

**SEMINARIO CEPAL**

**INCLUSION FINANCIERA DE LAS PYMES  
EN AMÉRICA LATINA: EXPERIENCIAS DE  
PAÍSES E INSTRUMENTOS DE LA BANCA  
DE DESARROLLO**

**Instrumentos de la Banca de Desarrollo para promover la  
inclusión financiera en México**

**Ramón Lecuona Valenzuela**

**Director de la Facultad de Economía y Negocios**

**Universidad Anáhuac México**



**NACIONES UNIDAS**

**CEPAL**



**Anáhuac**  
México

# I. Infraestructura de acceso al Sistema Financiero y su uso por parte de las empresas: México en América Latina

1. La infraestructura de acceso al sistema financiero en México ha mejorado durante la última década, pero continúa siendo mediana al compararse con la de otros países de América Latina ( Cuadros 1 y 2).
2. En cuanto al uso de dicha infraestructura por parte de las empresas se observa que México es uno de los países de la Región con menor nivel de utilización (Cuadro 3).

# Cuadro 1. Sucursales de bancos comerciales por cada 100,000 adultos: Países seleccionados de América Latina

	2005	2010	2015
ARGENTINA	13.18	12.93	13.21
BRASIL	18.19	18.21	20.67
CHILE	13.12	17.36	16.01
COSTA RICA	18.16	20.27	22.33
MÉXICO	10.82	14.07	14.00
PERÚ	4.37	6.79	8.13

Fuente: Financial Acces Survey 2016, International Monetary Fund

## Cuadro 2. Cajeros automáticos por cada 100,000 adultos: países seleccionados de América Latina

	2005	2010	2015
ARGENTINA	22.79	41.91	60.55
BRASIL	107.45	118.03	114.00
CHILE	39.38	61.67	55.65
COSTA RICA	28.27	43.73	61.23
MÉXICO	30.88	43.74	50.71
PERÚ	11.42	26.54	119.24

Fuente: Financial Acces Survey 2016, International Monetary Fund

# Cuadro 3 . Algunos indicadores de la utilización de los servicios financieros por las empresas: países seleccionados de América Latina

PAÍS	% DE EMPRESAS CON CUENTA DE CHEQUES O AHORRO	% DE EMPRESAS CON UN PRÉSTAMO O LÍNEA DE CRÉDITO	% DE EMPRESAS QUE UTILIZAN BANCOS PARA FINANCIAR INVERSIÓN	% DE EMPRESAS QUE UTILIZAN BANCOS PARA FINANCIAR CAPITAL DE TRABAJO
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	90.7	44.6	31.9	41.4
ARGENTINA 2010	96.2	49.3	30.3	33.3
BRASIL (2009)	99.0	59.2	43.7	52.3
CHILE (2010)	97.9	79.6	44.8	55.1
COLOMBIA (2010)	95.8	57.2	35.0	49.2
COSTA RICA (2010)	97.5	56.8	22.2	30.1
MÉXICO (2010)	61.8	32.0	16.2	26.9
PERÚ (2010)	87.4	66.8	45.9	49.9

Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>). The World Bank.

3. Así, puede inferirse que no es la falta de infraestructura de acceso al sistema financiero lo que explica que una gran parte de las empresas en México no cuentan con servicios básicos, como una cuenta para recibir y hacer pagos, no se diga crédito.

4. Según las encuestas del Banco Mundial, más de la mitad de las empresas mexicanas no utilizan crédito por no necesitarlo y menos del 30% identifica al financiamiento como una restricción importante (cuadro 4).

## Cuadro 4. Algunos indicadores de la utilización de los servicios financieros por las empresas: países seleccionados de América Latina

PAÍS	% DE EMPRESAS QUE NO NECESITAN UN PRÉSTAMO	% DE EMPRESAS QUE IDENTIFICAN AL FINANCIAMIENTO COMO UNA RESTRICCIÓN IMPORTANTE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	42.7	30.2
ARGENTINA 2010	17.1	43.5
BRASIL (2009)	41.3	45.2
CHILE (2010)	30.8	17.6
COLOMBIA (2010)	33.7	41.4
COSTA RICA (2010)	44.2	41.8
MÉXICO (2010)	53.7	29.6
PERÚ (2010)	22.8	8.5

Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>). The World Bank.

