

# Nuevas políticas e instrumentos para el financiamiento de las pymes en México: Oportunidades y desafíos

Celso Garrido



Este documento fue publicado gracias al financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco del Programa de Cooperación CEPAL-AECID.  
El autor agradece a Elizabeth Ángeles y a la Ministra Verónica Vega su asistencia para el desarrollo de este trabajo.  
Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

Resumen .....	5
Introducción .....	7
A. Evolución de la banca y el financiamiento a las pymes a partir de los años noventa.....	11
B. Cambios en los lineamientos generales y enfoques de las políticas de financiamiento a las pymes a partir del año 2000 .....	17
1. Definiciones pymes .....	17
2. La estrategia y el diagnóstico.....	18
C. Cambios en el macrofinanciamiento de empresas e implementación de programas para promover el financiamiento de pymes .....	27
1. Subsecretaría de Pymes .....	29
2. Nacional Financiera (NAFIN) .....	32
3. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).....	38
D. Evaluación de las estrategias, los instrumentos y la implementación del sistema de apoyo financiero a las pymes .....	43
Bibliografía .....	49



## Resumen

Este documento analiza la evolución de las políticas públicas, las instituciones de apoyo y los principales instrumentos orientados a promover el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas en México durante la última década.

Para ello se examinan primero las grandes transformaciones ocurridas en los últimos veinte años en el sistema financiero mexicano y sus efectos sobre las relaciones financieras de las pymes. Luego se revisan los lineamientos generales seguidos para el diseño de las políticas de financiamiento al sector a partir del año 2000, las transformaciones macrofinancieras y la implementación de programas para promover el financiamiento de pymes por parte de los tres actores públicos más relevantes: la Subsecretaría de Pymes, Nacional Financiera (NAFIN) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), así como sus canales y productos. Se concluye con una evaluación de las políticas y sus desafíos.

El trabajo permite comprender las adversas condiciones que se presentaban para responder a las necesidades financieras de las pymes en los primeros años del siglo actual. Esta situación ponía en evidencia la necesidad de implementar políticas públicas. El gobierno asumió una estrategia nacional de gran alcance, concebida con la perspectiva de brindar respuestas integrales a las dificultades de las pymes, abarcando desde las actividades de las microempresas hasta aquellas de las firmas que buscan articularse en las grandes cadenas productivas u operan en el comercio exterior.

En materia de financiamiento, el gobierno llevó adelante medidas en dos ámbitos. Uno consistió en cambiar la estructura de la oferta de servicios financieros, mediante la autorización de nuevos bancos especializados, junto al impulso a intermediarios financieros no bancarios. El segundo tuvo como base la decisión de incluir el apoyo a las pymes en el primer nivel de la agenda política. De ello derivaron acciones de desarrollo institucional en la esfera de la Secretaría de Economía —donde se creó la Subsecretaría de Pymes y el Fondo Pyme, consistente en un fideicomiso con importantes recursos financieros para operar los programas de subsidios— y de los bancos de desarrollo, Nacional Financiera (NAFIN) y Banco de Comercio Exterior (Bancomext). La primera se constituyó en el banco de desarrollo para las pymes, para lo cual debió llevar adelante una reingeniería organizacional a fin de gestionar aplicaciones masivas de créditos, mientras Bancomext se especializa en pymes exportadoras. Esta articulación de agencias públicas se complementó con un nuevo rol para el CONACYT en lo que dice relación con el financiamiento de pymes innovadoras.

La Subsecretaría de Pymes estableció el fideicomiso México Emprende, que apoya cinco programas de financiamiento junto con otras acciones para el desarrollo integral de las empresas, en

un proceso que incluye desde el apoyo a emprendedores hasta la consolidación de pymes. Estos son: el Programa Nacional de Emprendedores, que apoya iniciativas mediante incubadoras y capital semilla; el Programa Nacional de Microempresas, orientado a firmas de hasta 10 trabajadores; el Programa Nacional de Pymes, el Programa Nacional de Empresas Gacelas, aquellas que logran una tasa de crecimiento anual superior a 25% durante tres años, y el Programa Nacional de Empresas Tractoras, que son las grandes firmas cuya evolución favorece el desarrollo de las pymes. En diferentes escalones de este conjunto de programas, se ofrece apoyo mediante servicios de financiamiento, capacitación, comercialización, gestión e innovación.

Los cambios orientados para que NAFIN sea el principal agente financiero dentro de esta estrategia derivaron en el desarrollo de un conjunto de programas, donde destaca el de Garantías y Crédito Inducido, en el cual la entidad comparte el riesgo crediticio con la banca comercial, y el Crédito Pyme, que consiste en la oferta de garantía para los créditos a las pymes, en los que aplica una tasa subsidiada para la garantía. Asimismo, tiene dos programas relacionados con el aporte de capital a las pymes: Emprendedores, que apoya la etapa pre comercial de un negocio, y el Fondo de Fondos, que invierte en fondos de capital privado o de riesgo.

CONACYT, por su parte, pasa a ser operadora de un conjunto de programas para promover la innovación, a través de actividades conjuntas con las secretarías de estado a través de los fondos sectoriales, con los gobiernos de los estados mediante fondos mixtos y con programas propios, como el de estímulo a la innovación.

La estrategia desarrollada en México para impulsar a las pymes, y en particular su financiamiento, representa un esfuerzo complejo y articulado, con resultados de impacto al haber logrado renovar el flujo de crédito al sector, mediante una oferta que busca tener un enfoque comprensivo para atender las principales necesidades de financiamiento de este significativo segmento empresarial. Esta estrategia ha tenido un carácter evolutivo, con un importante proceso de aprendizaje logrado mediante la cooperación de actores públicos y privados, por lo que cabe esperar que continúen los ajustes y el desarrollo de planes y productos, en los distintos programas.

El trabajo propone algunas áreas que se deben atender para aumentar el alcance y la cobertura de las acciones de la política pública, entre las que figuran obtener mayores presupuestos, establecer una más fina diferenciación de productos financieros para los distintos tamaños de empresas, vencer la resistencia al uso del crédito intermediado por parte de las empresas mediante políticas orientadas a mejorar su percepción, junto con el fortalecimiento del ahorro.

## Introducción

Este trabajo analiza la evolución de las políticas públicas, las instituciones de apoyo y los principales instrumentos orientados a promover el financiamiento a las pequeñas y medianas empresas en México durante la última década. Las condiciones financieras e institucionales del período fueron el resultado de la aplicación de estrategias públicas contrastantes para el desarrollo del sistema financiero nacional, produciendo un extraordinario deterioro de éste, y en particular, de los servicios financieros orientados hacia las pymes.

Este trabajo explica la evolución de las políticas para pymes como un proceso marcado por un doble signo. De una parte, el desafío de atender las urgentes necesidades financieras de las empresas de menor tamaño, ubicadas en una notable situación de exclusión en el acceso a servicios financieros. Y de otra, el requerimiento para los actores económicos, públicos y privados, de realizar acciones para reconstruir y desarrollar el tejido institucional mediante el cual se implementarán esas políticas.

La hipótesis que se argumenta en este trabajo es la siguiente: desde comienzos de los años noventa, el sistema financiero mexicano atravesó por una sucesión de cambios cumplidos bajo enfoques conceptuales contrapuestos en cuanto al modo de organizar y operar dicho sistema. Como consecuencia, a fines de la década, el crédito de la banca privada y de la banca de desarrollo estaba colapsado lo que afectó principalmente a las pymes, que en su gran mayoría quedaron sin acceso a financiamiento. Esto no fue compensado con políticas públicas relevantes, a pesar de existir un gran número de programas para esos fines, los que sin embargo estaban dispersos y no coordinados.

Adicionalmente ese proceso tuvo un efecto devastador en la cultura de las instituciones bancarias privadas y públicas que perdieron saberes en la gestión crediticia.

Para el comienzo de los años dos mil, esta situación hizo necesario el desarrollo de políticas públicas que se elaboraron de una forma novedosa respecto a la tradición nacional sobre la materia.

En la primera mitad de la nueva década, el gobierno implementó acciones en dos ámbitos con impacto para el acceso al crédito por parte de las pymes. El primero le correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y consistió en cambiar la estructura de la oferta de servicios financieros, mediante la autorización de nuevos bancos especializados, junto al impulso a intermediarios financieros no bancarios.

El segundo conjunto de acciones, tuvo como base la decisión gubernamental de poner el tema del impulso a las pymes en el primer nivel de la agenda política. De ello derivaron acciones de desarrollo institucional en la esfera de la secretaría de Economía y de los bancos de desarrollo,

Nacional Financiera (NAFIN) y Banco de Comercio Exterior (Bancomext). En la primera se creó la Subsecretaría de Pymes, lo que se acompañó con la creación del Fondo PYME, consistente en un fidecomiso con importantes recursos financieros para operar los programas de subsidios de dicha subsecretaría. Junto con ello Nacional Financiera se constituyó en el banco de desarrollo para las pymes, para lo cual debió realizar un proceso de reingeniería organizacional a fin de contar con las condiciones técnicas y de eficiencia para gestionar aplicaciones masivas de créditos hacia ese segmento empresarial. Por su parte Bancomext se especializa hacia pymes exportadoras. Esta articulación de agencias públicas se complementó con un nuevo rol para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en lo que dice relación con el financiamiento de pymes innovadoras.

El diseño y la aplicación de estas estrategias y productos financieros tuvo lugar a lo largo de la década de los dos mil, como un proceso de carácter evolutivo de prueba y error, con el propósito de elaborar programas y productos específicos por medio de los cuales promover el financiamiento de las pymes en una estrecha cooperación entre actores públicos y privados, lo que resulta relativamente novedoso en las modalidades de gestión de políticas públicas en México.

Conforme a los datos oficiales, todo lo anterior condujo a que al final del período se incrementara significativamente la oferta de financiamiento a la actividad productiva, y particularmente a las pymes por parte de los distintos intermediarios financieros privados, particularmente los bancos, lo que representaría un indicador del éxito de la estrategia, según las autoridades responsables.

Sin embargo, hay varios elementos que ponen en discusión esta valoración y el alcance de los programas.

En primer lugar, en lo referido a la incorporación de los bancos comerciales a la estrategia de apoyo crediticio a pymes, la información muestra que ello se concentra en cuatro de las grandes entidades nacionales de este tipo, mientras que los 37 bancos restantes que operan en el sistema no registran operaciones relevantes en este segmento. Frente a ello, un segundo elemento lo proporciona el cuadro diverso de los nuevos intermediarios financieros no bancarios (IFNB). Éste representa la emergencia de un nuevo tipo de oferta de servicios financieros que, en muchos casos, resulta más adecuada que la bancaria para las necesidades de las pymes, si bien todavía no ha alcanzado una escala de operaciones relevante para las necesidades de este actor.

En tercer lugar, la estrategia de expansión del crédito a las pymes debería ser evaluada no solo por el monto y el número de los créditos, sino también en razón de su costo, el cual es significativo en términos reales, según datos disponibles para los cuatro bancos líderes en este segmento del mercado.

En cuarto término, al analizar los productos financieros que ofrecen los bancos adheridos al Crédito PYME se observa que se trata de esquemas muy abiertos con rangos posibles entre cero y 250 mil dólares, lo que sugiere una oferta de productos poco diferenciada entre pequeños y medianos empresarios.

Por su parte evidencias recientes brindadas por el Censo Económico 2009 señalan que un porcentaje mayoritario de pymes declara no tener interés en recibir crédito, lo que cuestiona el diagnóstico de base con que se generó la estrategia y plantea la conveniencia de reevaluar la situación de conjunto ante esta comprobación contraintuitiva. Asimismo, el impacto de estas políticas parece muy bajo pese a la envergadura de los esfuerzos realizados, como lo sugiere la información de encuestas realizadas últimamente, donde se revela que el problema de falta de acceso al crédito para las pymes no solo no ha disminuido sino que ha aumentado. Esto también remite a la necesidad de repensar el diagnóstico sobre el que se basa toda la estrategia, en la dirección de preguntarse si el rezago de las pymes no es, en primer lugar, un resultado de la organización económica configurada con la reforma de los años noventa.

Por último, se destaca en el trabajo que la atención exitosa brindada al financiamiento no es suficiente para resolver las dificultades financieras de las pymes ya que quedan pendientes problemas de la mayor importancia como son el ahorro y los seguros, que requerirían nuevas políticas.



Para exponer este argumento, en la primera sección se analizan las grandes transformaciones ocurridas en los últimos veinte años en el sistema financiero mexicano y sus efectos sobre las relaciones financieras de las pymes. En la segunda sección se revisan los lineamientos generales seguidos para el diseño de las políticas de financiamiento de pymes en los años dos mil. En la tercera se examinan las transformaciones macrofinancieras en el financiamiento a los sectores y la implementación de los programas para promover el financiamiento de pymes por parte de los tres actores mencionados. En la cuarta sección se analizan los canales y productos de ese financiamiento, y en la última sección se hacen consideraciones evaluando las políticas analizadas y sus desafíos.



## **A. Evolución de la banca y el financiamiento a las pymes a partir de los años noventa**

Para el análisis del diseño y la aplicación de políticas dirigidas a promover el financiamiento de las pymes durante el último decenio, es necesario identificar las condiciones de la actuación del sistema financiero y, en particular, de la banca en los años noventa, marcadas por la modalidad y el alcance de las políticas públicas. En forma más específica, la contracción del crédito de la banca privada y de la banca de desarrollo hacia la actividad productiva y las pymes, sumada al deterioro institucional de ambos tipos de entidades financieras, llevaron a una modalidad de operación de las políticas que derivó en un conjunto disperso y no coordinado de acciones, entre las que estaban incluidas aquellas vinculadas con la provisión de recursos financieros<sup>1</sup>. Esas condiciones fueron el resultado de una sucesión de contrastados cambios y crisis por los que ha atravesado el sistema financiero y la banca en México a partir de los años ochenta. A pesar de su importancia en la configuración posterior, el análisis de ese período caracterizado por la banca estatizada, escapa al alcance de este trabajo.

En esta sección se hará una revisión sintética de las principales transformaciones ocurridas en la banca privada y en la banca de desarrollo en el período 1990-2000 aproximadamente, para poner en evidencia sus efectos en el funcionamiento de las instituciones y su impacto en las pymes, creando las condiciones que posteriormente dieron lugar a la necesidad de implementar nuevas políticas.

A partir de mil novecientos noventa el gobierno de México realizó profundas transformaciones en la organización económica nacional en el marco de una estrategia de abandono del proteccionismo y del papel económico tradicional del estado. En contraste, buscó que la economía operara bajo una lógica de mercado, con énfasis en el sector externo. Esto se hizo bajo la inspiración del llamado Consenso de Washington, con el impulso local de una muy proactiva elite gubernamental alineada con esa corriente ideológica. Como parte de ello, se implementó una desregulación y liberalización de las operaciones del sistema financiero local y se privatizó la banca que estaba en manos del estado desde la crisis de 1982.

---

<sup>1</sup> Estos condicionantes específicos para el tema financiero, como una limitante para el desarrollo de las pymes, son parte de un cuadro más amplio de factores relacionados con el modo de organización de la economía del país a partir de las grandes reformas que se implementaron a principio de los años noventa. Entre sus rasgos centrales, esta reforma significó sacrificar el desarrollo del mercado interno y de las pymes en favor del sector externo como dinamizador de la economía. Por ello, en este trabajo se asume que la posibilidad de introducir cambios en el acceso al financiamiento para este tipo de empresas requeriría retomar un sendero de crecimiento del mercado interno, creando con ello condiciones económicas generales favorables para el desempeño de las pymes (Garrido, 2005).

