercio	6.4	11.7	41.3	38.3
Servicios	17.2	21.1	33.1	26.3
Transporte	16.8	4.1	68.4	7.1
TOTAL	14.7	14.2	38.6	30.0

*Las columnas no suman 100 pues se excluye a los que estaban desempleados.

Fuente: ENAMIN 2008.

⁷Por ejemplo, Lucas (s.f.): 508-523.

Una segunda vertiente de la literatura económica considera a las altas tasas de interés como factor que puede explicar la imposibilidad para muchos empresarios de obtener un tamaño adecuado de empresa que le permita alcanzar economías de escala.⁸ Estas altas tasas de interés se deben a la falta de garantías y a que el marco legal no defiende los derechos de los acreedores e inversionistas. Con similares argumentos, otros autores, como Aghion y Bolton (1997) así como Lloyd-Ellis y Bernhardt (2000), muestran cómo empresarios con escaso capital pueden enfrentar una trampa de pobreza ante la imposibilidad de financiar los costos de entrada a sectores muy rentables pero caracterizados por tecnologías productivas no convexas. Así, esta literatura busca explicar por qué empresarios con poco patrimonio (y, por ende, con bajos niveles de garantía) tienen menor posibilidad de conseguir financiamiento externo para expandir su empresa de modo que puedan explotar las economías de escala y acceder a sectores productivos de alta rentabilidad.

Así definidos, estos factores permiten hablar de un círculo vicioso. Una población en situación de pobreza, que trabaja en actividades informales y posee activos no reconocidos legalmente, enfrenta una escasa oferta de financiamiento debido al riesgo implícito y a la normatividad bancaria en vigor. Como se ilustra en la figura 1, el alto costo asociado al financiamiento y la falta de capacitación impide el acceso a sectores de alto valor agregado y a incrementar su planta operativa a tamaños que permitan realizar economías de escala. Ello genera un contexto que, en términos relativos, hace poco atractivo el tránsito a la formalidad y en el cual es baja la probabilidad de ofrecer productos y servicios de calidad. A su vez esto explica parcialmente la baja generación de valor agregado, la dificultad de insertarse en cadenas de valor y, con ello, la dificultad de salir de la pobreza y coadyuvar a generar un mercado interno fuerte y dinámico.

⁸Banerjee y Newman, 1993: 274-298; Laeven y Woodruff, 2007: 601-614.

Figura 1. Capacitación y financiamiento: causas de una posible trampa de pobreza

Fuente: Elaborado por el equipo evaluador

Ante ello, el Gobierno Federal ha puesto en práctica diversos programas para atender los problemas de financiamiento y capacitación de esta población. Además de los tres programas que atañen a esta evaluación integral, destacan el Fondo PYME (con un presupuesto en 2010 de poco más de 6 mil millones de pesos), el programa de Opciones Productivas (con un presupuesto de 758 millones de pesos en 2010), el programa de Microcrédito de Nacional Financiera y el de financiamiento del Banco Nacional de Servicios Financieros.⁹ Por otro lado, la capacitación es una actividad que desarrollan diversos programas del Gobierno Federal como el Programa Nacional de Microempresas,¹⁰ el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y los servicios

⁹Aunado a estos ejemplos habría que añadir los esfuerzos que realiza FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura) y Financiera Rural.

¹⁰Esta es una estrategia de la Dirección General de Capacitación e Innovación Tecnológica de la Secretaría de Economía; destacan los programas *Mi Tortilla*, *Mi Tienda*, *Mi Cerrajería*, *Mi Panadería*, *Mi Zapatería* y próximamente, *Mi Mecánico* y *Mi Taller*. Para más información consúltese <http://www.contactopyme.gob.mx/archivos/boletin/boletin5.pdf>.

educativos de capacitación técnica que ofrecen el Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEPs) y los Centros de Formación para el Trabajo (CECATIs).¹¹

De acuerdo con la ENAMIN, los dueños de los micronegocios perciben que los problemas centrales de sus microempresas son las bajas ventas y el exceso de competencia, como se observa en el Cuadro 4. Ciertamente, ambos están muy correlacionados con la inserción en ramas productivas de bajos costos de entrada. Destaca que la capacitación y el financiamiento no son considerados como problemas principales, porque posiblemente fueron alternativas para lograr diferenciar productos y servicios, así como movilizarlos hacia otras ramas con mayor potencial.¹²