5. Así pues, el limitado uso que hacen las empresas en México de la infraestructura del sistema financiero parece estar determinado por la conveniencia de hacer sus transacciones en efectivo. **Su alta exclusión financiera parece tener un importante componente voluntario.**

## II. El Sector PYME

1. El sector PYME es relativamente reducido en México, donde representa alrededor de 4.5% del total de las unidades productivas del país; la estructura económica está muy concentrada en la microempresa que integra casi al 96% de las unidades productivas.
2. Según el Censo Económico de 2014, había 192 mil empresas PYMES; 156 mil pequeñas y 33 mil mediana ( Cuadro 5).

## Cuadro 5. Características de las Unidades Económicas de los Sectores Privado y Paraestatal\* que operaron en México: 2013.

TAMAÑO DE LAS UNIDADES SEGÚN OCUPACIÓN	NÚMERO DE UNIDADES (MILES)	PROMEDIO DEL PERSONAL OCUPADO POR UNIDAD	REMUNERACIÓN MEDIA ANUAL POR PERSONA OCUPADA (MILES DE PESOS 2013)	PROMEDIO DE ACTIVOS FIJOS POR UNIDAD (MILES DE PESOS 2013)
HASTA 2 PERSONAS	3,056.0	1.4	5.3	95.5
3 A 5 PERSONAS	776.2	3.6	20.3	307.1
6 A 10 PERSONAS	203.7	7.4	40.6	1,005.9
<b>MICROEMPRESAS</b>	<b>4,053.9</b>	<b>2.1</b>	<b>16.4</b>	<b>182.1</b>
11 A 20 PERSONAS	97.4	14.3	50.3	2,325.5
21 A 50 PERSONAS	58.4	31.8	57.4	7,051.4
<b>EMPRESAS PEQUEÑAS</b>	<b>155.8</b>	<b>20.9</b>	<b>54.3</b>	<b>4,096.9</b>
51 A 100 PERSONAS	19.4	70.3	68.6	23,371.1
101 A 250 PERSONAS	13.9	155.4	76.7	46,230.2
<b>EMPRESAS MEDIANAS</b>	<b>33.3</b>	<b>105.8</b>	<b>73.6</b>	<b>32,912.9</b>
251 A 500 PERSONAS	4.5	344.8	92.3	125,022.2
501 O MAS PERSONAS	3.3	1,415.8	144.6	1,513,543.5
<b>EMPRESAS GRANDES</b>	<b>7.8</b>	<b>797.8</b>	<b>131.6</b>	<b>718,294.9</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>4,230.7</b>	<b>5.1</b>	<b>64.6</b>	<b>1,908.2</b>

Fuente: Elaborado con la información de los Censos Económicos 1999, 2004, 2009 y 2014 y de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, INEGI, México.

\* El sector privado y paraestatal comprende a los productores de bienes y servicios que realizan actividades económicas como personas físicas o sociedades constituidas como empresas, incluidas aquellas con participación estatal y las empresas productivas del estado cuya finalidad es la producción de bienes y servicios de mercado.

3. En la práctica resulta muy difícil establecer la frontera entre las micro y las PYMES, aunque resulta indispensable su identificación y segmentación para los fines de a política pública.
4. El ámbito de las MYPES está caracterizado por la informalidad, estimándose que más del 70% de estas unidades productivas es informal. Además, hay otra parte de difícil cuantificación, que opera en esquemas mixtos formalidad/informalidad.