La modalidad de esa privatización generó las condiciones para la futura crisis. Por una parte, la venta de los bancos se hizo con la restricción de que estos solo podían ser comprados por inversionistas mexicanos invitados a participar en subastas cerradas, al tiempo que se mantenía el esquema oligopólico tradicional en este sector, sin incrementar el número de bancos en el sistema ni debilitar el poder del duopolio tradicional conformado los bancos Banamex y Bancomer. Por otra parte, los empresarios a los cuales se les asignaron los bancos no tenían experiencia en el negocio. Ampliaron rápidamente la oferta de crédito al consumo y para vivienda, con un análisis de riesgo muy limitado y elevadas tasas de interés. Por el contrario, el crédito a la producción se mantuvo en niveles relativamente bajos. Al estallar la crisis cambiaria y de la deuda pública externa, en 1995, el negocio bancario privado colapsó, sobre todo por el aumento de las tasas de interés y la caída de la actividad económica, y su consecuente impacto sobre los deudores crediticios y el acelerado incremento de la cartera vencida e incobrable.

Para el rescate de la banca de la situación de quiebra el gobierno implementó varios programas. El de mayor impacto fue el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) mediante el cual se sustituía, en el balance de los bancos, la cartera vencida por pagarés de deuda pública que pagaban tasas de interés reales positivas. El descontrol en la modalidad de aplicación de este programa fue tal, que su monto llegó a representar 19 % del PIB<sup>2</sup>; la situación de la banca privada no fue restablecida ya que para ello era necesario un proceso de capitalización, para el cual sus propietarios no estaban dispuestos. En consecuencia, durante la segunda mitad de los años noventa se produjo una extraordinaria contracción del crédito de la banca privada al sector privado<sup>3</sup>. Este ciclo se cerró a inicios de la década siguiente, cuando el gobierno, presionado por los costos fiscales originados por la situación bancaria, tomó la decisión de promover una legislación que permitió a los bancos extranjeros tener el 100% de la propiedad de bancos nacionales, después de 70 años de proteccionismo en el sector. El Cuadro 1 ilustra sobre esos cambios.

**CUADRO 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD DE LOS PRINCIPALES BANCOS, PERÍODO 1991-2004**

1991-1992		2004		
Principales bancos	País de origen	Principales bancos	País de origen	% de Activos
Bancomer	México	BBVA Bancomer	España	26,22
Banamex	México	Banamex	Estados Unidos	22,4
Banco Internacional	México	HSBC	Inglaterra	9,67
Banca Serfin	México	Santander Serfin	España	14,9
Banca Mercantil del Norte	México	Scotiabank Inverlat	Canadá	4,99
Multibanco Comermex	México	Banorte	México	8,03
	México	Inbursa	México	4,15

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP.

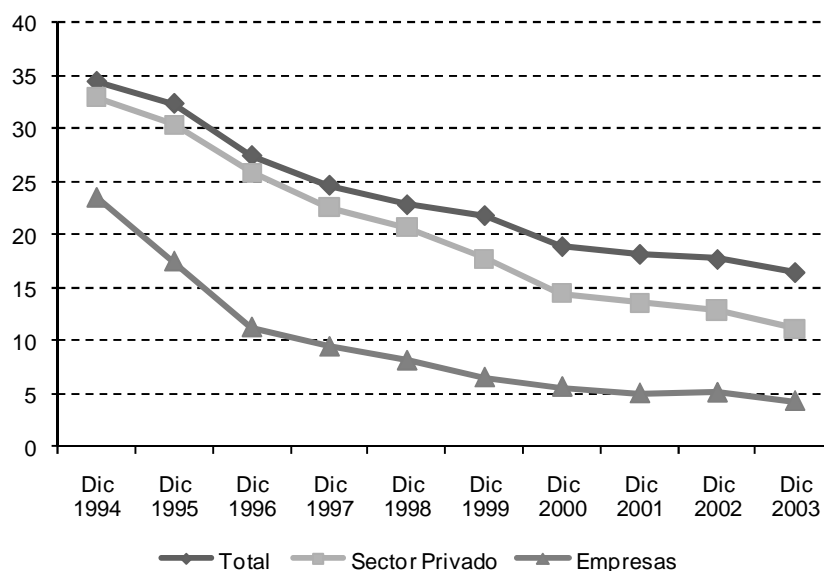
Sin embargo, lo anterior se hizo sin cambiar el número de los competidores ni la estructura altamente oligopolizada del mercado local. El supuesto de esta nueva estrategia era que los bancos extranjeros capitalizarían a la banca, aportarían tecnología y restablecerían el crédito a la economía. Esto ocurrió con el primer supuesto y parcialmente con el segundo, ya que el crédito solo aumentó para el gobierno y para las grandes corporaciones. Ello fue la resultante de que los nuevos banqueros asumieron un modelo de negocio centrado en obtener utilidades a partir del financiamiento de la deuda pública y de elevadas comisiones en el cobro de los servicios a los usuarios. El Gráfico 1

<sup>2</sup> Declaraciones del ex presidente Ernesto Zedillo, que encabezaba el gobierno en ese período, ver: <http://lastresyuncuarto.wordpress.com/2009/01/30/carmen-aristegui-f20-por-ciento-del-pib/>

<sup>3</sup> Esto no significó la desaparición total del crédito a dicho sector, porque mediante nuevos actores financieros, las Sociedades Financieras de Objetos Limitados (SOFOLLES), se impulsó el crédito hipotecario y para la compra de automóviles.

muestra la evolución del crédito bancario privado como proporción del PIB, para el período comprendido entre la crisis de 1995 y los primeros años de la década siguiente.

**GRÁFICO 1**  
**CRÉDITO DE LA BANCA PRIVADA COMO PORCENTAJE DEL PIB**  
**PERÍODO 1994-2003**

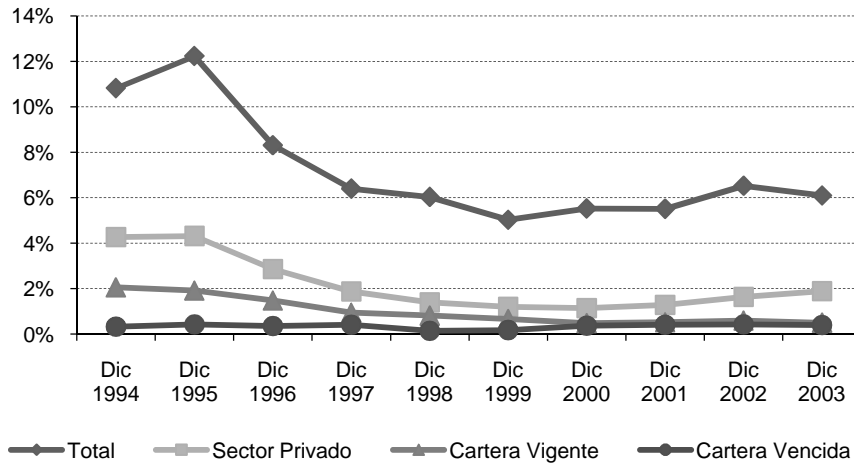


Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

Con ello, esos bancos extranjeros obtuvieron elevadas utilidades durante el primer lustro de este siglo, sin reactivar el crédito al sector privado, y en particular aquel orientado a las pymes (Garrido y Prior, 2006).

Por su parte, la banca de desarrollo también estuvo sujeta a un proceso de grandes transformaciones que comenzó a fines de la década de los ochenta, cuando la mala gestión de operaciones de primer piso, por razones políticas, la llevaron a una complicada situación de deterioro financiero. Frente a ello, el gobierno decidió que esta banca operara como entidad de segundo piso, con el supuesto de que la dispersión de esos fondos públicos a través de intermediarios privados aseguraría una gestión profesional de los mismos (Ortiz, 2009). Sin embargo, esta modalidad de gestión no impidió que, durante la primera mitad de los años noventa, la banca de desarrollo incurriera nuevamente en serios desequilibrios por mala asignación de recursos a los intermediarios financieros. De tal modo, al estallar la crisis de 1995, la banca de desarrollo también debió enfrentar un colapso de su cartera, lo que se tradujo en un grave deterioro de su balance con un incremento extraordinario de la cartera vencida en los créditos al sector privado y a las empresas, así como una caída del volumen de crédito otorgado; esta situación se prolongó hasta los primeros años del siglo actual. El Gráfico 2 presenta la evolución del crédito de la banca de desarrollo como proporción del PIB, durante el período comprendido entre diciembre de 1994 y diciembre de 2003; en ese lapso también se destaca el hecho de que a pesar de la contracción extraordinaria del crédito a las empresas, se mantuvo una cartera vencida prácticamente equivalente a la vigente, lo que confirma la vulnerabilidad de esas instituciones.

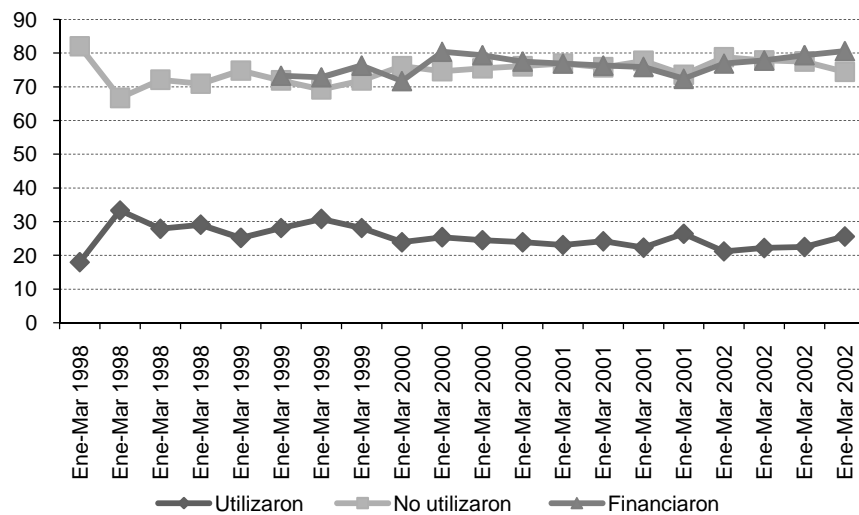
**GRÁFICO 2**  
**CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO COMO PORCENTAJE DEL PIB**  
**PERÍODO 1994-2003**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

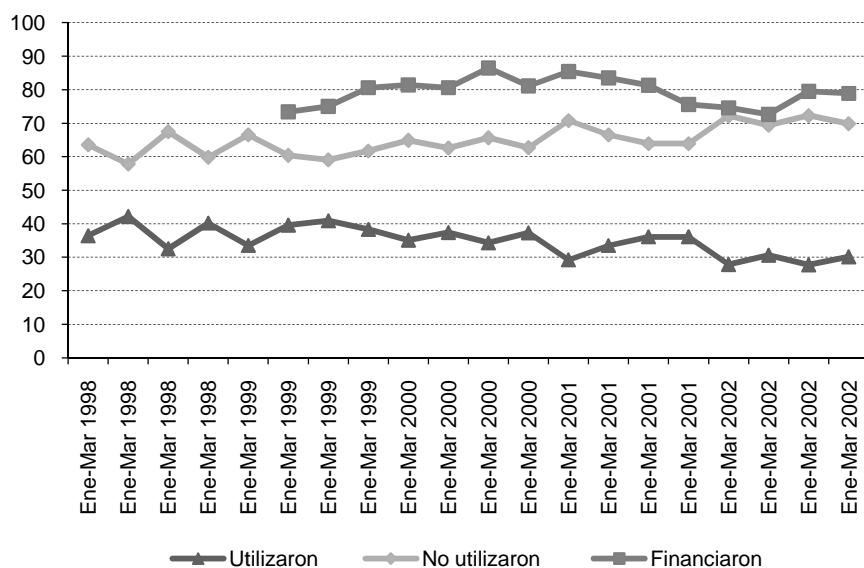
Este proceso tuvo como efecto una notable exclusión de las empresas en el crédito, en particular para las pymes. Así lo indicaron las encuestas trimestrales de evaluación del mercado crediticio elaboradas por el Banco de México. Los gráficos 3 y 4 muestran el comportamiento de las pequeñas y de las medianas empresas, respectivamente, en relación al crédito.

**GRÁFICO 3**  
**EVALUACIÓN COYUNTURAL DEL MERCADO CREDITICIO,**  
**COMPORTAMIENTO DE LAS EMPRESAS PEQUEÑAS PERÍODO 1998-2002**  
*(Porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

**GRÁFICO 4**  
**EVALUACIÓN COYUNTURAL DEL MERCADO CREDITICIO,**  
**COMPORTAMIENTO DE LAS EMPRESAS MEDIANAS, PERÍODO 1998-2002**  
*(Porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

En el caso de las empresas pequeñas, durante el período 1998-2002, se produjo una caída de más de diez puntos en el porcentaje de este tipo de empresas que declaran usar crédito, quedando en valores extremadamente reducidos del orden de 20% de las mismas. En contraste, aumentó en la misma proporción el porcentaje de empresas que declaraban haber obtenido financiamiento, lo que significa que las pequeñas empresas operaron con crédito de proveedores.

En el caso de las empresas medianas, para las que declaraban usar crédito también se observó una reducción de diez puntos, desde niveles de 40%, lo que fue acompañado de un incremento de las que declaraban obtener financiamiento, revelando la misma situación que en el caso anterior; es decir que recurrieron a crédito de proveedores.

Junto con esta declinante evolución del financiamiento a las pymes, la caída en el otorgamiento de crédito se tradujo en un marcado deterioro de la capacidad de los bancos privados y de la banca de desarrollo para gestionar créditos, en especial aquellos de montos relativamente pequeños ofrecidos de manera masiva; ello fue un mecanismo de retroalimentación de la conducta de ambos tipos de bancos —tanto la banca privada como la de desarrollo— movida por su resistencia a otorgar créditos a las pymes.

El desfavorable cuadro financiero para este tipo de empresas se acentuó por la falta de políticas públicas consistentes para atender el problema. Por el contrario, existía en ese momento, un numeroso conjunto de políticas dispersas en distintas instituciones<sup>4</sup>, sin coordinación entre ellas, lo que hacía que su impacto fuera muy limitado. El Cuadro 2 resume la cantidad de programas de apoyo a pymes y las instituciones que los ejecutaban en el año 2001.

<sup>4</sup> Como se verá más adelante, en 1997, Nacional Financiera (NAFIN) creó un fondo de garantía para apoyar el financiamiento de las pymes en la crisis, pero el mismo no entró en operación por falta de recursos.

**CUADRO 2**  
**PROGRAMAS DE APOYO A PYMES. AÑO 2001**

Institución	Cantidad de programas
Secretaría de Economía	34
Bancomext	21
Nacional Financiera (NAFIN)	19
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	18
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	13
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)	7
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	6
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	5
Secretaría de Educación Pública (SEP)	4
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	4
Sec. de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)	3
Total	134

Fuente: Secretaría de Economía (2001).

En síntesis, en los primeros años del siglo actual se presentaban condiciones muy adversas para las necesidades financieras de las pymes, poniendo en evidencia la necesidad de implementar políticas públicas para atender esa situación. Esto representaba un punto de partida complejo para enfrentar el diseño y la aplicación de políticas de financiamiento orientadas a lograr un impacto masivo, como las que eran requeridas por este tipo de actores.



## B. Cambios en los lineamientos y enfoques de las políticas de financiamiento a las pymes a partir del año 2000

Con la llegada al gobierno de la administración del presidente Vicente Fox, en el año 2000, se produjo un fuerte viraje en las posiciones oficiales en relación a la necesidad de contar con estrategias y políticas para contener la situación de las pymes.