Cuadro 4. Principales problemas que reportan los micronegocios (cifras en por ciento)

Problemas centrales del micro negocio, percepción del dueño	TOTAL	Para Negocios que no tuvieron trabajadores en el 2008	Para Negocios que nunca han tenido trabajadores
Bajaron las ventas	27.8	28.2	26.6
Exceso de competencia	18.0	17.9	18.9
Aumento en precio de insumos	5.3	5.3	3.6
Aumento en precio de mercancías	5.1	5.4	3.5
Problemas de morosidad de los clientes	3.3	4.3	3.3
Falta de crédito o recursos económicos	2.4	2.6	2.1
Baja rentabilidad	1.9	2.5	2.2
Falta de capacitación	0.1	0.1	0.1
Otros problemas	17.6	16.9	18.0
No reportó problemas	18.6	16.9	21.8

Fuente: ENAMIN 2008.

Un contexto de bajas ventas y exceso de competencia conducen a una situación de baja rentabilidad que puede derivar en una baja demanda por financiamiento (Cuadro 5). La dificultad para conseguir financiamiento institucional, así como las características del entorno social y económico en el que se desenvuelven estos emprendedores, promueven un bajo interés por la capacitación (Cuadro 6) y contribuyen a tender una trampa de pobreza. Ante esto, los programas

¹¹Los CONALEPs ofrecen una educación escolarizada, con una matrícula de 283 mil alumnos y un presupuesto de 1 267 millones de pesos. Por otro lado, los CECATIs son instituciones en las que se imparte una capacitación menos compleja (y de menor duración de tiempo) orientada a la adquisición de oficios.

¹²El 86 por ciento por ciento de los ocho millones de microempresarios respondió que necesitó (y consiguió) financiamiento para empezar el negocio. La fuente fundamental fueron los ahorros personales (58 por ciento por ciento) y, en segundo lugar, estuvieron los préstamos de amigos y familiares (22 por ciento por ciento). Cabe señalar que el financiamiento proveniente de programas gubernamentales representaron el 0.6 por ciento por ciento. Por otro lado, sólo el 19 por ciento por ciento de los emprendedores dijeron haber requerido de financiamiento posterior al inicio del negocio.

evaluados buscan reducir el costo de acceder al financiamiento y ofrecer servicios de capacitación cuyos beneficios superen el costo de oportunidad de su Población Objetivo.

Cuadro 5. Micro negocios que solicitaron crédito después de iniciar operaciones

Actividad	No. unidades económicas	% micronegocios que alguna vez han solicitado financiamiento	% micronegocios que alguna vez han solicitado financiamiento y se los dieron	% micro-negocios que nunca han solicitado y que aducen como razón no necesitarlo
Manufactura	1 280 722	17.9	15.5	55.6
Construcción	576 164	7.7	4.8	70.0
Comercio	3 225 464	23.0	21.1	51.2
Servicios	2 683 668	16.2	14.1	60.7
Transporte	342 737	21.6	20.4	63.7
TOTAL	8 108 755	18.8	16.7	57.2

Fuente: ENAMIN 2008.

Cuadro 6. Micronegocios que recibieron capacitación en 2008

Actividad	% que recibió capacitación	Principal beneficio de la capacitación			% que no tuvieron pues consideraron que no era necesaria
		Mejóro la calidad de los productos y servicios	Aumentaron las ganancias	Uso de nuevas tecnologías	
Manufactura	4.9	61.0	3.3	8.2	78.8
Construcción	6.6	80.6	0.0	11.1	80.9
Comercio	5.5	39.7	31.4	7.3	83.8
Servicios	17.6	76.0	2.0	8.4	78.7
Transporte	18.8	59.1	0.0	0.1	88.3
TOTAL	10.0	65.7	8.3	7.5	81.3

Fuente: ENAMIN 2008.