5. En cuanto a la utilización del sistema financiero, hay una enorme exclusión en el segmento micro y una significativamente alta en el PYME: 83% de las unidades micro no tienen una cuenta bancaria y 94% carece de crédito; a su vez, una de cada cinco PYMES no lleva cuentas bancarias y tres de cada cuatro funcionan sin crédito ( Cuadros 6 y 7).
6. Tanto en el área micro como en la PYME, la principal razón declarada para no vincularse al sistema financiero es la falta de necesidad. De esta forma, se reconfirma la exclusión voluntaria elevada que muestran las encuestas de los organismos internacionales (Cuadros 6 y7).

## Cuadro 6. Proporción de unidades económicas sin cuentas bancarias y motivos para no tenerlas, según tamaño de la unidad: México 2013.

TAMAÑO DE LA UNIDAD ECONÓMICA	UNIDADES QUE NO MANEJARON CUENTAS BANCARIAS	NO LES HIZO FALTA	COMISIONES ALTAS	DESCONOCEN COMO SOLICITARLAS
<b>MICRO</b> (HASTA 10 PERSONAS)	<b>83.7</b>	<b>62.5</b>	<b>26.1</b>	<b>7.5</b>
<b>PEQUEÑA</b> (11 A 50 PERSONAS)	<b>23.0</b>	<b>64.5</b>	<b>12.6</b>	<b>4.5</b>
<b>MEDIANA</b> (51 A 250 PERSONAS)	<b>10.7</b>	<b>48.1</b>	<b>9.7</b>	<b>5.3</b>
<b>GRANDE</b> (251 Ó MÁS PERSONAS)	<b>8.7</b>	<b>52.9</b>	<b>4.1</b>	<b>3.7</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>80.4</b>	<b>65.1</b>	<b>26.0</b>	<b>7.4</b>

Fuente: Censos Económicos 2014, INEGI.

## Cuadro 7. Proporción de unidades económicas sin crédito bancario y causas para no tenerlo, según tamaño de la unidad: México 2013.

TAMAÑO DE LA UNIDAD ECONÓMICA	UNIDADES SIN CRÉDITO BANCARIO	NO LO NECESITARON	ALTOS INTERESES	NO CUMPLIERON LOS REQUISITOS	NO CONFÍAN EN LOS BANCOS
<b>MICRO</b> (HASTA 10 PERSONAS)	<b>93.8</b>	<b>54.0</b>	<b>33.2</b>	<b>7.6</b>	<b>5.7</b>
<b>PEQUEÑA</b> (11 A 50 PERSONAS)	<b>77.7</b>	<b>74.1</b>	<b>15.3</b>	<b>3.4</b>	<b>1.7</b>
<b>MEDIANA</b> (51 A 250 PERSONAS)	<b>69.1</b>	<b>74.8</b>	<b>10.5</b>	<b>2.6</b>	<b>0.7</b>
<b>GRANDE</b> (251 Ó MÁS PERSONAS)	<b>73.1</b>	<b>81.5</b>	<b>6.8</b>	<b>1.4</b>	<b>0.3</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>92.9</b>	<b>54.9</b>	<b>32.4</b>	<b>7.4</b>	<b>5.6</b>

Fuente: Censos Económicos 2014, INEGI.

### III. El papel de la Banca de Desarrollo en el Financiamiento al Sector Privado

1. Actualmente la cartera de la Banca de Desarrollo equivale aproximadamente a 3% del PIB, poco más de la mitad se destina a crédito comercial. La cartera de la Banca Múltiple en el mismo segmento comercial es de casi 10% del PIB; así que, la Banca de Desarrollo contribuye con alrededor del 14% del total de los créditos comerciales vigentes hoy día.
2. Esta situación era muy distinta en el 2007, cuando el total de la cartera de la Banca de Desarrollo significaba el 1.6% del PIB y los créditos comerciales eran apenas el 20.7% de dicha cartera. En aquel año, todo el crédito comercial al sector privado apenas rebasaba el 6% del PIB, con la Banca de Desarrollo aportando el 5% de este exiguo financiamiento