Antes de abordar esas estrategias y programas, a modo de contexto que ilustra su universo de actuación, a continuación se presenta información sobre las definiciones de los distintos tamaños de empresa así como la cantidad de firmas en cada estrato.

### 1. Definiciones pymes

El Cuadro 2.1 muestra los cortes por tamaño para las definiciones de empresas establecidas por el gobierno según sectores de actividad. Como se señala, estas definiciones son resultado de una combinación entre número de trabajadores y volumen de ventas.

**CUADRO 3**  
**DEFINICIÓN DE TAMAÑOS DE EMPRESAS**

Tamaño	Sector	Rango de número de trabajadores	Rango de monto de ventas anuales (millones de dólares)	Tope máximo combinado <sup>a</sup>
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta 0,309	0,3
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	Desde 0,309 hasta 7,3	7,34
	Industria y Servicios	Desde 11 hasta 50	Desde 0,309 hasta 7,3	7,5
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	Desde 7,63 hasta 19,088	18,56
	Servicios	Desde 51 hasta 100	Desde 7,96 hasta 19,088	19,74

Fuente: Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 2009.

Nota: Cálculo en dólares a partir del tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en dólares estadounidenses pagaderas en la República Mexicana al 30 de Junio del 2009. Asimismo se destaca que el Tope máximo combinado muestra un valor ponderado por cada categoría.

a: Tope Máximo Combinado= valor ponderado que resulta de calcular la combinación: (Trabajadores) x 10% + (Ventas Anuales) X 90%.

La participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el total del universo empresarial, así como lo que se refiere su importancia económica en términos de generación de empleos y de aporte a la actividad económica, se informa en el siguiente Cuadro 4.

**CUADRO 4**  
**DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS POR TAMAÑO,**  
**SU APOORTE AL EMPLEO Y AL PIB. AÑO 2009**

Empresas	Nº de Empresas	Total de Empresas (en porcentajes)	Generación de empleos (en porcentaje)	Aporte al PIB (en porcentaje)
Micro	4.877.070	95	45,6	15,5
Pequeñas	214.956	4	23,8	14,5
Medianas	42.415	0,8	9,1	22,5
Grandes	9.615	0,2	21,5	47,5
Total	5.144.056	100	100	100

Fuente: Censos Económicos INEGI, 2009.

Como puede verse, las microempresas representan 95% del total de establecimientos, mientras que las pequeñas son 215 mil unidades, lo que representa el 4% del total y las medianas superan los 42 mil establecimientos y representan el 0.8% del total. En cuanto a la importancia relativa en la generación de empleo y participación en el PIB, las microempresas representan 45,6 y 15,5% respectivamente; las pequeñas 23,8 y 14,5%, y las medianas 9,1 y 22,5%. Esto significa que con 4,8% de los establecimientos, las pymes dan cuenta de casi 33% del empleo y el 37% del PIB, lo que evidencia su importancia en la economía nacional.

Esta información muestra la particular configuración de la estructura de empresas en México, que explica en buena medida los grandes enfoques con que se asumieron las estrategias hacia las pymes en los años dos mil. Destaca, de una parte, la notable presencia de las microempresas, que conforman un conglomerado heterogéneo, pues en su mayoría constituyen actividades de autoempleo, pero también contienen entidades de base tecnológica o *start-ups* con vocación empresarial que tienen ciclos muy cortos de vida, entre otras razones, por falta de políticas públicas dedicadas a potenciar su desarrollo. De otra parte es significativo el tamaño relativo reducido que tienen las pequeñas y más aún las medianas empresas en el total, lo que sugiere una fuerte concentración en favor de las grandes empresas<sup>5</sup>.

## 2. La estrategia y el diagnóstico

Las estrategias para enfrentar los desafíos de las pymes, a inicios del gobierno del presidente Fox, se centraban en un diagnóstico que consideraba seis grandes campos de problemas que afectaban a este tipo de empresas: 1) limitada participación en el comercio exterior; 2) escasa vinculación con los sectores dinámicos; 3) deficiente capacitación de recursos humanos; 4) falta de cultura de innovación; 5) bajo nivel de vinculación con el sector académico; y 6) limitado acceso a fuentes de financiamiento (Secretaría de Economía 2001).

A ese diagnóstico gubernamental se sumaba una extraordinaria concentración en la cartera crediticia de los grandes bancos. Como se aprecia en el Cuadro 5, los 300 mayores tomadores de créditos en la cartera de esos bancos representaban 62% por ciento o más de la cartera de seis de los nueve bancos reportados, llegando a 100% en los casos de Scotiabank e Inbursa. En el resto de los

<sup>5</sup> Para un análisis de la estructura empresarial, particularmente la manufacturera, en los últimos veinte años en México puede verse Garrido y Padilla (2006).

bancos esto representaba entre 32 y 45% de la cartera. En la mayoría de los casos, la cartera de los 50 mayores acreditados estaba en el orden de 50% o más del total de la cartera de créditos de los bancos.

**CUADRO 5**  
**CONCENTRACIÓN DE LA CARTERA BANCARIA,**  
**DICIEMBRE DE 2003**

Participación porcentual sobre el total de los créditos comerciales				
Tipo de banca	Número de acreditados	50 mayores acreditados	100 mayores acreditados	300 mayores acreditados
<b>Banca extranjera</b>				
Sscotiabank Inverlat	300	74,7	86,9	98,9
Santander Mexicano	300	34,3	35,9	38,1
BBVA Bancomer	300	57,7	67,9	82,3
Banamex	300	61,2	72,6	88,4
Serfin	300	44,3	45,1	45,9
Bitál-HSBC	300	36,8	46,4	62,3
<b>Banca nacional</b>				
INBURSA	300	82,4	96,5	100
Mercantil del Norte	300	19,9	24,7	30,2
IXE	100	81,9	97,1	N.A.

Fuente: Boletín Estadístico CNBV.

Junto con los problemas mencionados sobre la contracción del crédito al sector privado por parte de la banca privada, la concentración de la cartera que muestra el Cuadro 5 revela la extraordinaria desconexión de este actor bancario con respecto al sistema económico, al menos en lo relacionado con los servicios de financiamiento.

Frente a ese panorama, el gobierno asumió una estrategia nacional de gran alcance para mejorar la situación de las pymes, concebida con la perspectiva de brindar respuestas integrales a las dificultades del sector, aunque con un enfoque más amplio, ya que se buscó impulsar un proceso de promoción empresarial que abarcara desde las actividades de las microempresas hasta la conformación de pymes articuladas en las grandes cadenas productivas u operando en el comercio exterior. Esto se tradujo, en general, en un discurso gubernamental que consideraba al conjunto de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), aunque luego contara con programas específicos, focalizados en las pymes. Dadas las condiciones de partida para el desarrollo de esta estrategia, en su implementación, no solo se formularon diversos programas, sino que también requirió de una importante tarea de desarrollo institucional, como se verá a continuación.

Dentro de esa gran estrategia, los problemas de financiamiento de las MIPYME fueron enfrentados mediante dos grandes conjuntos de acciones: las que tenían un efecto indirecto y aquellas de aplicación directa.

### a) Acciones indirectas

Las acciones indirectas se basaron en la implementación de medidas institucionales para cambiar la estructura de la oferta de servicios financieros, buscando crear mejores condiciones de acceso para las MIPYME, mediante un aumento de la competencia que proporcionaría la diversificación de los tipos entidades.

Para ello, el gobierno, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), realizó dos importantes cambios en la estructura de la oferta:

- i) Se aumentó significativamente el número de bancos, con un enfoque que apuntaba a crear bancos especializados o de “nicho” dirigidos a servicios específicos, entre otros, la atención a las pymes, tal como ilustra el Cuadro 6.

Sin embargo es necesario señalar que la nueva oferta mantiene la elevada concentración en los grandes bancos como puede verse en el Cuadro 7.

En consecuencia, las acciones que propiciaban un cambio en la estructura de la oferta de servicios financieros no parecen haber modificado sustancialmente la estructura competitiva, ya que el poder bancario sigue concentrado en las grandes entidades.

Sin embargo, el cambio en dicha oferta ha creado nuevas condiciones de competencia en algunos segmentos de mercado, tal como se advierte en el Gráfico 5.

Con los nuevos competidores, en el período 2000-2007, los cinco mayores bancos han perdido 7% de la cartera total en los créditos al consumo y 3 % de la cartera hipotecaria, mientras que mantienen su participación en la cartera empresarial, luego de una contracción (Gráfico 5). Los dos primeros datos sugieren el modelo de negocios de esos nuevos competidores basado en una concentración de su oferta en el financiamiento al consumo e hipotecas, sin atender los requerimientos de la actividad productiva; la caída de esa cartera en la gran banca es más atribuible al modelo de negocios centrado en deuda pública mencionado anteriormente.

**CUADRO 6**  
**SEGMENTACIÓN DE MERCADOS BANCARIOS**  
**SEGÚN LA SHCP (AÑO 2010)**

Banca Corporativa y de Mayoreo	JP Morgan, Inbursa, Invex, Prudential Bank, UBS, Deutsche Bank, Barclays, Credit Suisse, Bank of America, ING Abn-Amro.	
Banca Comercial Enfocada (Captación y colocación)	IXE, Interacciones, Banco del Bajío, Afirme, BF Banco Fácil, BX+, Bansi, Comerica, Banco Amigo, Consultoría Internacional Banco, Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Grupo Financiero Mifel, Banco Regional, BAM, MUB.	Bancomer Banamex
Banca de Menudeo (Segmento alto)	American Express, Inbursa, IXE, GE Capital Bank, Consultoría Internacional Banco, Banco Multiva.	Santander Serfin HSBC
Banca Dirigida a Medios de Pago Electrónicos	Volkswagen Bank, Banco Wal-Mart.	Scotiabank
Banca de Servicios	Monex, BAM, Banco Multiva, Prudential Bank.	Grupo Financiero: Banorte
Banca de Menudeo (Segmento Bajo)	Banco Azteca, BF Banco Fácil, Consultoría Internacional Banco, BAM, Banco Walt-Mart, Compartamos, Banco Ahorro Famsa, Coppel.	

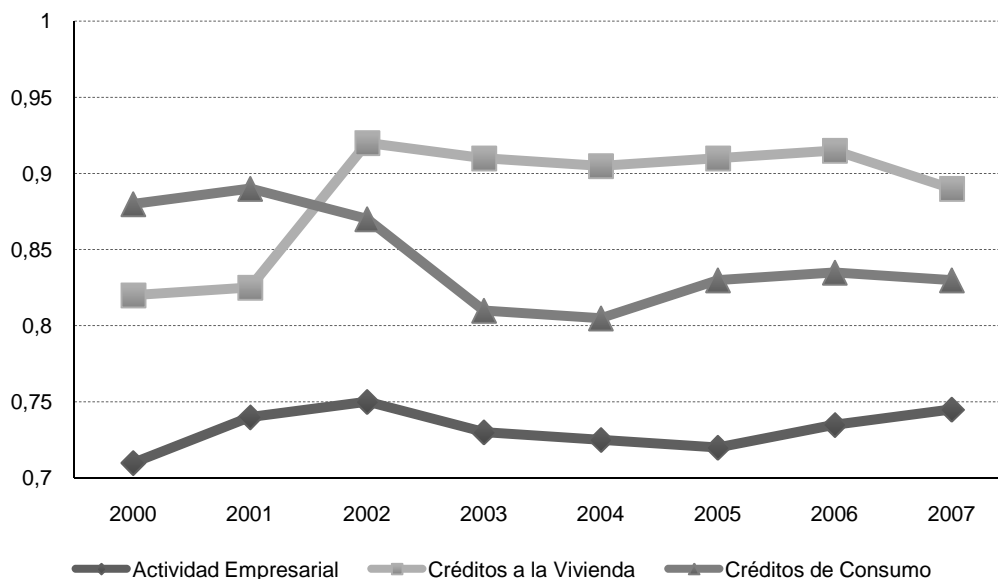
Fuente: CNBV.

**CUADRO 7**  
**RANKING DE BANCOS POR ACTIVOS,**  
**AÑO 2010**

Tipos de bancos	Número	Activos	
		[Miles de dólares]	Porcentaje
Grandes bancos	7	334,53	84
Medianos y pequeños bancos	17	37,23	9
Otros bancos filiales	12	21,50	5
Bancos asociados a cadenas productivas	5	6,89	2
Total sistema	41	400,95	100

Fuente: Banxico.

**GRÁFICO 5**  
**CONCENTRACIÓN DE CARTERA DE LOS CINCO MAYORES BANCOS,**  
**PERÍODO 2000-2007**  
*(Porcentajes)*



Fuente: Babatz (2010).

- ii) Un segundo cambio en la estructura de la oferta de servicios financieros se produjo con el surgimiento de nuevas entidades financieras. Por una parte, se promulgó la ley de ahorro y crédito popular, con la cual el gobierno buscó institucionalizar y regular los servicios ofrecidos por diversas entidades (cajas populares, uniones de crédito, etc.) que de una u otra manera habían estado brindando esos servicios a sectores populares. Por otra parte, se impulsó el desarrollo de sociedades financieras: las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLÉS) en primer lugar y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES) después.

Este nuevo tipo de entidades resultan de interés para las pymes porque ofrecen mejores condiciones para servicios financieros, entre otras razones, por una cuestión de proximidad. En años recientes, y a pesar de la crisis de 2008, estas entidades han crecido aceleradamente, como muestra el Cuadro 8, que presenta datos para las SOFOLÉS, SOFOMES y uniones de crédito que son fondeadas por la banca de desarrollo.

Sin embargo, estas entidades aún no tienen un peso significativo en el sistema financiero, según muestra el Cuadro 9 donde se puede ver, el predominio de los bancos comerciales entre los agentes que ofrecen financiamiento a particulares en el país.

**CUADRO 8**  
**SALDO DE FONDEO Y GARANTÍAS DE LAS IFNB**  
**CON LAS QUE TRABAJA LA BANCA DE DESARROLLO,**  
**AÑO 2007 Y 2010**  
*(Millones de dólares)*

Intermediarios Financieros	Septiembre 2007	Septiembre 2010	Variación Real	Número de Intermediarios (septiembre 2010)
SOFOLES y SOFOMES	4.444,5	7.421,9	69%	242
Uniones de Crédito		265,4	68%	75

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV y Banco de México. La conversión de pesos a dólares se hizo con un tipo de cambio de 11.0450, a septiembre de 2007 y 12.8341, a septiembre de 2010.

**CUADRO 9**  
**PARTICIPACIÓN DE LA ENTIDADES SELECCIONADAS**  
**EN LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO,**  
**JUNIO 2010**

	Número de Entidades	Participación de los activos totales (%)
Banca Múltiple	41	50,4
SOFOLES y SOFOMES	1074	3,5
Entidades de Ahorro y Crédito Popular	93	0,7

Fuente: Banco de México, CNBV, SHCP, CONDUSEF. Cifras a junio de 2010.

## b) Acciones directas

Las acciones gubernamentales dirigidas a impulsar directamente la expansión de las pymes, y en particular, su financiamiento son el componente más innovador de la estrategia gubernamental. Deben ser analizadas como la interacción entre tres dimensiones: i) la institucional y de estrategias de gestión pública; ii) la de los enfoques para el financiamiento a las pymes; y finalmente iii) la vinculada a las modalidades de diseño e implementación de las políticas públicas, especialmente las de financiamiento.

### i) Cambios institucionales y en las estrategias de gestión pública.

Los cambios en aspectos institucionales se produjeron, primero, con el establecimiento de un gran marco de planeación y, luego, con la creación o desarrollo de tres agencias públicas que hicieron operativas las estrategias mediante la interacción de sus actuaciones.