b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

Los tres programas en cuestión tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de la población emprendedora de bajos ingresos a través del apoyo en la creación y desarrollo de sus actividades productivas. Para tal fin, los dos fideicomisos (Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales o FOMMUR y Fideicomiso Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario o FINAFIM) — que forman parte de la entidad conocida como Programa Nacional de Financiamiento al

Microempresario (PRONAFIM)— intentan elevar la oferta de financiamiento institucional que se dirige a dichos sectores. Para ello, canalizan líneas de crédito a entidades de ahorro y crédito popular para que éstas, a su vez, lo diseminan con arreglo a sus propias reglas de operación. Por otro lado, el objetivo central del FONAES consiste en apoyar financieramente, y por medio de la capacitación, a la operación y consolidación de las unidades productivas de la población emprendedora de bajos ingresos. En conjunto, en el año fiscal 2010, estos programas recibieron un monto aproximado de dos mil millones de pesos, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que sirvieron para a casi 700 mil personas de bajos recursos diseminadas en las 32 entidades federativas, aunque concentradas de manera preponderante en las regiones centro y sur.¹³

Rasgos principales de los programas

La dificultad de identificar las capacidades empresariales de la población, por ser una característica no observable, ha obstaculizado que los tres programas analizados tengan una definición clara de su Población Potencial. Sin embargo, esta característica podría convertirse en un filtro para focalizar este tipo de apoyos.

Considérese, en primer lugar, que FONAES debe atender a personas de bajos recursos con capacidades empresariales, pero, ante la ausencia de un filtro que permita medir esta característica *ex ante*, cuantifica su Población Potencial en poco más de 45 millones de personas. Tomando en consideración el tamaño de la Población Potencial, en 2010 la Población Atendida representa el 0.1 por ciento de la Potencial.¹⁴

Por otro lado, FINAFIM y FOMMUR cuentan con dos Poblaciones Potenciales y dos Poblaciones Objetivo (una medida en términos de microfinancieras y otra en personas). Esto podría constituir un problema, pues no queda claro cuál es la población que guía el destino de los recursos: las Instituciones de Microfinanciamiento (IMF) o los emprendedores en situación de pobreza. Cabe recordar que las líneas de financiamiento que otorgan estos fondos públicos son resultado de la

¹³Cabe señalar que los programas apoyan organizaciones sociales, grupos de microempresarios, grupos campesinos, entre otros.

¹⁴En este sentido, se sugiere iniciar el desarrollo de una metodología que permita cuantificar a la población potencialmente emprendedora con escasez de recursos. Sería relevante identificar si, además de la edad y el ingreso del individuo se pueden considerar otras variables relacionadas, por ejemplo, con la ocupación y posición en la misma, la actividad económica que desempeña, u otras variables que puedan ser un *proxy*.

demanda de las IMF y de las reglas de operación de los fondos. En este sentido, las IMF reportan variables básicas sobre la población beneficiaria, como sexo, rama de actividad y características de la localidad que habitan. Sin embargo, otorgado el financiamiento a las entidades de ahorro y crédito popular, son las que determinan cuáles serán los beneficiarios finales de dicho financiamiento, por lo que se sugiere continuar con su seguimiento a fin de asegurar que los beneficiarios finales tengan las características deseadas.

En cuanto al diseño de los programas evaluados, existen áreas de oportunidad que pueden mejorar sus resultados. En el caso de los fondos del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, ambos tienen el mismo fin y propósito, con la diferencia que FOMMUR sólo atiende a mujeres rurales de bajos ingresos y el FINAFIM no distingue por sexo. Dadas las técnicas que utilizan los dispersores de estas líneas de financiamiento, el 84 por ciento de los beneficiarios de FINAFIM son mujeres. En este sentido, y considerando que los recursos de los fondos se dirigen básicamente a la misma población, valdría la pena continuar los esfuerzos para fusionar los fideicomisos desde 2002.