3. Para el 2007, la Banca de Desarrollo había sido disminuida a sus mínimos históricos, como una política deliberada del gobierno (Cuadro 8); en términos reales, el total del funcionamiento de fomento significaba apenas el 58% del vigente en el año 2000, y el comercial el 48%

# Cuadro 8. Financiamiento de la Banca de Desarrollo al Sector Privado: México 200-20016

(saldos a diciembre, miles de pesos 2015)

AÑO	TOTAL	COMERCIAL
2000	118.0	105.4
2001	130.2	113.0
2002	140.2	122.6
2003	128.8	115.5
2004	73.3	57.6
2005	72.3	56.5
2006	73.7	57.7
2007	69.0	50.7
2008	89.1	69.5
2009	105.1	82.4
2010	126.1	102.2
2011	159.1	132.6
2012	195.0	166.0
2013	224.0	194.4
2014	269.1	234.6
2015	330.4	290.0
2016*	363.4	318.8

\*Septiembre

Fuente: Ahorro Financiero y Financiamiento en México; CNBV.

## **IV El Programa de Cadenas Productivas: Un Esfuerzo Innovador de NAFIN en el contexto de la contracción de la Banca de Desarrollo.**

1. En el año 2000 NAFIN construyó una plataforma electrónica para que PYMES proveedoras de grandes empresas pudieran tener acceso a información de pagos, factoraje, capacitación y asistencia técnica. El objetivo era crear un instrumento de conexión entre grandes empresas de primer orden (EPO's) y PYMES de sus cadenas de suministro, con necesidades de liquidez.

2. Se conformó una base digital para la operación de un mecanismo de factoraje con bajos costos de transacción y tasas de interés (descuento) más atractivas para las PYMES, al inducirse la participación y competencia de un número creciente de intermediarios.

3. Cada EPO incorporada a este sistema se constituía en eje de un esquema multistitucional de financiamiento que articulaba a PYMES proveedoras y bancos, interesados en el negocio de adquirir, en un marco competitivo, facturas por cobrar a descuento.

4. En este arreglo, el riesgo tomado por el intermediario adquiriente de las facturas era el de la EPO (riesgo bajo por naturaleza), y no el de las PYMES proveedoras (obviamente más alto).

5. Luego de su puesta en marcha, este sistema de factoraje logró incorporar a 34 cadenas productivas, y apenas un año después, el número llegó a 109. El acelerado crecimiento de este innovador servicio probó la racionalidad de su diseño y la eficacia de la plataforma construida para su operación. Apenas seis años después del arranque del Programa de Cadenas Productivas, NAFIN alcanzó en 2007 a incorporar más de 15 mil empresas diseminadas en más de 300 cadenas de suministro.

6. El buen desempeño del esquema propició que en 2007, fuera ampliando para incorporar otro tipo de cadenas, como las conformadas en el entorno de las compras y contratos de las Entidades del Gobierno Federal y, posteriormente, las estructuradas alrededor de las compras de gobierno estatales y municipales.

7. La ampliación a la esfera pública del Programa de Cadenas Productivas buscó mejorar la relación de las instituciones públicas con proveedores y contratistas, y dar transparencia a los procesos de compras y pagos; así mismo, se habilitó un mecanismo ágil de financiamiento, para el cobro anticipado de las ventas de bienes, servicios y obra pública al sector gubernamental.

8. Desde que se extendió el programa al ámbito público se han registrado 736,951 proveedores y contratistas, considerando que algunos de ellos pueden pertenecer a más de una Cadena Productiva, el número de proveedores únicos registrados al cierre del primer semestre del 2016 fue de 468,027; más del 10% del total de las unidades productivas del país.

9. En el período comprendido entre el 1º. de enero y el 21 de diciembre de 2016, 5,122 proveedores ejercieron el beneficio del cobro anticipado con un costo promedio del equivalente al 0.64% de descuento del monto de la factura.