El marco de planeación se estableció a partir del año 2000, cuando la Secretaría de Economía elaboró el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006; se completó en el 2001, al promulgarse la ley para el desarrollo de la competitividad de las MIPYME (OCDE, 2007).

En ese marco, en 2001, se creó dentro de la mencionada Secretaría, una agencia que resultó ser relevante para la implementación de la estrategia, como es la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME), que se especializa en el fomento de este tipo de agentes<sup>6</sup>. Desde sus inicios, esta agencia se propuso como objetivo implementar políticas de manera integral para promover el desarrollo empresarial. Para ello se contemplaron varias etapas.

Actualmente la subsecretaría ha establecido el fideicomiso “México Emprende”, que apoya cinco programas de financiamiento junto con otras acciones para el desarrollo integral de las

<sup>6</sup> Esto se inscribe en el marco de estrategias semejantes que surgieron en otros países de América Latina orientadas a la creación de agencias de apoyo a las pymes (Angelelli, 2007).

empresas, en un proceso que incluye desde el apoyo a emprendedores hasta la consolidación de pymes. Éstos son: i) el Programa Nacional de Emprendedores, que apoya iniciativas mediante incubadoras y capital semilla; ii) el Programa Nacional de Microempresas, orientado a firmas de hasta 10 trabajadores; iii) el Programa Nacional de Pymes que impulsa el desarrollo de este tipo de empresas; iv) el Programa Nacional de Gacelas, que son empresas que logran una tasa de crecimiento anual superior a 25% durante tres años; y v) el Programa Nacional de Empresas Tractoras, que son las grandes firmas cuya evolución favorece el desarrollo de las pymes. En diferentes escalones de este conjunto de programas, la subsecretaría ofrece apoyos mediante subprogramas como los de servicios de financiamiento, capacitación, comercialización, gestión e innovación. Todo esto es accesible mediante un sistema de ventanilla única a través de los Centros México Emprende que se encuentran distribuidos en el país.

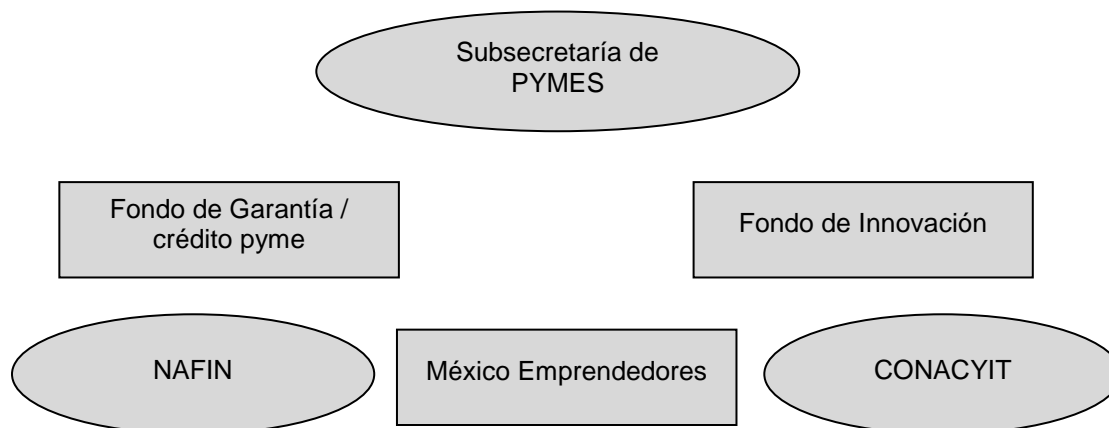
Adicionalmente, se promovieron cambios en NAFIN para que este banco de desarrollo sea el principal agente financiero dentro de esta estrategia. Al comienzo, esta institución estaba en una virtual situación de quiebra con solo 6.5% de capitalización (por debajo del 8% requerido por los reguladores), una cartera vencida de 3.7% y pérdidas por 409 millones de dólares. En el año 2000, atendía a solo 15.000 empresas y con una tasa de servicio de ocho empresas por empleado (NAFIN, 2006).

Para superar esa situación, NAFIN realizó una reorientación estratégica de sus clientes, por la cual pasó de atender preferentemente a grandes empresas a focalizarse en los servicios financieros destinados a las pymes. Esto representaba un desafío de gran relevancia porque se trataba de atender una demanda masiva de crédito con eficiencia y bajo costo, generando una cartera con los diversos productos requeridos y logrando su distribución a través de una plataforma multicanal. Esta inmensa tarea debía hacerse operando fundamentalmente como banca de segundo piso. Para lograr esas metas, se realizó una encuesta para identificar las necesidades financieras de las pymes, a partir de la cual, se implementó un programa de gestión estratégica basado en calidad total. Esto comprendió el diseño de procesos críticos, un programa de capacitación de recursos humanos, un programa de desarrollo tecnológico para la planeación estratégica, un aumento sustancial de la capacidad de cómputo para el almacenamiento y procesamiento de datos, una elevada automatización de procesos de trabajo y el desarrollo de técnicas adecuadas de administración de riesgo, incluyendo el desarrollo de modelos con base en métodos de parámetros propuestos en Basilea II. Todo ello llevó a un notable desarrollo en las operaciones de financiamiento a las pymes, como se verá más adelante. Como indicador del significado de estos cambios se puede señalar que la cantidad de empresas atendidas por empleado se elevó a 714 y el número total de éstas alcanzó el orden de las 745.000 firmas en 2006.

La tercera agencia que sería pilar de la estrategia fue el CONACYT; para lo cual debió someterse a importantes cambios institucionales. A principios de la primera década de este siglo, comenzó una transformación gradual, que lo llevó a incluir entre sus objetivos la promoción del desarrollo de las MIPYME innovadoras (Garrido y García 2010). Para esto, primero se implementaron reformas legales a fin de obtener autonomía y, en 2008, en el marco del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECyTI) 2008-2012 se incorpora la innovación y el impulso a las MIPYME innovadoras como prioridad nacional, para lo cual el consejo se ubica como un agente relevante para esta tarea. En particular, se fortalece la Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación, que pasa a ser operadora de un conjunto de programas para promover la innovación, a través de actividades conjuntas con las secretarías de estado a través de los fondos sectoriales, con los gobiernos de los estados mediante fondos mixtos y con programas propios, como el de estímulo a la innovación.

La puesta en operación de la estrategia se basó en las disposiciones institucionales para la creación o cambio de las tres agencias públicas mencionadas y se complementó con una política de gestión pública que impulsó programas conjuntos entre ellas. El Gráfico 6 ofrece un esquema de los programas más importantes que comparten estas agencias.

### GRÁFICO 6 PROGRAMAS CONJUNTOS ENTRE LA SUBSECRETARÍA DE PYMES, NAFIN Y CONACYT



Fuente: Elaboración propia.

Más adelante, cada uno de ellos será analizado pero lo que aquí interesa destacar es la voluntad de promover la cooperación entre agencias públicas para hacer más eficiente y potenciar el uso de los recursos disponibles por cada una de ellas, frente a la dispersión de programas que se había verificado anteriormente.

#### ii) Cambios de enfoque en el financiamiento

La segunda dimensión para implementar la estrategia de promoción de las pymes estuvo vinculada con un cambio de enfoque para desarrollar políticas de acceso al financiamiento.

Tradicionalmente, ese problema se había abordado mediante créditos con fondos públicos, otorgados por la banca de desarrollo. Sin embargo, la evolución de las investigaciones sobre mercados financieros y financiamiento de MIPYMES a nivel internacional, ha creado un marco analítico que ofrece una comprensión más compleja sobre las necesidades financieras de estos actores y las limitaciones que se deben enfrentar desde la acción pública. Esto permite formular políticas más específicas, con mayor impacto y menores costos fiscales, combinando acciones de intervención pública directa con otras orientadas a corregir las modalidades de operación en aquellos mercados que limitan el acceso al crédito.

Por una parte, las teorías de la asimetría de información con que operan los mercados financieros (Stiglitz y Weiss, 1981) y el análisis de los problemas de acceso al crédito de las pymes (Stiglitz et al., 1996; Cárdenas y Huidobro, 2005) han llevado a un nuevo enfoque para abordar el tema. De acuerdo a éste, es necesario distinguir entre los requerimientos de fondos de este tipo de actores económicos y aquellos recursos a los que no puede acceder debido a las limitaciones de su actividad (como puede ser, entre otras, la etapa de desarrollo del proyecto). Para esta situación se acepta el otorgamiento de fondos públicos con carácter de subsidio a las micro y pequeñas empresas, como una forma de iniciar acciones o evolucionar a etapas más maduras que de otra manera, éstas no podrían enfrentar. Por otra parte, las pymes que no logran acceder al crédito por fallas de mercado, provocadas por información insuficiente, dificultades para evaluar riesgos o carencia de colaterales, son evidencia de una práctica discriminatoria de los bancos hacia este tipo de agentes. Esto puede llevar a que el agente financiero restrinja la oferta de crédito (selección adversa) o a un aumento de su costo (riesgo moral).

La solución general desarrollada en ámbitos internacionales para abordar el problema de la asimetría de información, es que los gobiernos garanticen a los bancos privados una parte del riesgo crediticio asumido al prestar a las MIPYMES, de modo tal que la banca otorgue créditos bajando su



costo ya que una parte del riesgo es asumida por el estado<sup>7</sup>. De este modo, la acción del estado “construye la eficiencia del mercado” al manejar la “falla” que el propio mercado no puede resolver<sup>8</sup>. Para implementar esta propuesta se han creado Sistemas Nacionales de Garantía (SNG), que operan según dos modelos básicos: las sociedades de garantías, que son empresas privadas que ofrecen productos para este servicio, para lo cual pueden operar con fondos públicos y privados; y los fondos de garantías en los que el estado aporta los recursos para la cobertura del riesgo (Llisterri, 2007).

En el caso de México, se adoptó el modelo de fondos de garantías, desde hace mucho tiempo cuando en 1954 se constituyó el Fondo de Garantía y Fomento a las Pymes Industriales (FOGAIN). Para las actuales políticas de promoción del crédito a las pymes, lo relevante es que en 2001 se constituyó el Fondo de Garantía de la Subsecretaría de Pymes, con recursos para la creación de un fideicomiso denominado Fondo PYME. Esos recursos permitieron que comenzara a operar el fondo de garantía creado por NAFIN en 1997. Estos fideicomisos fueron creados con el propósito de generar un Sistema Nacional de Garantías que, conforme a las evidencias, nunca se formalizó pese a que existen éstos y otros fideicomisos de garantías para distintos sectores.

En general, estos fondos operan garantías de cartera, cubriendo el total de la cartera sin considerar los riesgos de cada crédito, mediante acuerdos entre el fondo y el banco u otros intermediarios financieros no bancarios. La cobertura se hace sobre la base del cálculo de pérdida esperada por el banco; inicialmente ésta era de 50%, aunque posteriormente se aplicaron distintos porcentajes en función de un mejor conocimiento de los riesgos de diversos actores y sectores. Por esta garantía el banco paga una comisión al fondo; el proceso se realiza a través de subastas con base en las mejores tasas de interés y condiciones para las pymes ofrecidas por los bancos. Si las pérdidas son superiores a la pérdida esperada calculada, deben ser asumidas por los bancos. La lógica del programa es eliminar la solicitud de garantías hipotecarias que realiza la entidad financiera, para facilitar el acceso de las pymes al crédito. En consecuencia, los recursos crediticios movilizados por el programa se miden en función de aquéllos aplicados en garantías y por el crédito inducido que otorga la banca; esto puede significar un apalancamiento variable pero superior a 72%. El programa se complementa con un fondo de contragarantías, que representa una segunda cobertura específica para créditos individuales.

El fondo de garantía opera bajo distintas modalidades; para los fines de este estudio se destaca, por una parte, la de Garantía PYME que brinda cobertura a las primeras pérdidas y, por otra parte, la de Crédito PYME, un programa de garantías multibanco, multiproducto. Esto supone que el acreditado y el producto reúnan ciertas condiciones (por ejemplo, no debe superar un monto de 250,000 dólares) con una comisión de cobertura más baja con cargo a un subsidio federal a través del fondo. Hasta ahora la experiencia ha sido muy exitosa pues solo 0,83% de los créditos fue pagado con fondos de garantía. Un elemento adicional que se destaca en esta estrategia es que el acreditado no es informado sobre los fondos de garantía que operan sobre su crédito, ya que ello es producto de una relación entre el fondo y la entidad financiera. Esto favorece una reducción de conductas de riesgo moral por parte de los acreditados.

---

<sup>7</sup> En el ámbito latinoamericano, esta iniciativa dio lugar al surgimiento de la Red de Garantías (Redgar); puede obtenerse información sobre distintas experiencias en la región consultando la página web en <http://www.redegarantias.com/>.

<sup>8</sup> Para un análisis del tema del estado como “constructor de la eficiencia del mercado” puede verse Aoki *et al* (1996). Cabe recordar que el tipo de “falla de mercado” que se presenta en esta literatura difiere de la que tradicionalmente se señalaba en la economía del bienestar. En esta última se asumía que dicha “falla” podía ser eliminada por la intervención pública, a partir de lo cual volvía a operar la lógica pura del mercado. En cambio, en esta visión moderna, por lo menos para el financiamiento de las pymes dicha “falla” no es eliminable porque se reproduce cada vez que una micro o pequeña empresa nueva busca acceder al crédito, haciendo que la intervención del estado mediante garantías públicas sea permanente. Esto difiere del argumento oficial, por el cual se asume que habrá una cierta curva de aprendizaje en la valoración del riesgo por parte de los actores financieros que les permitirá desarrollar competencias y ofrecer soluciones de mercado para el financiamiento de las pymes.

Con la evolución del programa se han ampliado las condiciones favorables para las pymes: en 2010 se eliminó la solicitud de cédula fiscal a los acreditados; se permiten estados de cuenta bancarios en lugar de estados financieros auditados; al aceptarse, la solicitud de crédito se convierte en contrato; aumentaron los montos del crédito bajo análisis paramétrico, desde 300 mil dólares a un 1,5 millones de la misma moneda (SHCP, 2010). NAFIN es el operador financiero de los fondos de garantía a través de un fidecomiso con capital propio, que cuenta con una línea de crédito otorgada por la propia institución para continuar sus operaciones en caso de que se agoten las posibilidades que le permite su capital.

Las políticas públicas también han procurado buscar soluciones a un segundo problema que está relacionado con la gestión de la liquidez por parte de las pymes cuando son proveedoras de grandes empresas. Por las mismas razones de falta de información en este caso, sobre la calidad de las facturas por cobrar, las operaciones de factoraje resultan muy costosas o difíciles para las pymes. En consecuencia se han desarrollado herramientas para brindar una solución eficiente con propuestas innovadoras por parte de NAFIN, como se analizará más adelante.

Un tercer tipo de problema que ha merecido creciente atención es el acceso a capital por parte de las pymes. En general, este requerimiento es resuelto por medio de fondos privados de capital de riesgo, aunque existen pocos en los países en desarrollo; por ello, los bancos de desarrollo los incluyen como un tema de su agenda para facilitar la capitalización de las pymes. NAFIN ha creado un fondo de fondos.

Por último, un aspecto de importancia cada vez más relevante en el financiamiento de las pymes es lograr recursos para desarrollar proyectos de innovación, los cuales por su propia naturaleza requieren el apoyo de fondos públicos al menos en algunas partes del proceso innovador. CONACYT ha desarrollado programas, ya sea propios o en conjunto con la Secretaría de Economía, en los cuales ofrecen fondos específicamente dirigidos a apoyar MIPYME innovadoras.