En el caso de FONAES es importante recordar que asigna su presupuesto con base en la demanda por sus productos de financiamiento y capacitación. Si bien ello en alguna medida limita los resultados que pueda tener la oferta de productos, es difícil encontrar otros mecanismos, además de su oferta, para que el programa pueda detectar emprendedores con gran potencial dentro de su Población Objetivo. En este sentido, puede ser posible que los recursos no se asignen de la manera más eficiente. Para evitar esto, en la medida de lo posible, antes de otorgar el financiamiento, el programa realiza un análisis de factibilidad de los proyectos. Aunado a lo anterior, sería relevante que el programa clasifique y detalle más ampliamente el tipo de habilidades y capacidades empresariales y comerciales que se busca desarrollar a través de los apoyos, de modo de fortalecer negocios establecidos.

El objetivo del FONAES es contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante apoyos para la creación, desarrollo y consolidación de proyectos productivos, así como de capacidades empresariales y de la banca social. En lo que respecta a la medición del nivel de consolidación de un proyecto productivo, se sugiere considerar no sólo el tiempo que la unidad económica lleva operando sino también, por ejemplo, su viabilidad

financiera sin el apoyo del programa, para identificar que el micronegocio no subsista simplemente por la ausencia de una alternativa laboral, lo que no implica que sean financieramente factibles.

La mayor parte del presupuesto de FONAES se destina a co-financiar (a través del subsidio) la adquisición de capital fijo para la puesta en marcha de nuevos negocios y de los ya consolidados. Esta actividad ocupa la inmensa mayoría del presupuesto. A partir de las Reglas de Operación 2008 se estableció la etapa de seguimiento de los proyectos productivos apoyados. Sin embargo, para que se realice el seguimiento y determinar la correcta aplicación de recursos de los apoyos, debe transcurrir un periodo de maduración del proyecto.

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

Quizás lo más importante del FONAES sea la construcción de una plataforma tecnológica que le permite realizar dos actividades muy importantes. La primera es el registro de los interesados en sus fondos desde una computadora, cuando el acceso esté disponible y se sepa usar dicha tecnología; esta opción ciertamente reduce los costos de transacción.¹⁵ La segunda actividad es que esta plataforma posibilita saber si el demandante es beneficiario de otros programas sociales. Ello no sólo importa para evitar duplicidades sino que resulta crucial para evaluar el impacto de los programas gubernamentales. Por otro lado, es importante reconocer el esfuerzo del FONAES para acercar su Población Objetivo a los servicios financieros de las instituciones afiliadas a la Red de la Gente.¹⁶ Gracias a las gestiones de dicha institución, actualmente las 263 microrregiones cuentan ya con por lo menos una caja solidaria.

Respecto de las labores que desarrollan los dos fondos que administra el PRONAFIM, es importante reconocer su presencia como oferente de líneas de crédito para las microfinancieras más pequeñas. Ciertamente estos fondos han ayudado a que existan entidades de ahorro y crédito popular en comunidades rurales, además de colaborar para que cerca de 600 mil personas puedan

¹⁵Ciertamente los supuestos pueden ser discutibles. Dado el bajo acceso a internet en el país, este esquema de operación puede conducir a que la asignación de los recursos —entre comunidades— no sea necesariamente eficiente desde un punto de vista social.

¹⁶Es una alianza comercial entre 284 sociedades de ahorro y crédito popular (cajas de ahorro, cooperativas, sociedades financieras populares) y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) cuyo objetivo es ofrecer en forma rápida y eficiente a la población —fundamentalmente aquella sin acceso a servicios bancarios— una gama de servicios financieros a la población que los utiliza, con la intención de llegar a las regiones de difícil acceso, ofreciéndolos a las personas que más lo requieren. Estas 284 entidades cuentan con 2 268 sucursales distribuidas en más de 951 municipios.

obtener financiamiento institucional, y que la tasa de recuperación de dicho financiamiento a las entidades de ahorro y crédito sea superior al 95 por ciento. Ello implica un trabajo de dichas entidades para detectar a los buenos pagadores, y un trabajo por parte de FOMMUR y FINAFIM a la hora de escoger a que entidad de ahorro y crédito popular darle financiamiento.