10. La aparición del Programa de Cadenas Productivas y su desarrollo inicial en el periodo 2001-2006 fue de gran utilidad para la economía, pues fue un periodo de significativa restricción del crédito a las empresas del sector privado; el saldo de financiamiento que recibieron pasó del 9.6% del PIB en el año 2000 a 7.6% en el año 2006. En contraste, el monto canalizado mediante el innovador mecanismo de factoraje electrónico llegó en 2006 a el 2.6% de todo el financiamiento recibido por las empresas del sector privado (véase cuadro 9), alrededor del 20% de la cartera PYME de los bancos.

11. Posteriormente, con el programa ya abierto a la participación del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales y municipales, y de sus proveedores, el saldo de financiamiento de cadenas productivas más que se duplicó entre 2006 y 2010, año en el que los recursos canalizados llegaron al 36% del total recibido por las empresas. Este acelerado crecimiento, en tan solo cuatro años, se dio en el contexto de las restricciones al crédito que enfrentó el sector privado por las repercusiones de la crisis financiera global iniciada hacia finales del 2008 (Cuadro 9).

12. A partir de 2011 los montos operados por esta plataforma electrónica han venido disminuyendo y concentrándose más en los proveedores del sector público. Esto se debe a que las condiciones crediticias en la economía han mejorado sustancialmente y a que alguna de las EPO's del sector vivienda generaron quebrantos para los intermediarios que financiaron a sus PYMES proveedoras e hicieron evidente un nivel de riesgo real mayor al percibido.

13. También, algunos cambios de gobiernos estatales y municipales explican la contracción en la cartera de este Programa observada entre 2011 y 2015 (Cuadro 9).

14. No obstante la sensible recuperación del funcionamiento de Cadenas Productivas registrado en 2016, su importancia en el fondeo total recibido por el sector privado es de un modesto 1.5% del total, dada la marcada recuperación del financiamiento a las empresas (Cuadro 9).

15. Actualmente, más de la mitad de los recursos de este Programa se ejecutan en el ámbito de los gobiernos federal, estatal y municipales. Las cadenas privadas han encontrado otras fuentes y recurrido en menor grado a este factoraje. Se estima que entre seis y ocho por ciento de las PYMES del país se beneficiaron de este sistema que ha probado ser de gran valor en periodos de astringencia crediticia.

# Cuadro 9 Saldos de financiamiento del Programa Cadenas Productivas NAFIN y participación en el financiamiento recibido por las empresas del sector privado: México 200-20016

AÑO	TOTAL	COMERCIAL
2006	21.5	2.6%
2007	23.4	2.3%
2008	32.3	2.6%
2009	44.9	3.6%
2010	49.8	3.6%
2011	44.4	2.8%
2012	38.7	2.2%
2013	31.6	1.6%
2014	34.1	1.6%
2015	34.4	1.4%
2016	43.6	1.5%

Elaboración propia con datos de Banco de México y Nacional Financiera

16. En el año 2006 el Programa de Cadenas Productivas llegó a significar un tercio de la cartera directa e inducida de NAFIN; en el 2016 significó el 11.7% (Cuadro 10).

## **V. Las Garantías como estímulo al crédito: Acceso, Tasas y Montos.**

1. A diferencia del factoraje operado mediante el programa de Cadenas Productivas, las garantías han sido un instrumento muy dinámico para impulsar el crédito a las empresas. Los saldos conjuntos de cartera de NAFIN y BANCOMEXT por este concepto se duplicaron entre 2011 y 2016 (Cuadros 10 y 11), para superar los 400 mil millones de pesos, más del 2% del PIB.