### **iii) Cambios en las modalidades de diseño e implementación de las políticas públicas, particularmente las de financiamiento**

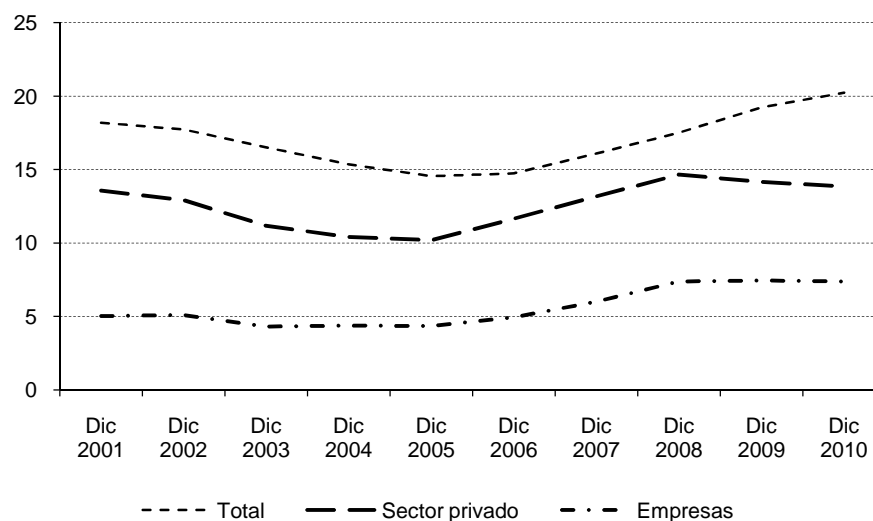
Una tercera dimensión a destacar dentro de la estrategia, está vinculada con un cambio en la modalidad de elaborar las políticas públicas, particularmente en cuanto a la relación entre los tomadores de decisión públicos y los actores privados. Específicamente esto se asocia con el diseño de los fondos de garantía, los cuales, por su naturaleza, presentan diversas complejidades tanto institucionales como técnicas (Hausman, 2009). Entre las primeras, una dificultad inicial para impulsar el crédito a las pymes es la resistencia de la banca privada a este tipo de operaciones, debido a los componentes de riesgo que implica. La posibilidad del fondo de garantía público abrió una ventana de oportunidad para cambiar esa actitud, pero significó un proceso en el cual el sector público y los actores financieros debieron desarrollar, en forma conjunta, una curva de aprendizaje, durante la que fueron ajustando el programa para implementar dicho fondo, mediante un método de prueba y error. Los dos aspectos centrales fueron desarrollar modelos para evaluar los riesgos en un ambiente de falta de experiencia previa y luego implementar las plataformas y procedimientos para operar volúmenes masivos de crédito de manera eficiente y rentable. Esto explica que la implementación de los fondos pasara por varias etapas hasta llegar a una eficiencia operativa válida para todas las partes.

## C. Los cambios macrofinancieros y la implementación de programas para promover el financiamiento de pymes

Sobre la base de lo visto en las secciones anteriores, ahora se analizan las transformaciones macrofinancieras así como la implementación y alcances de los programas gestionados por las tres agencias públicas que resultan relevantes para promover el financiamiento de las pymes (Subsecretaría de Pymes, NAFIN y CONACYT).

En lo que se refiere a los cambios en el macrofinanciamiento de las empresas, en primer lugar corresponde señalar el crédito de la banca privada como proporción del PIB (Gráfico 7).

**GRÁFICO 7**  
**CRÉDITO DE LA BANCA PRIVADA COMO PORCENTAJE DEL PIB,**  
**PERIODO 2001-2009**



Fuente: Banxico.

Desde el punto de vista macro, el financiamiento de la banca privada a empresas, tuvo un aumento del orden de los dos puntos del PIB, entre 2001 y 2008, para luego estabilizarse.

El análisis de la variación de la estructura de la cartera total de la banca privada entre junio de 2007 y diciembre de 2007 (Cuadro 10), muestra que la participación del crédito comercial destinado a financiar actividades productivas, aumentó 17%, mientras que disminuyó el crédito a entidades gubernamentales y desapareció aquel correspondiente a FOBAPROA. Al mismo tiempo, en ese período se incrementa marcadamente el crédito al consumo y el destinado a hipotecas, lo que expresa un cambio en el modelo de negocios de la banca privada.

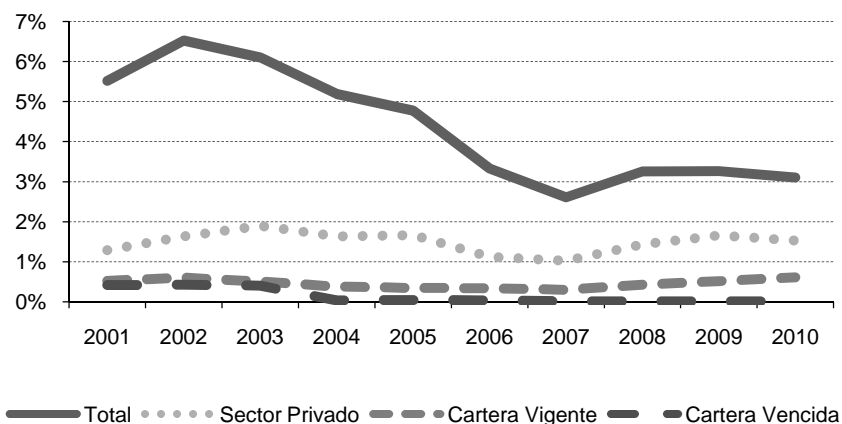
**CUADRO 10**  
**ESTRUCTURA DE LA CARTERA TOTAL DE LA BANCA PRIVADA**  
(En porcentajes, Junio y Diciembre de 2007)

	Junio 2007	Diciembre 2007
Cartera Total	100,0	100,0
• Comercial	29,7	46,2
• Créditos a entidades financieras	1,5	3,2
• Consumo	4,6	18,8
• Vivienda	12,2	17,4
• Créditos a entidades gubernamentales	16,0	14,7
• Créditos al FOBAPROA o al IPAB	30,8	0,0
Cartera Vigente	94,8	97,7
Cartera vencida bruta	5,2	2,3

Fuente: Banxico (2007).

Por su parte la banca de desarrollo, vista a nivel agregado, ha tenido un comportamiento relativamente estable en el financiamiento a las empresas dentro del muy bajo rango de medio punto del PIB en que se ubica. La cartera vencida de los créditos prácticamente ha desaparecido. Sin embargo, ello contrasta con la caída de más de tres puntos del PIB en el financiamiento total que ofrece la banca de desarrollo (Gráfico 8).

**GRÁFICO 8**  
**CRÉDITO DE LA BANCA DE DESARROLLO COMO PORCENTAJE DEL PIB.**  
**PERIODO 2001-2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

A nivel agregado se observan algunos cambios en la banca privada y una constante en la banca de desarrollo en lo referido al financiamiento de la producción.

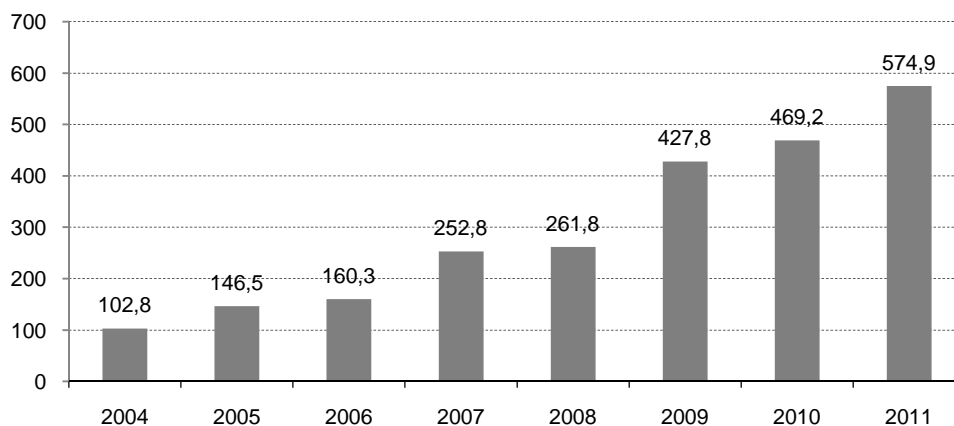
En seguida se analiza la evolución de la implementación de los programas específicos de las tres agencias públicas mencionadas para fomentar el financiamiento a las MIPYME.

## 1. Subsecretaría de Pymes

La acción principal de esta agencia vinculada con el financiamiento a las MIPYME consistió en aplicar un programa de subsidios. Para ello se crearon tres fondos: el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FANPYME), el Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI) y el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP). En el año 2004 estos tres fondos se fusionaron para dar lugar al Fondo PYME, que a partir de entonces asumió la tarea de promover el desarrollo empresarial con un modelo integral.

El Fondo PYME ha ido adquiriendo creciente importancia en términos presupuestales desde su creación. Como puede verse en el Gráfico 9, los valores prácticamente se sextuplicaron entre 2004 y 2011, al pasar de 103 millones a casi 600 millones de dólares.

**GRÁFICO 9**  
**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL FONDO PYME,**  
**PERIODO 2004-2011**  
*(Monto en millones de dólares)*



Fuente: AMSDE (2011).

Pero este fortalecimiento del Fondo PYME está demandando una reingeniería de sus reglas de operación para simplificar la evaluación, dar mayor certidumbre en los tiempos de entrega de los fondos y simplificar el proceso de seguimiento y cierre de los proyectos (AMSDE, 2011).

En lo que se refiere a la asignación de dicho fondo por parte de la Subsecretaría de Pymes, en el Cuadro 11 se hace una reseña de los programas, las convocatorias y los montos en el marco del Programa México Emprende que se detalla más adelante<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> La subsecretaría tiene otro gran número de programas, aunque en este trabajo se tratan aquéllos más relevantes para el mismo.

**CUADRO 11**  
**MÉXICO EMPRENDE:**  
**PROGRAMAS, CONVOCATORIAS Y MONTOS POR SEGMENTO EMPRESARIAL**

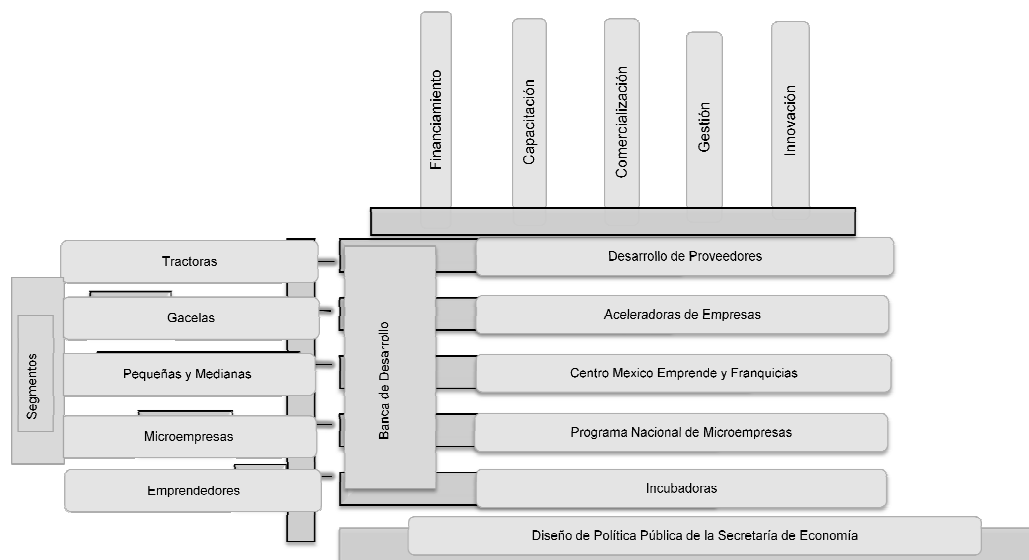
Segmento empresarial	Programas	Convocatorias y rangos de fondos <sup>a</sup>
<b>Emprendedores</b> Promoción de emprendimientos	Jóvenes emprendedores	7 convocatorias por montos entre 1.500 y 35.000 dólares.
	Incubadoras: 299 incubadoras tipo negocio tradicional y tecnología intermedia 11 incubadoras de tipo alta tecnología	7 convocatorias para incubadoras tradicionales (1.500 a 22.000 dólares); 7 para incubadoras de tecnología intermedias (1.500 a 100.000 dólares) y 6 para incubadoras de alta tecnología (1.000 a 370.000 dólares)
	Capital Semilla	Sin monto definido
<b>Microempresas</b> Apoyo a microempresas	Mi tortilla	3 convocatorias desde 600 a 33.000 dólares
	Franquicia	8 convocatorias desde 2.000 a 75.000 dólares
	Mi tienda	3 convocatorias desde 2.000 a 33.000 dólares
<b>Pymes</b> Consolidación de pymes	Sistema nacional de garantías	Sin montos definidos
	Programa emergentes	Sin montos definidos
	Asesoría financiera	3 convocatorias entre 1.000 y 3.000 dólares
	Intermediarios financieros no bancarios	2 convocatorias entre 900 y 74.000 dólares
	Proyectos productivos	Sin montos definidos
	Centro México Emprende	11 convocatorias desde 1.600 a 740.000 dólares
	Consultoría	5 convocatorias desde 3.000 a 19.000 dólares
Pyme-Jica	2 convocatorias desde 1.000 a 3.000 dólares	
<b>Gacelas</b> Pyme con tres años de actividad, 50 a 250 empleados 25% de crecimiento anual los últimos tres años en ventas	Fondo de Innovación y desarrollo tecnológico (Innovapyme)	7 convocatorias por entre 3.000 y 250.000 dólares
	Parques tecnológicos	1 convocatoria por 1,1 millón de dólares.
	Aceleradoras de negocios Seis aceleradoras nacionales y una aceleradora internacional	13 convocatorias desde 3.000 hasta 110.000 dólares
<b>Tractoras</b> Grandes empresas que desarrollan programas de pymes proveedoras y desarrollo de cadenas productivas; siete grandes empresas tractoras con 73 proveedores. Conjuntamente con Programa de Desarrollo de Proveedores PNUD	Centros Pyme Exporta	10 y 6 convocatorias desde 1.500 a 75.000 dólares
	Organismos de Comercio Exterior	10 y 6 convocatorias desde 1.500 y 75.000 dólares
	Impulsora de oferta exportable	10 y 6 convocatorias desde 1.500 y 75.000 dólares
	Empresas Tractoras	1 convocatoria por 75.000 dólares
	Empresas integradoras	4 convocatorias de entre 1.500 y 7.500 dólares
	Parques industriales	1 convocatoria por 1,1 millones de dólares
	Proyectos estratégicos	Sin monto definido
	Desarrollo sectorial	4 convocatorias desde 7.500 a 26.000 dólares
	Hecho en México	Sin monto definido

Fuente: Elaboración propia con base en Subsecretaría de Pymes.

<sup>a</sup>: Estos apoyos son fondos concursenciales en distintos porcentajes.

En el marco de México Emprende, los programas están apoyados por un conjunto de productos que buscan ofrecer asistencia integral a los beneficiarios de los distintos niveles (Gráfico 10).

## GRÁFICO 10 MÉXICO EMPRENDE, ESQUEMA OPERATIVO



Fuente: Fondo PYME.

Este programa conforma un tejido complejo de segmentos y herramientas, apoyados en el Fondo PYME. Su complejidad y sus interacciones han dificultado la percepción por parte de las MIPYME de las distintas opciones que ofrece. Inicialmente se habían creado las ventanillas de “primer contacto” instaladas en las dependencias de la Secretaría de Economía y en las cámaras empresariales. Sin embargo, con el objeto de facilitar el acceso a la información se habilitó, posteriormente, un portal de primer contacto donde se centraliza la información y se direcciona a los usuarios en los Centros México Emprende.