d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

Es necesario reevaluar los actuales lineamientos que se utilizan para definir y medir a la Población Potencial y a la Población Objetivo. Para el caso específico del FONAES se recomienda desarrollar una metodología que considere variables que permitan medir las capacidades empresariales de un individuo a fin de identificar los extractos de población potencialmente emprendedora escasa de recursos. Además de servir para precisar mejor la Población Potencial, tales indicadores pueden ayudar a alinear mejor la oferta con la población que se desee atender. Respecto del caso de FOMMUR y FINAFIM, se recomienda definir a su Población Potencial y Objetivo como al conjunto de entidades de ahorro y crédito popular que han mostrado ser instituciones financieramente viables, con una estructura de gobierno sana y una cartera de clientes con características similares a las buscadas por el PRONAFIM. Esto permitirá a los operadores de estos fondos establecer una política activa para desarrollar un sistema financiero más incluyente y competitivo. Asimismo, facilitará la construcción de indicadores y de bases de datos para las futuras evaluaciones de los fondos.

De acuerdo con las reglas de operación, el FONAES cuenta con tres estrategias para alcanzar sus objetivos: a) apoyar la inversión en la apertura o ampliación de negocios, para generar y preservar ocupaciones, así como promover el desarrollo económico en las comunidades, b) promover las habilidades y capacidades empresariales y comerciales de quienes tienen un negocio establecido, y c) fomentar la consolidación de la banca social, para acercar los servicios de ahorro y crédito popular a la población de escasos recursos. Al respecto, las primeras dos estrategias están alineadas y son complementarias entre sí, mientras la tercera podría ameritar un análisis. El programa debería dirigir toda su atención y recursos financieros a la construcción de capacidades empresariales y al fortalecimiento de las unidades productivas, por lo que se recomienda analizar la viabilidad de traspasar la tercera estrategia a otras instancias como pueden ser BANSEFI o el PRONAFIM en la medida que ambas tienen entre sus estrategias el fortalecimiento de las entidades de ahorro y crédito popular, o alguna otra instancia pertinente. A pesar de la importancia

estratégica de la capacitación, la gran mayoría de los recursos presupuestales del FONAES se destinan a la adquisición de capital fijo. Ante ello, resulta importante evaluar qué pasos deben darse para elevar dicha demanda. Una posibilidad a contemplar es que la recepción de los subsidios para adquirir activos esté condicionada a la adquisición de servicios de capacitación.

En la práctica, las características de la Población Atendida por los fondos del PRONAFIM es similar en virtud de las técnicas que utilizan los dispersores del financiamiento para minimizar los riesgos de cartera vencida. Por ello, no se identifican razones relevantes para que el PRONAFIM cuente con dos fondos. Aun cuando se pudiera esgrimir que existe una sola estructura operativa, ello no implica que existan gastos innecesarios e ineficiencias en la asignación de recursos por parte de las entidades de ahorro y crédito popular que surgen de acceder a dos fondos con lineamientos distintos.

Tomando en consideración el objetivo central de FONAES, sería conveniente evaluar la posibilidad de buscar una alianza con los CONALEPs y los CECATIs para un buen diseño de las habilidades que se desean potenciar y para elevar la oferta de capacitadores.

Se recomienda ofrecer más información respecto de las instituciones dispersoras de crédito (información que posee Pronafim) y las características básicas de los beneficiarios de los programas (información que tienen los dispersores). Tomando en consideración la evolución que ha tenido el número de entidades de ahorro y crédito popular que desean el financiamiento que otorga FOMMUR y FINAFIM, se sugiere analizar hasta qué punto las reglas institucionales de estos fondos coadyuvan a la construcción de un sistema financiero popular competitivo.¹⁷ Respecto del FONAES, se recomienda que provea mayor información de los emprendedores y de sus unidades productivas actualmente apoyadas. Igualmente, se sugiere la realización de estudios retrospectivos de unidades productivas apoyadas en el pasado con el fin de analizar si los apoyos otorgados arrojaron resultados duraderos.