## Cuadro 10. Saldos de cartera directa e inducida al sector privado: NAFINSA 2011-2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Cartera total (miles millones de pesos)</b>	191.7	212.9	242.4	283.8	319.2	373.5
<b>Garantías</b>	89.8	111.0	130.4	143.2	154.2	167.3
<b>Crédito</b>	57.6	63.3	80.4	106.5	130.6	162.6
<b>Cadenas Productivas</b>	44.4	38.7	31.6	34.1	34.4	43.6
<b>Cartera Total %</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Garantías</b>	46.8	52.1	53.8	50.5	48.3	44.8
<b>Crédito</b>	30.0	29.7	33.2	37.5	40.9	43.5
<b>Cadenas Productivas</b>	23.2	18.2	13.0	12.0	10.8	11.7

## Cuadro 11. Saldos de cartera de crédito directa e inducida al sector privado: Bancomext 2011-2015.

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Cartera total (miles millones de pesos)</b>	64.9	79.9	99.5	144.1	189.7
<b>Primer Piso</b>	45.6	53.4	69.6	99.5	134.1
<b>Garantías</b>	14.8	12.6	19.8	30.9	37.3
<b>Intermediarios Financieros</b>	4.5	7.9	10.1	13.7	18.2
<b>Cartera Total %</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Primer Piso</b>	70.3	72.3	69.9	69.1	70.7
<b>Garantías</b>	22.8	17	19.9	21.4	19.7
<b>Intermediarios Financieros</b>	6.9	10.7	1.0	9.5	9.6

Fuente: Informes anuales, BANCOMEXT.



2. El apoyo a través de las garantías significa más del 45% de la cartera de la banca comercial, con NAFIN como actor principal, con alrededor del 90% del monto que auspician ambos bancos de desarrollo.

3. Existen dos clases de garantías: las pari passu y las de primeras pérdidas. Las primeras se colocan a un precio establecido por NAFIN con un subsidio implícito, los bancos pueden comprar garantías de entre 50 y 100%, así en caso de incumplimiento NAFIN y los bancos dividen pérdidas “en igual medida y al mismo tiempo”.

Las garantías de primeras pérdidas se subastan y pueden cubrir hasta un 10% del incumplimiento.

4. Las empresas no aplican para recibir las garantías ni conocen que son beneficiarias de este apoyo. Los bancos no informan a sus clientes que sus créditos están garantizados para evitar problemas de riesgo moral.



7. Análisis de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores han encontrado que, efectivamente, el Programa de Garantías de NAFIN ha reducido las tasas y aumentado los montos del crédito a las empresas. Sin embargo, parece que los efectos son relativamente moderados.

8. Lo que no pudo verificarse es si hubo créditos que, de todas formas, hubieran sido otorgados aún sin garantías o cuyos términos podrían haber sido mejorados sin el respaldo de la Banca de Desarrollo.

5. Las garantías de la banca de desarrollo ayudan a atenuar la incertidumbre que surge de la información asimétrica, especialmente severa en el caso de las PYMES.

6. Se busca así mejorar el acceso de empresas que de otra manera no serían sujetos de crédito, bajar las tasas a las que reciben el financiamiento y aumentar los montos que les son concedidos.

## Cuadro 12. Saldos de cartera de fomento a las pequeñas y medianas empresas: Bancomext 2012-2015.

	2012	2013	2014	2015
<b>Cartera de Fomento (miles millones de pesos)</b>	12.9	19.7	32.8	44.5
<b>Fondeo</b>	7.9	10.1	13.7	18.2
<b>Garantías</b>	2.5	4.8	9.3	14.4
<b>Cartas de Crédito</b>	1.8	3.9	7.6	10.2
<b>Factoraje Internacional</b>	0.5	0.8	1.2	1.6
<b>PyMex</b>	0.2	0.1	-	-
<b>Cartera de Fomento %</b>	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Fondeo</b>	61.2	51.2	41.7	40.9
<b>Garantías</b>	19.4	24.4	31.4	32.4
<b>Cartas de Crédito</b>	14	19.8	23.2	22.9
<b>Factoraje Internacional</b>	3.9	4.1	3.7	3.6
<b>PyMex</b>	1.5	0.5	-	-

Fuente: Informes anuales, BANCOMEXT.