En el ámbito de los emprendedores, el programa más relevante es el de incubadoras, con una tipología en la que se distinguen los negocios tradicionales, los de tecnologías intermedias y los de alta tecnología; los últimos son los que menos participan en el total. Según datos del Sistema Nacional de Incubadoras, en 2007 había 324 incubadoras, tenían 82 proyectos de incubación y con ellos se esperaba generar 897 empleos. Este programa habría contribuido a generar 10.000 nuevas empresas, entre 2004 y 2006 (OCDE, 2007), y a prolongar el periodo de vida de las mismas, ya que 70% sobrevivió a los dos años de existencia. En mayo de 2011, la Secretaría de Economía pactó con cuatro bancos para que éstos otorgaran créditos a las empresas incubadas por el Instituto Politécnico Nacional y el Tecnológico de Monterrey, introduciendo un cambio relevante en el financiamiento. Los apoyos otorgados son distintos según los tres tipos de proyectos; a los de alta tecnología se les otorga hasta 130.000 dólares en un plazo máximo de cuatro años. Estos créditos están respaldados por el fondo de garantías de la secretaría.

En el segmento de microempresas se han implementado los programas de Franquicias, Mi Tienda y Mi Tortilla.

En el ámbito de las pymes existen cinco programas: 1) el de Consultores Financieros, mediante los cuales se apoya a aquellas empresas sujetas de crédito para que tengan acceso al financiamiento; 2) el programa de Garantías cuyo objetivo es inducir el otorgamiento de crédito a las pymes por parte de la banca, en operaciones coordinadas entre la Secretaría de Economía, los gobiernos estatales y municipales, la banca de desarrollo, la Banca Múltiple, e intermediarios financieros especializados y otros organismos; 3) el programa de Intermediarios Financieros Especializados que ofrecen canales de financiamiento en diversos nichos de mercado, según su

experiencia y conocimiento en las operaciones con MIPYME y emprendedores, brindando una atención personalizada; 4) el programa de Proyectos Productivos que busca atender las demandas específicas de los sectores industrial, comercial y de servicios, a través del Fondo de Proyectos Productivos para el Desarrollo Económico (FOPRODE) orientado a fomentar e integrar cadenas productivas que fortalezcan la competitividad de las micros, pequeñas y medianas empresas; y 5) el programa de Capacitación y Consultoría empresarial dirigido a promover el desarrollo de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que permitan contribuir en forma efectiva al logro de los objetivos y al desarrollo de la competitividad empresarial

En lo que se refiere a las políticas para impulsar la innovación en las pymes, para las empresas gacelas, que son aquellas que crecen más del 25% durante tres años, se destaca el Fondo de Innovación, del Fondo Pyme, que es un programa constituido conjuntamente con el CONACYT para promover a este tipo de empresas, respetando una cierta equidad en la distribución de los apoyos entre los distintos tamaños de firmas. Más adelante, al analizar las actividades de CONACYT para apoyar la innovación en las pymes, se analiza este fondo y sus programas.

## **2. Nacional Financiera (NAFIN)**

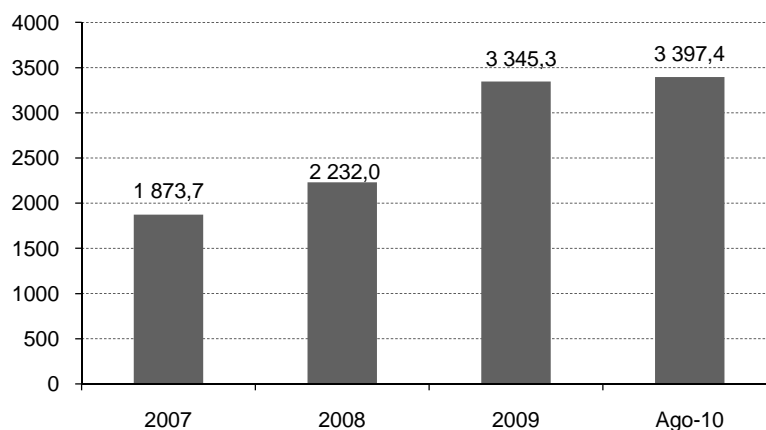
Nacional Financiera (NAFIN) es el principal agente para operar las políticas de promoción del financiamiento para las pymes. Para ello desarrolla un conjunto de programas que pueden ser agrupados en fomento y banca de inversión.

En el segmento de fomento, el primer gran programa es el de Cadenas Productivas, que consiste en un mecanismo de factoraje electrónico operado a través de una plataforma en Internet. Participan empresas grandes y entidades de gobierno con bajo riesgo de crédito, las pymes que son sus proveedores, un conjunto de bancos, dispuestos a descontar a los segundos las facturas expedidas por los primeros, y NAFIN que arbitra el proceso. La operación consiste en que la gran empresa u entidad gubernamental registra en el sistema las facturas que debe pagar a las pymes; éstas pueden decidir descontarlas con algunos de los bancos participantes, eligiendo entre aquellos que ofrecen las mejores tasas. Esto se hace de manera electrónica y el banco carga inmediatamente el monto del descuento de la factura en la cuenta bancaria de la pyme. Así, la empresa dispone de liquidez en un proceso ágil de descuento de facturas. Hacia fines de 2010 estaban registrados en el programa 39 intermediarios financieros, 68.000 proveedores y se realizaron 10.000 transacciones diarias por un valor promedio del orden de 80 millones de dólares.

Este programa se complementa con el de compras de gobierno mediante el cual además del descuento de facturas, las pymes obtienen financiamiento de contratos y cartas de crédito. En esta iniciativa se han operado 94.000 con un valor acumulado del orden de 3.300 millones de dólares.



**GRÁFICO 11**  
**SALDOS DE OPERACIÓN DE CADENAS PRODUCTIVAS, PERÍODO 2007-2010.**  
*(Millones de dólares)*



Fuente: NAFIN.

El segundo gran programa para impulsar el financiamiento de las pymes es el de Garantías y Crédito Inducido, donde NAFIN comparte el riesgo crediticio con la banca comercial. Opera con base en la oferta de garantía pública para las pymes, para créditos bancarios o de intermediarios financieros no bancarios (IFNB) con cargo al pago de una comisión.

Este programa de garantías se constituyó a partir de un fideicomiso operado por NAFIN con capital propio, independiente de la institución aunque cuenta con una línea de crédito de ésta, que asegura su operación en caso de agotarse los fondos de capital. Junto con ello existen fondos de contragarantías constituidos con aportaciones de la secretaría de Economía, los gobiernos de los estados y particulares, con los que se respalda el fondo de garantía de NAFIN ante posibles pérdidas por castigos, depreciaciones, etc. Estos fondos de contragarantía eligen a qué programas de garantía ofrecen cobertura con cargo a una comisión.

El programa de Garantías de NAFIN opera en dos modalidades. La primera denominada *Pari Passu* consiste en una cobertura del total de la cartera por valores que en general corresponden al 50% de la misma. El riesgo se estima de acuerdo a los cálculos de pérdidas esperadas que determina la institución financiera; esto es lo que NAFIN garantiza. Se relaciona principalmente con productos empaquetados y el financiamiento a sectores empresariales (máximo 1.250.000 dólares) y especializados (máximo 850.000 dólares); opera por medio de subastas convocadas por NAFIN en las que los intermediarios concursan con base en tasas y condiciones.

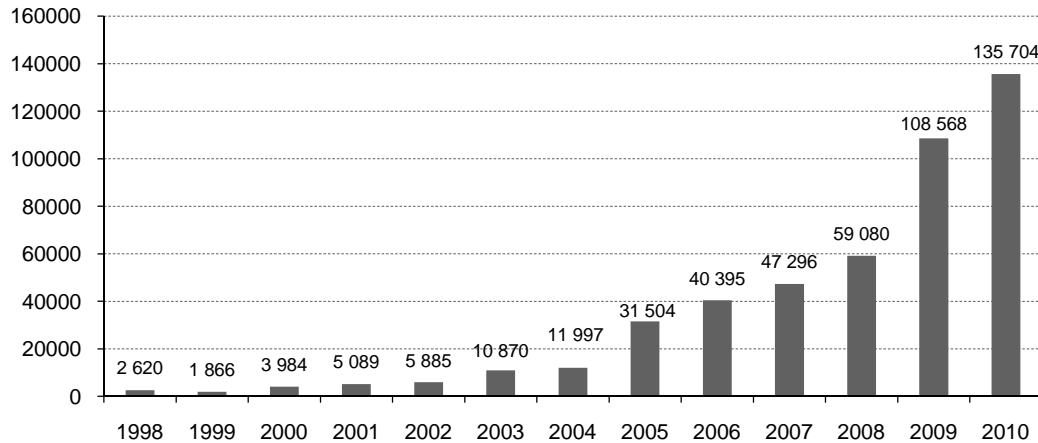
La otra modalidad es la de *Primeras Pérdidas* y se orienta a las carteras en las que los bancos tienen mayor experiencia y por lo tanto pueden estimar mejor sus riesgos. En ese caso la garantía NAFIN opera solo en 5% de la cartera según el cálculo de pérdidas estimadas y cubre los primeros incumplimientos de pago que registre el portafolio hasta por el monto de los recursos reservados. Esta segunda modalidad tiene mejores condiciones en el precio de garantía.

Entre las opciones de productos figura el *Crédito Pyme*, que consiste en la oferta de garantía para los créditos a las pymes por montos inferiores a 250.000 dólares, en los que aplica una tasa subsidiada para la garantía.

El programa funciona con base en un macroproceso que determina los pasos desde la definición del producto hasta la recuperación de la garantía, operado electrónicamente.

En el gráfico 12 se advierte la evolución en el número de empresas apoyadas con garantía NAFIN.

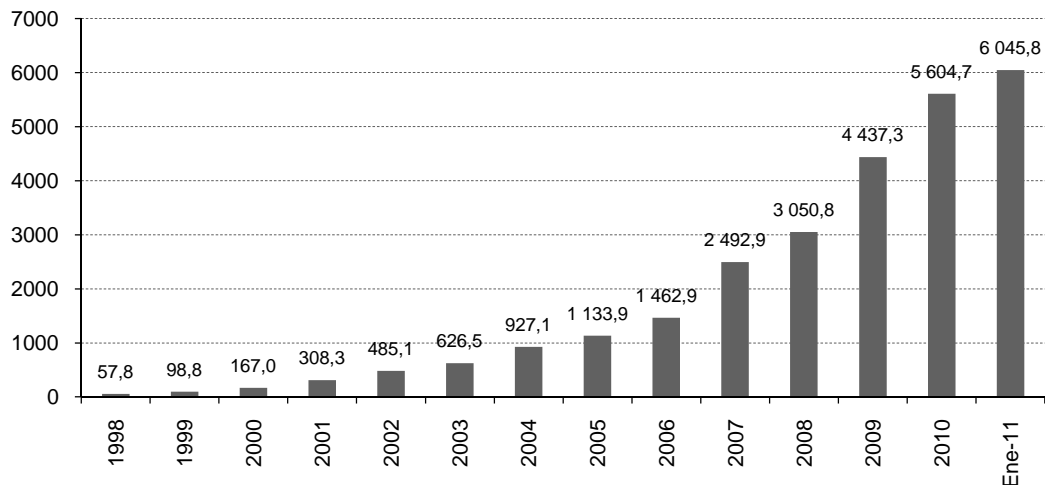
**GRÁFICO 12**  
**NÚMERO DE EMPRESAS APOYADAS CON GARANTÍAS NAFIN**  
**PERIODO 1998-2010**



Fuente: NAFIN (2010).

El impacto por apalancamiento en crédito bancario provocado por el uso de las garantías, que se identifica como “crédito impulsado”, estaba en el orden de los 6.000 millones de dólares, medido por el saldo, en enero de 2011; fue operado por 47 intermediarios financieros bancarios y no bancarios, los cuales ofrecen más de cien productos para las pymes.

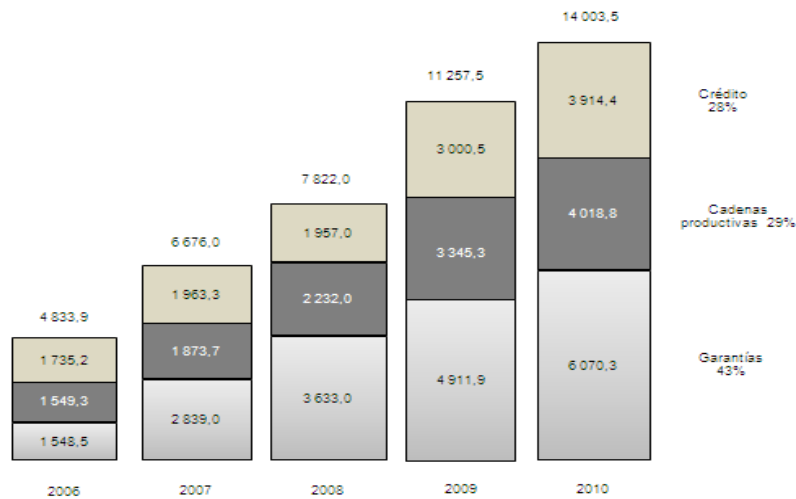
**GRÁFICO 13**  
**SALDOS DE CRÉDITO INDUCIDO A TRAVÉS DEL**  
**PROGRAMA DE GARANTÍAS, PERÍODO 1998-2011**  
*(Millones de dólares)*



Fuente: NAFIN.

En cuanto a la cartera de productos de NAFIN dirigidos a las pymes, en diciembre de 2010, para el crédito directo había un saldo del orden de 3.900 millones de dólares; para cadenas productivas de 4.000 millones y para garantías del orden de 6.000 millones de dólares. Esto último significa cuatro veces el monto de los fondos de garantía aplicados en 2006, como se aprecia en el Gráfico 14.

**GRÁFICO 14**  
**EVOLUCIÓN DE SALDOS DE CARTERA DE CRÉDITO AL**  
**SECTOR PRIVADO OTORGADO POR NAFIN, PERÍODO 2006-2010**  
*(Millones de dólares)*

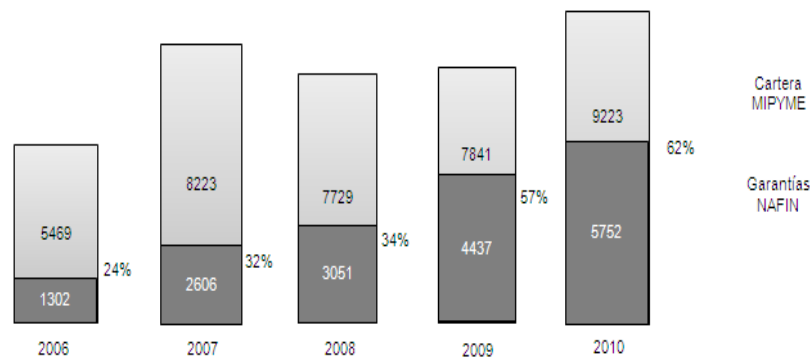


Fuente: Informe NAFIN, 2009.

Nota: los datos de garantías para el 2010 incluyen garantías de crédito, bursátiles y para la terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México.

Como resultado del programa de garantías, se produjo un aumento del crédito inducido que otorga la banca a las MIPYMES; en esa cartera es cada vez mayor el peso de los créditos otorgados con garantía NAFIN.