¹⁷Ciertamente no depende únicamente de los administradores de estos fondos la consecución de estas metas. En ella desempeñan un rol fundamental, tanto las autoridades de la Secretaría de Hacienda (a través de los encargados de la unidad de banca de desarrollo) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (a través de la Vicepresidencia de Política Regulatoria). Sin embargo, en caso de la tasa de interés, se recomienda revisar la literatura económica concerniente a la experiencia en Perú, pues este país posee uno de los mejores ambientes para el desarrollo de la industria de las microfinanzas. Un adecuado diseño institucional y políticas públicas apropiadas son los elementos por los que destacan. Se recomienda la lectura de Portocarrero (2000) y Trivelli *et al.* (2004).

e) Buenas prácticas externas

Discusión teórica sobre los efectos de los fondos en el incremento de la oferta de financiamiento

Para el diseño de fondos de financiamiento es importante considerar la estructura de mercado que se genera al fondear la demanda existente, ya que el impacto económico del fondeo sobre la población depende, en gran medida, de la tasa de interés. Sin embargo, ésta es producto de la estructura del sistema microfinanciero y del grado de competencia que exista. La idea se desarrolla más a detalle a continuación, en Cotler¹⁸ así como Cotler y Aguilar.¹⁹

Aun cuando los fondos podrían ayudar a incrementar la oferta de financiamiento, algunos argumentos teóricos sugieren que pudiera ocurrir lo contrario. Asumiendo un contexto de competencia monopolística, Hoff y Stiglitz²⁰ sugieren dos motivos por los cuales un subsidio (similar al que otorga PRONAFIM) puede provocar una menor concurrencia de entidades financieras y mayores tasas de interés para el financiamiento. El primer motivo se relaciona con la existencia de economías de escala en el costo operativo. Si este subsidio fomenta la entrada de nuevas instituciones (o de nuevas sucursales), el menor mercado disponible para las entidades que no recibieron tal ayuda aumentaría los costos medios y, por ende, en las tasas de interés.

El segundo motivo se relaciona con un efecto adverso que origina la entrada de nuevas instituciones de microfinanzas. Muchas entidades de microcrédito reportan bajas tasas de morosidad como resultado de: una tecnología apropiada para medir riesgos (en una población que vive inmersa en la informalidad), del uso de incentivos dinámicos y del alto costo en que incurre un cliente moroso ante la ausencia de otras fuentes de financiamiento institucional. Con todo, ante una mayor concurrencia de entidades de microfinanzas (gracias al subsidio que ofrece la institución pública), el costo de un deudor moroso se tiende a reducir, por lo que las instituciones de crédito se ven obligadas a elevar sus costos operativos con el fin de contener estos riesgos. Así, en caso de que el subsidio diera lugar a la entrada de nuevas entidades, las externalidades negativas que genera pudiera conducir a mayores costos operativos y mayores tasas de interés.

¹⁸Cotler, 2009.

¹⁹Cotler y Aguilar, 2012.

²⁰Hoff y Stiglitz, 1998: 485-518.

Buscando hacer más sólido el argumento de Hoff y Stiglitz, Bose²¹ ofrece una explicación no basada en la entrada de nuevos intermediarios. Según este autor, el subsidio provoca un problema de composición, pues, al elevarse el número de clientes de la institución receptora de la ayuda gubernamental, ello conlleva que los demás prestamistas se queden con un grupo potencial de deudores más riesgosos. Asumiendo que los costos de monitoreo sean convexos, tal subsidio daría lugar a mayores costos marginales y, por ende, a la necesidad de elevar las tasas de interés o reducir el nivel de préstamos ofrecidos.

Medición del impacto de la capacitación: el caso de Perú

Desde la década de los noventa del siglo pasado la política pública dirigida a los micronegocios ha estado centrada en el tema del financiamiento. Siempre se ha considerado a la capacitación como un elemento sustantivo para el desarrollo del negocio. El FONAES, así, realiza encuestas de satisfacción para medir el porcentaje de beneficiarios satisfechos con el contenido y calidad de los cursos y talleres que imparte, así como para detectar las necesidades de capacitación. Pero, la percepción de los beneficiarios es insuficiente para identificar si los talleres son efectivos, ya que sólo en la medida en que se manifiesten, por ejemplo, mayores ganancias, mejores resultados o mejor uso de recursos por parte de los beneficiarios, podrán observarse los efectos de la capacitación.