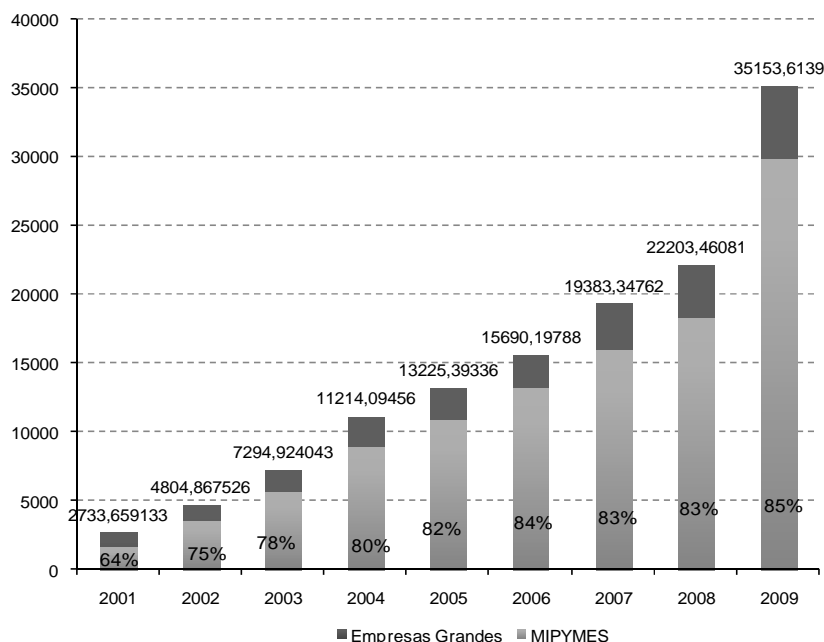
**GRÁFICO 15**  
**CARTERA VIGENTE DE LA BANCA MÚLTIPLE A LAS**  
**MIPYMES Y RESPALDO NAFIN PERÍODO 2006-2010**  
*(Millones de dólares)*



Fuente: NAFIN (2010).

En términos de crédito acumulado, el total del crédito otorgado por NAFIN pasó de 2.700 millones de dólares en 2001 a 35.000 millones en 2009, siendo 85% de ello asignado a pymes.

**GRÁFICO 16**  
**CRÉDITO ACUMULADO OTORGADO AL SECTOR PRIVADO<sup>a</sup>,**  
**PERÍODO 2001-2009**  
*(Millones de dólares)*



Fuente: NAFIN (2009).

<sup>a</sup>: Incluye operaciones de primero y segundo piso así como garantías y crédito inducido.

Por último, un cuadro de distintas variables permite visualizar un perfil de las operaciones de financiamiento (Cuadro 12).

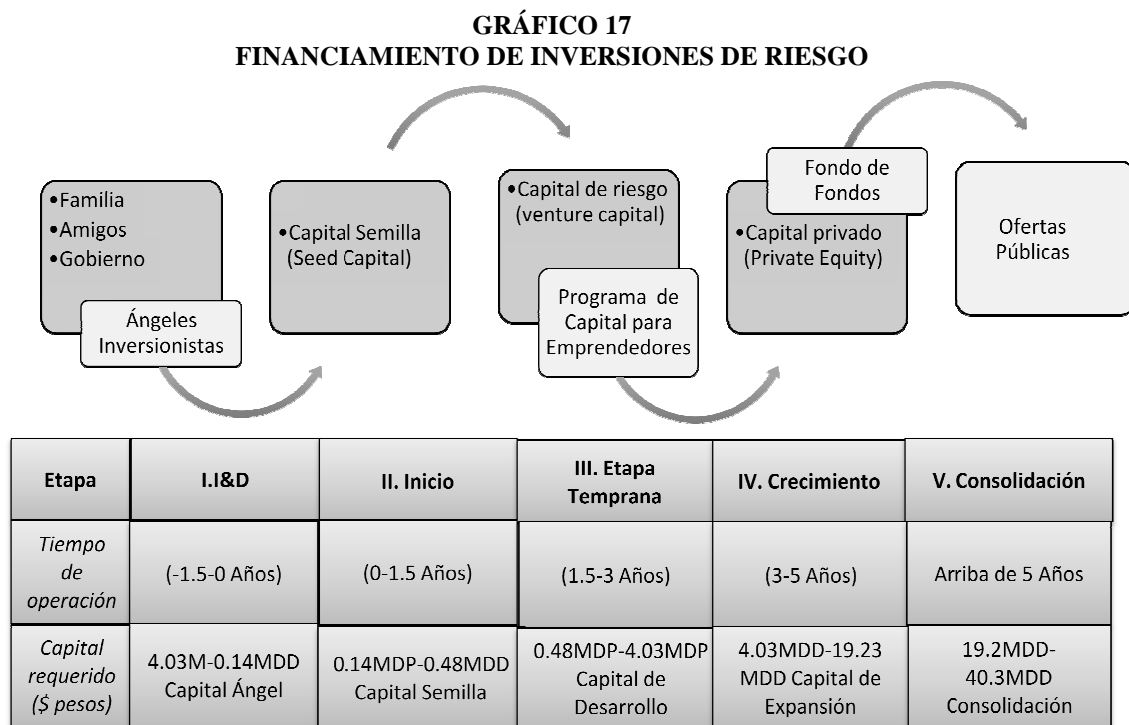
**CUADRO 12**  
**PERFIL DE LAS OPERACIONES DESARROLLADAS POR LOS DISTINTOS**  
**INTERMEDIARIOS FINANCIEROS COMO SALDO INDUCIDO,**  
**MONTO TOTAL Y PORCENTAJES**  
*(Diciembre 2010)*

	Estrato				Sector			Monto			Destino		
	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Comercio	Industria	Servicio	Hasta 12.095 dólares	Hasta 80.638 dólares	Hasta 322.552 dólares	Más de 322.552 dólares	Capital de trabajo	Activo fijo
TOTAL DEL SALDO INDUCIDO	5 751,6												
Millones de dólares	55%	31%	13%	1%	45%	25%	30%	11%	41%	37%	11%	83%	17%

Fuente: Elaboración propia con base en NAFIN. Con tipo de cambio de diciembre de 2010.

El crédito inducido se ha orientado mayoritariamente a las micro y pequeñas empresas (86%), aplicándose principalmente en los sectores de comercio y servicios (75%), con montos donde predominan créditos en un rango de 80.000 a 300.000 dólares (75%) lo que apunta a pymes, destinados mayoritariamente a capital de trabajo (83%).

El segundo gran conjunto de programas de NAFIN para financiamiento de pymes se refiere a la banca de inversión. Para ello se identificaron, de manera general, los grandes segmentos en el ciclo de desarrollo de un proyecto por parte de una PYME, asignando a cada uno de ellos, estimaciones de tiempo y monto de capital requerido por la empresa. Esto se esquematiza en el Gráfico 17.



Fuente: Adaptado de NAFIN.

En este proceso NAFIN ha desarrollado dos programas relacionados con el aporte de capital a las pymes.

El primero es el Programa Emprendedores, iniciado en 2004, a partir de una alianza con CONACYT. Su objetivo es apoyar con capital, en la etapa pre comercial, mediante una inversión conjunta donde el Programa Emprendedores se compromete a una presencia de cinco años en la empresa y requiere participar en el consejo de administración de la misma. Para ello la empresa debe estar formalmente constituida, tener la validación del CONACYT del mérito tecnológico del proyecto y del modelo de negocios para su desarrollo. La aportación de capital se aplica tanto a capital de trabajo como a la compra de activos fijos. De acuerdo a la información disponible para 2009, este programa había revisado 295 propuestas para finalmente apoyar 25 proyectos, con base en inversiones privadas individuales, de capital de riesgo o de capital privado. El patrimonio del fondo bordeaba los 20 millones de dólares ese año.

El segundo programa para apoyar a las pymes en la etapa de crecimiento es el Fondo de Fondos, nombre comercial de la empresa denominada Corporación Mexicana de Inversiones de

Capital, sociedad anónima de capital variable, formada por NAFIN, otros bancos de desarrollo y fondos privados. Como su nombre lo indica, se trata de un fondo de fondos de capital privado, creado en 2006 por la banca de desarrollo para invertir en fondos de capital privado o de riesgo con el objetivo de desarrollar un mercado de capital de riesgo en el país. Para ello, administra capital de riesgo público y privado y desarrolla mecanismos de salida para las inversiones. Los accionistas de este fondo son NAFIN, Bancomext, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR). Cuenta con un patrimonio de 440 millones de dólares y opera con un multiplicador de nueve a uno, en razón de su estrategia de invertir en diversos fondos de capital de riesgo privados. La inversión de cartera es de 335 millones de dólares en 25 fondos, 8 sociedades de capital (SINCA) y 7 inversiones directas. Esto ha significado la promoción de 115 empresas, que generan 28.000 empleos directos, con un tamaño medio de empresa de 243 trabajadores, por lo que se trata de apoyo a empresas medianas. La política de inversión busca rentabilidad en fondos de capital privado con administradores profesionales y un mínimo de capital de 12 millones de dólares y una participación minoritaria de hasta 35 % del capital del fondo. El portafolio de inversiones se aplica en 18 fondos nacionales y extranjeros.

### **3. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)**

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es otra de las agencias que viabiliza y opera fondos en el marco de las políticas para fortalecer el financiamiento de las pymes. Su estrategia está focalizada principalmente a promover MIPYME de base tecnológica orientadas a la innovación. Las empresas de base tecnológica (EBT)<sup>10</sup> son el actor central de los negocios innovadores; operan en un proceso que pasa por distintas etapas durante su ciclo de vida. En particular, la labor de CONACYT se destaca por el apoyo a una etapa pre-competitiva, en la cual las empresas realizan actividades vinculadas con la génesis y formulación de las ideas innovadoras que después desembocan en un nuevo producto o proceso, con presencia en los mercados. La estrategia que orienta las políticas del Consejo para el impulso a la innovación se sustenta en acciones que consideran las siguientes etapas: 1) investigación y desarrollo y pre-comercialización que cuenta con el apoyo de subvenciones; 2) arranque y etapa de crecimiento que puede ser apoyada con capital, lo cual implica riesgo compartido; 3) crecimiento temprano que cuenta con capital de riesgo mediante la toma de participación temporal en el capital de las empresas; y 4) crecimiento acelerado, en la cual se ofrecen apoyos para consolidar el desempeño ante el insuficiente desarrollo de los mercados financieros y la baja disponibilidad de crédito bancario.

---

<sup>10</sup> Las empresas de base tecnológica se basan en el dominio intensivo del conocimiento científico y tecnológico para mantener su competitividad y posición en el mercado. Pueden ser definidas como organizaciones productoras de bienes y servicios, comprometidas con el diseño, desarrollo y producción de nuevos productos y/o procesos de fabricación innovadores, a través de la aplicación sistemática de conocimientos técnicos y científicos (Office of Technology Assessment, 1992; en Díaz Sánchez et al 2007).

**CUADRO 13**  
**PROGRAMAS DE CONACYT PARA PYMES INNOVADORAS.**

Programa	Subprograma	Descripción
AVANCE Alto Valor Agregado en Negocios con Conocimientos y Empresarios	Nuevos Negocios	Apoyar desarrollos financieros y tecnológicos en etapa pro-comercial
	Apoyo a Patentes Nacionales	Fomentar y detonar la protección intelectual de invenciones
	Capital semilla	Inversión temporal de capitales para impulsar empresas basadas en conocimientos científicos y tecnológicos en su etapa de despegue
	Paquetes Tecnológicos	Integrar paquetes tecnológicos para la explotación comercial de desarrollos científicos y tecnológicos.
	Alianzas estratégicas y Redes de Innovación para la Competitividad (ARERIS)	Conformar redes de colaboración entre empresas y centro de investigación y/o instituciones de educación superior para generar innovación en sectores claves.
Programa de Estímulo a la Innovación (PEI)	Innovación Tecnológica para la Competitividad de las Empresas (INNOVATEC)	Enfocado a empresas grandes con proyectos que realicen inversiones en infraestructura de investigación y desarrollo, además de contemplar la creación de nuevos empleos de alto valor.
	Innovación Tecnológica para Negocios de Alto Valor Agregado (INNOVAPYME)	Apoyos económicos complementarios a las MIPYME que realicen actividades de investigación, desarrollo tecnológico o innovación. Deben ser proyectos que generen un alto valor agregado y que fomenten la vinculación con Instituciones de Educación Superior y/o Centros de Investigación y/o otras empresas.
	Desarrollo e Innovación de Tecnologías Precursoras (PROINNOVA)	Enfocado a cualquier tipo de empresa con proyectos en campos precursores del conocimiento y que se desarrollen en vinculación con Instituciones de Educación Superior y/o Centros de Investigación. Se apoyan la conformación de redes entre empresas y universidades así como empresa-empresa y universidad-universidad.
Fondo de Innovación Tecnológica SE- CONACYT para el desarrollo de Empresas Gacela en Fondo PYME	A) Desarrollo e Innovación Tecnológica	Propuestas orientadas a la mejora y/o desarrollo de nuevos productos, procesos, servicios o materiales con un contenido significativo de innovación
	B) Creación y consolidación de grupos y/o centros de ingeniería; para el desarrollo tecnológico	Diseño, investigación y desarrollo tecnológico, así como de la infraestructura física
	C) Creación de Nuevos Negocios de base tecnológica	Propuestas cuyo objetivo sea lograr que desarrollos científicos y/o tecnológicos probados en etapa pre comercial puedan alcanzar la fase de integración del prospecto de negocio.

Fuente: Elaboración propia con datos de CONACYT.

Estas consideraciones sirven de base para el análisis de los tres grandes programas para el impulso de la innovación y los negocios que promueve la Dirección de Desarrollo Tecnológico e

Innovación de CONACYT; estos cuentan con subprogramas orientados a pymes de base tecnológica como el programa de Estímulo a la Innovación (PEI) y el Fondo de Innovación Tecnológica SE-CONACYT (Cuadro 13).

El Programa de Estímulo a la Innovación (PEI) cuenta con tres fondos (INNOVATEC, PROINNOVA e INNOVAPYME) que brindan subsidios fiscales en efectivo a las empresas beneficiarias; éstas deben tener proyectos de innovación cuya selección se hace bajo criterios de prioridades sectoriales. INNOVAPYME es un fondo específicamente destinado a MIPYME mediante el cual se apoyaron 261 propuestas, en 2010, por un monto de 56 millones de dólares. En el fondo PROINNOVA participan las MYPYME asociadas al proyecto de una gran empresa. En los tres subprogramas las empresas deben operar en relación con Instituciones de Educación Superior (IES) o centros de investigación; el subsidio fiscal en efectivo que reciben empresas y las instituciones de educación superior (IES) varía en función de los programas como se indica en el Cuadro 14.

**CUADRO 14**  
**PORCENTAJES DE APOYO RESPECTO AL GASTO ELEGIBLE**  
**POR PROGRAMA Y ACTOR, EJERCICIO FISCAL 2009-2010**  
*(Valores monetarios en millones de dólares)*

Modalidad	Tamaño de Empresa	Comparación de Porcentaje de apoyo respecto al gasto elegible del proyecto en el ejercicio fiscal 2009-2010					
		Proyecto individual	Proyecto en vinculación con instituciones de educación superior/centros de investigación (IES/CI)			Tope máximo de apoyo por empresa (valores monetarios)	
		% de gasto de la empresa	% del gasto de la empresa	% del gasto de las IES/CI,2009	% del gasto de las IES/CI,2010	2009	2010
INNOVAPYME	MIPYME	Hasta 35%	Hasta 50%	Hasta 75%	90%	1,4	1,7
	MIPYME	No aplica	Hasta 75%				
PROINNOVA	Empresas Grandes		Hasta 50%	Hasta 75%	90%	1,6	2,2
INNOVATEC	Empresas Grandes	Hasta 22%	Hasta 30%	Hasta 75%	75%	2,8	2,9

Fuente: Adaptado de CONACYT.