Uno de los trabajos más recientes para medir el impacto de la capacitación es el desarrollado por Karlan y Valdivia. Por medio de un diseño experimental, estos autores intentan medir el valor agregado de la capacitación una vez que los emprendedores cuentan con financiamiento. Al respecto, señalan:

“Los debates académicos y de políticas acerca de la actividad microempresarial se centran frecuentemente en las restricciones crediticias, asumiendo que los negocios se manejan de manera óptima dadas esas y otras restricciones. Los microempresarios, sin embargo, raramente tienen capacitación formal en gestión empresarial. [...] Con ayuda de un diseño experimental, en este estudio medimos el impacto marginal de agregar un componente de capacitación en gestión empresarial a un programa de servicios financieros que atiende a mujeres microempresarias peruanas a través de la metodología de bancos comunales. Los grupos de tratamiento recibieron,

²¹Bose, 1998: 265-280.

por un período de entre uno y dos años, sesiones de capacitación de treinta a sesenta minutos de duración durante las reuniones habituales, semanales o mensuales, del banco comunal. Los grupos de control permanecieron como antes, reuniéndose con la misma frecuencia, pero únicamente para hacer pagos de préstamos y depósitos de ahorros. Encontramos evidencia de que el programa mejora el conocimiento de las microempresarias acerca de las buenas prácticas de gestión empresarial, pero los efectos sobre resultados clave como los ingresos, ganancias o nivel de empleo en los negocios son nulos o no del todo robustos”.²²

²²Karlan y Valdivia, 2010.

Referencias

- Aghion, P., y Bolton, P. (1997). "A Theory of Trickle-down Growth and Development". *The Review of Economics Studies*, (Vol. 64, N°. 2), pp. 151-172).
- Armendáriz de Aghion, B., y Morduch, Jonathan. (2005). *The Economics of Microfinance*. Cambridge, MA. MIT Press
- Banerjee, A. y A. Newman, (1993). "Occupational Choice and the Process of Development". *Journal of Political Economy*, (Vol. 101, N°. 2, pp. 274-298).
- Bose, P. (1998). "Formal-informal sector interaction in rural credit markets". *Journal of Development Economics*, (Vol. 56, pp. 265-280).
- Cotler, P. (2009). *La oferta de financiamiento para las micro, y pequeñas empresas en México*. México. Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana.
- Cotler, P. y Aguilar, G. (2012). "The Microfinance Industry in Peru and in México: Why They Have Followed Different Paths?" Mimeo.
- Hoff, K. y Stiglitz, J. (1998). "Moneylenders and Bankers: Price Increasing subsidies in a Monopolistically Competitive Market". *Journal of Development Economics*, (Vol. 55, pp. 485-518).
- Karlan, D. y Valdivia, M. (2010). "Formando microempresarias: impacto de la capacitación empresarial en las instituciones de microfinanzas y sus socias". Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Laeven, L. y Woodruff, C. (2007). "The Quality of the Legal System, Firm Ownership and Firm size". *The Review of Economics and Statistics*, (Vol. 89, N°. 4, pp. 601-614).
- Lloyd-Ellis, H., y Bernhardt, D. (2000). "Inequality and Economic Development". *The Review of Economic Studies*, (Vol. 67, N°. 1, pp. 147-168).
- Lucas, R. (s.f.). "On the Size Distribution of Business Firms". *Bell Journal of Economics*, (Vol. 9, N°. 2, pp. 508-523).
- McKenzie, David, y Woodruff, Christopher. (2006). "Do Entry Costs Provide an Empirical Basis for Poverty Traps? Evidence from Mexican Microenterprises". *Economic Development and Cultural Change* (55, N°. 1, pp. 3-42).

Portocarrero, F. (2000). *Microfinanzas en el Perú. Experiencias y perspectivas*. Lima, Perú. Universidad del Pacífico.

Trivelli, C., Portocarrero, F., Byrne, G., Torero, M., Field, E., Aguilar, G., Camargo, G., Tarazona, A, Galarza, A., Alvarado, J., Venero, H., y J. Yancari. (2004). *Mercado y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Anexo 1

Cuadro comparativo de los programas federales dirigidos a microempresarios

Programa	Objetivo	Población Objetivo	Tipos de apoyo	Monto máximo por beneficiario
FONAES	Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.	Es la población rural, campesinos, indígenas y población urbana con escasez de recursos, que demuestre su capacidad organizativa, productiva, empresarial para abrir o ampliar un negocio. En otras palabras, el FONAES otorga directamente los apoyos a personas físicas, grupos sociales o empresas sociales, promoviendo grupos colectivos, y los negocios en el sector primario.	i) Proyectos financiados para abrir o ampliar un negocio. ii) Servicios financiados para fortalecer negocios establecidos. iii) Instituciones de banca social financiadas para ampliar su cobertura, incrementar y mejorar sus servicios.	i) Para abrir o ampliar un negocio van desde 50 mil hasta un millón de pesos dependiendo del sector y tipo de beneficiario. ii) Para fortalecer negocios establecidos van desde 10 mil hasta 400 mil pesos. iii) Para fortalecer la banca social, depende del tipo de apoyo (ampliación de cobertura, abrir matriz, sucursal, fusión) pero puede ser hasta los 400 mil pesos.
FINAFIM	Contribuir a mejorar las condiciones de inserción de los emprendedores en situación de pobreza al sistema productivo nacional mediante el apoyo que se les brinda para crear y desarrollar microempresas.	Mujeres y Hombres de bajos ingresos, habitantes en zonas urbanas y rurales. Aunque la población objetivo sean hombres y mujeres de bajos ingresos, FINAFIM no otorga el apoyo directamente a la población, sino que los sujetos de apoyos son instituciones de microfinanciamiento e intermediarios para que ellos otorguen el microcrédito y la capacitación al microempresario.	i) Apoyos crediticios otorgados a IMF destinados a sustentar líneas de micro-créditos a emprendedores en condición de pobreza. ii) Apoyos no crediticios a IMF para asistencia técnica y capacitación para mejorar la atención de emprendedores en condición de pobreza. iii) Apoyos crediticios y no crediticios a IMF para infraestructura y sucursales para la atención de los emprendedores en condición de pobreza cerca de su localidad.	Si bien los apoyos crediticios que otorga el FINAFIM a las instituciones de microfinanciamiento, intermediarios y organizaciones van desde los 500 mil hasta un millón de pesos para que ellos se las hagan llegar a como microcréditos a los beneficiarios, los montos a los que pueden acceder los beneficiarios van de acuerdo con el ciclo de financiamiento. Por otro lado, los apoyos para capacitación van desde 15 mil hasta los tres millones de pesos.
FOMMUR	Contribuir a mejorar las condiciones de inserción de los emprendedores en situación de pobreza al sistema productivo nacional mediante el apoyo que se les brinda para crear y desarrollar microempresas.	Mujeres en situación de pobreza habitantes de zonas rurales. Población potencial: madres mayores de 15 años emancipadas de conformidad con la legislación y mujeres mayores de 18 años, residentes de localidades menores a 50 mil habitantes, cuya ocupación sea trabajadora por cuenta propia, patrona sin trabajadores asalariados, desempleada o dedicada a las labores del hogar, con una condición socioeconómica que las clasifique como pertenecientes a hogares pobres o vulnerables en sus capacidades económicas. Al igual que con el FINAFIM, el FOMMUR no otorga el apoyo directamente a la población objetivo, sino que los sujetos de apoyos son instituciones de microfinanciamiento e intermediarios.	i) Apoyos crediticios otorgados a IMF destinados a sustentar líneas de micro-créditos a emprendedores en condición de pobreza. ii) Apoyos no crediticios a IMF para asistencia técnica y capacitación para mejorar la atención de emprendedores en condición de pobreza. iii) Apoyos crediticios y no crediticios a IMF para infraestructura y sucursales para la atención de los emprendedores en condición de pobreza cerca de su localidad.	Similares a los de FINAFIM, para instituciones de microfinanciamiento, intermediarios y organizaciones van desde los 500 mil hasta un millón de pesos para que ellos se las hagan llegar a como microcréditos a las beneficiarias, los montos a los que pueden acceder las beneficiarias van de acuerdo con el ciclo de financiamiento. Por otro lado, los apoyos para capacitación van desde 15 mil hasta los tres millones de pesos.

Fuente: Elaborada por el CONEVAL con base en la información proporcionada por la Dirección General de Planeación y Evaluación del FONAES.