**CUADRO 15**  
**RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE ESTÍMULO**  
**A LA INNOVACIÓN, AÑOS 2009-2010**  
*(Millones de dólares)*

Categoría	2009		2010	
	Número de Propuestas	Estímulo Otorgado (millones de dólares)	Número de Propuestas	Estímulo Otorgado (millones de dólares)
INNOVATEC	352	39,29	250	55,88
INNOVAPYME	188	90,78	261	55,83
PROINNOVA	47	20,28	193	80,07
	587	150,35	704	191,78

Fuente. AMSDE (2010).

Las MIPYME han tenido una participación creciente en el presupuesto del PEI: en 2009 captaron 48% de los recursos (78 millones de dólares) y en 2010, éstos aumentaron el 55% (120 millones de dólares).

Otro hecho destacable es el aumento de la cooperación de las universidades con las actividades innovadoras de las empresas. En 2009, las universidades participaban en el 69% de los 587 proyectos apoyados; recibiendo subsidios del orden de 30 millones de dólares. En 2010, las



universidades participaron en 76% de los 704 proyectos y recibieron alrededor de 200 millones de dólares. Haciendo un corte por tamaño de empresa, en 2010, 13 universidades y centros de investigación participaron en 390 proyectos que involucraban MIPYME.

El Fondo de Innovación Tecnológica CONACYT-Secretaría de Economía es un fideicomiso establecido entre ambas instituciones, dirigido a impulsar a las firmas que operan dentro del Programa de Empresas Gacela en su relación con las empresas tractoras (que son las grandes empresas articuladoras de las cadenas productivas). Este programa se inscribe en la estrategia de México Emprende, de la Subsecretaría de Pymes. Las propuestas de empresas grandes deben incorporar, obligatoriamente, la participación tecnológica de, al menos, 10 MIPYME con aportaciones concretas en el desarrollo del proyecto para incrementar sus niveles de competitividad mediante el desarrollo de nuevos productos, procesos de manufactura, materiales o servicios.

El número de MIPYME atendidas por este fondo registró un aumento importante en el último año. En el período 2002-2009 se apoyaron 358 empresas de este tipo, mientras que solo en 2010, recibieron atención 231 MIPYME, de las cuales 32% eran microempresas y 46% pequeñas.

El presupuesto asignado para las MIPYME en 2010, fue de alrededor de 50 millones de dólares, de los cuales 78% fue para micro y pequeñas empresas.



## D. Evaluación de las estrategias, los instrumentos y la implementación del sistema de apoyo financiero a las pymes

La estrategia desarrollada en México para impulsar a las pymes, y en particular su financiamiento, representa un esfuerzo complejo y articulado, con resultados de impacto al haber logrado renovar el flujo de crédito a este tipo de actores, mediante una oferta que busca tener un enfoque comprensivo para atender las principales necesidades de financiamiento de este significativo segmento empresarial. Esta estrategia ha tenido un carácter evolutivo con un importante proceso de aprendizaje logrado mediante la cooperación de actores públicos y privados, por lo que cabe esperar que continúen los ajustes y desarrollo de planes y productos, en los distintos programas. Esto es más fácil de comprobar en los programas desarrollados por NAFIN y CONACYT ya que el Fondo PYME tiene una cierta opacidad en la información de sus operaciones, lo que dificulta el análisis y su evaluación.

A pesar de estos avances notables, la estrategia y sus políticas para promover el financiamiento para las MIPYMES presentan algunos elementos que son objeto de comentarios críticos.

El universo objetivo de estos programas es de 250.000 pymes y más de 4,8 millones de microestablecimientos; pese a los alcances señalados en la estrategia, la cobertura es aún insuficiente en relación con ese universo. Para alcanzar niveles de cobertura más altos se requeriría aumentar significativamente los presupuestos aplicados para ese fin<sup>11</sup>.

Asimismo, la información disponible sugiere que, no obstante haberse incrementado el número de productos de crédito para las pymes que ofrecen los intermediarios financieros, estos productos son aún demasiado genéricos; por ello parece conveniente establecer una mayor diferenciación en razón del tamaño de las empresas, distinguiendo al menos entre pequeñas y medianas. En esta misma dirección parece necesario llevar adelante más esfuerzos para desarrollar y consolidar empresas en fase de *start-up*. En lo relacionado con el muy complejo tema de los

---

<sup>11</sup> Dentro de este universo hay un conjunto de empresas que, por sus características, no califican para recibir apoyos por la vía del crédito, sino a través de programas de subsidios. Si se considera que, según NAFIN, se apoyaron más de 135.000 empresas en 2010, de las cuales 55% fueron microempresas y asumiendo que se trata de créditos nuevos en su totalidad, ello puede significar que fueron atendidas unas 60.000 empresas del segmento de pequeñas y medianas. Esto está lejos del universo de las 250.000 mencionadas.

microestablecimientos, no es clara la evidencia sobre los logros conseguidos, por ejemplo, en los programas de incubadoras y la sostenibilidad en el tiempo de los proyectos incubados.

En el programa de fondo de garantía, si bien ha sido creciente el número de intermediarios que participan, cabe observar que el financiamiento a las empresas está concentrado en cuatro grandes bancos, mientras que los otros 37 focalizan el crédito en el consumo y la vivienda, según información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en diciembre de 2010 (Cuadro 16).

**CUADRO 16**  
**PARTICIPACIÓN DE CUATRO GRANDES BANCOS**  
**EN LA CARTERA DE CRÉDITOS A EMPRESAS,**  
**JUNIO DE 2001 Y DICIEMBRE DE 2010**  
*(En porcentajes)*

	Junio 2001	Diciembre 2010
Santander	6,00	13,29
Bancomer	23,62	21,97
Banorte	5,92	11,25
Inbursa	9,82	13,36
Participación en total crédito a empresas	45,36	59,87

Fuente: CNBV (2010).

Nota: en el Boletín de la Banca Múltiple de Junio 2001 se reporta como crédito “comercial” y en el de Diciembre 2010 como crédito “a empresas”.

Esta situación muestra un aumento relativo en la concentración de cartera de estos bancos en relación con el año 2001; ello es más significativo al observar que entre 2001 y 2010 hubo un incremento en el total del crédito al sector empresarial. Este aumento en la concentración es resultado de la mayor participación de tres de estos bancos, debido a cambios en el portafolio de sus negocios.

**CUADRO 17**  
**ESTRUCTURA DE PEQUEÑOS Y GRANDES CRÉDITOS EN CUATRO**  
**GRANDES BANCOS, PRIMER TRIMESTRE DE 2011**  
*(En dólares)*

BANORTE					
Intervalo del crédito (en dólares)	Número de créditos	Monto de cartera TOTAL	Monto Promedio de cartera	% de créditos	% de cartera
De 0 a 200 mil	38 410	1.73 491 367	38 362	90,14%	17,27%
De 200 mil a 403 millones	3 954	7 056 437 936	1 784 633	9,28%	82,73%
Total	42 612	8.529.929.303			
SANTANDER					
De 0 a 200 mil	35 087	1 313 233 365	37 428	88,88%	12,40%
De 200 mil a 403 millones	4 390	9 274 867 939	2 112 726	11,12%	87,60%
Total	39 477	10 588 091 305			
INBURSA					
De 0 a 200 mil	35 958	269 722 909	7 501	95,89%	2,57%
De 200 mil a 403 millones	1 542	10 204 969 791	6 618 009	4,11%	97,43%
Total	37 500	10 474 692 700			
BANCOMER					
De 0 a 200 mil	190 659	2 610 094,056	13 690	64,13%	14,76%
De 200 mil a 403 millones	6 773	15 086 451 084	2 227 440	2,28%	85,29%
Total	297 298	17 689 076 111			

Fuente: CNBV (2011).

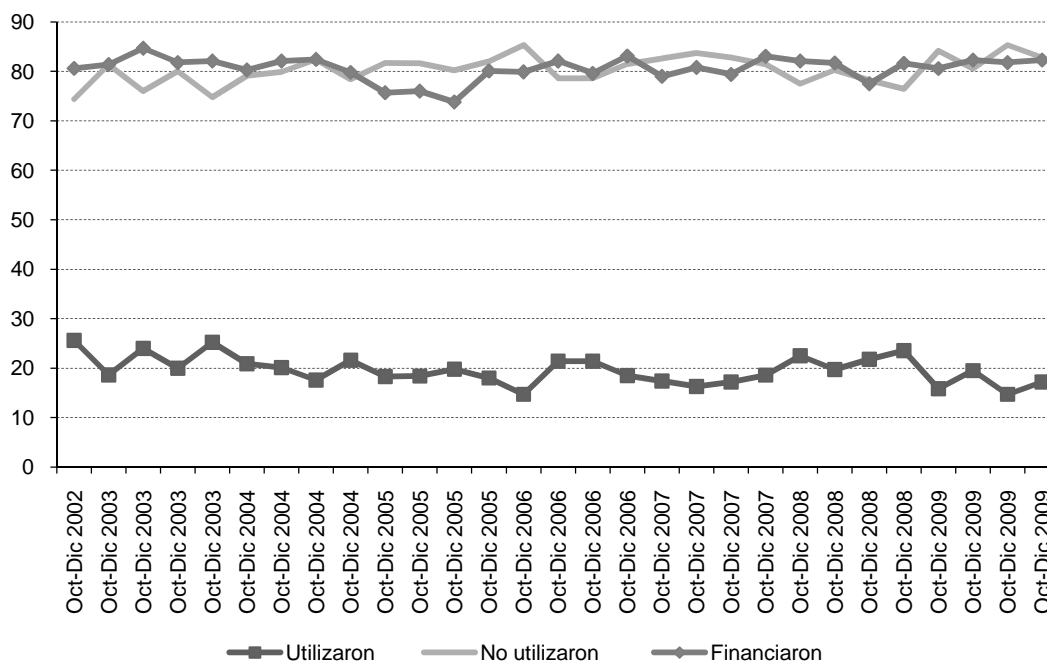
Dentro de este subconjunto es posible hacer una estimación para aproximar la participación relativa de los pequeños créditos en el total de la cartera de crédito a empresas en cada uno de esos bancos. Asumiendo conforme a la información disponible que el rango de créditos a MIPYMES llega hasta los 200.000 dólares, el Cuadro 17 resume la estructura de pequeños y grandes créditos en cuatro bancos grandes, en el primer trimestre de 2011.

El Cuadro 17 muestra que el número de los pequeños créditos oscila entre 64 y 96% del total; sin embargo su participación en la cartera es de alrededor de 15% y, en el caso de Inbursa, solo es 2,5% dado que este banco se especializa en banca corporativa. Los montos promedio de los créditos pequeños son de 37.000 dólares (en dos bancos), mientras que en Bancomer son de 14.000 dólares y en Inbursa son de 7.500 dólares, por lo que se deduce que estos créditos corresponden principalmente a montos pequeños destinados a capital de trabajo.

Estas evidencias ponen en cuestión el alcance de estos créditos bancarios, asumiendo que una parte de ellos ha sido inducida por el programa de garantías. También sería necesario indagar sobre los factores que hacen que la mayoría de los bancos no se interese en hacer negocios financiando la actividad productiva, en particular a las pymes, a pesar de los incentivos gubernamentales.

Por último, dos datos relevantes muestran la distancia por recorrer para tener una solución sólida al financiamiento de las pymes en México. El primero indica que, en el caso de las pequeñas empresas, el uso de crédito bancario disminuyó 10% en el período 2002-2009, según encuestas del Banco de México (Gráfico 18)

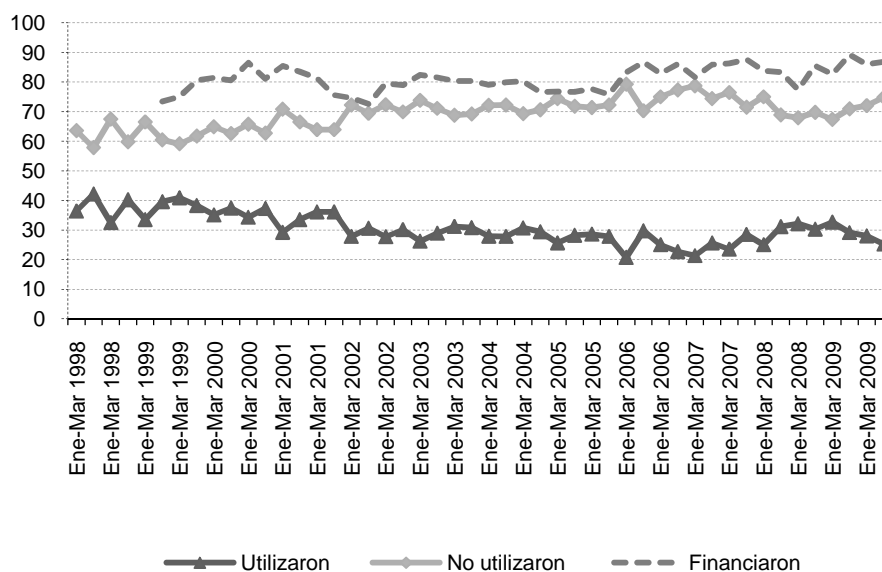
**GRÁFICO 18**  
**USO DEL CRÉDITO POR PEQUEÑAS EMPRESAS,**  
**PERÍODO 2002-2009**  
(Porcentajes de empresas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

En las medianas empresas el uso del crédito bancario se mantuvo relativamente estable, mientras que se observa un incremento de las que se financiaron recurriendo al crédito de proveedores (Gráfico 19).

**GRÁFICO 19**  
**USO DEL CRÉDITO POR EMPRESAS MEDIANAS,**  
**PERÍODO 1998-2009.**  
(Porcentajes de empresas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

El segundo dato importante proviene de los censos económicos de 2009. En forma consistente con lo anterior, se registra un porcentaje mayoritario (72,1%) de empresas que no tuvo financiamiento (Cuadro 18). Sin embargo, las causas por las cuales no lo obtuvieron son aún más llamativas (Cuadro 19). Para las MIPYME, la causa mayoritaria es “No lo necesitaron” y en segundo lugar “Altos intereses”. Esto sugiere que existe una notoria distancia de este tipo de empresas en relación con la banca, ya que la interpretación de “no necesitarlo” es “no lo obtendría, entre otras razones, por los requisitos”, lo cual se complementa con el tema de la tasa de interés.

**CUADRO 18**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE NO TUVIERON FINANCIAMIENTO,**  
**AÑO 2009**

Empresas por tamaño	Porcentaje
Total Nacional	72,1
Micro	72,8
Pequeña	58,3
Mediana	46,8
Grande	45,1

Fuente: Censos Económicos (2009).

**CUADRO 19**  
**CAUSAS POR LAS QUE LAS EMPRESAS NO OBTUVIERON CRÉDITO, AÑO 2009**  
*(En porcentajes)*

Estrato	Requisitos	No lo necesitaron	Altos intereses	Instituciones lejos	Desconocen el procedimiento	No confían en los bancos
Nacional	12,9	53,6	40,7	2,0	3,0	3,4
Micro	13,1	53,1	41,2	2,1	3,1	3,4
Pequeña	5,9	67,5	27,1	1,0	1,3	1,9
Mediana	4,6	67,3	19,6	0,5	0,9	1,5
Grande	3,0	69,1	9,5	0,3	0,5	0,7

Fuente: Censos Económicos (2009).

En consecuencia, a pesar de los logros de los programas de apoyo al financiamiento a las pymes en esta última década, que no tienen precedentes en el país, es necesario reflexionar sobre el diagnóstico que atribuye el atraso de este tipo de empresas a la falta de crédito, según se ha visto anteriormente. Además de esos factores, cabe preguntarse si el prolongado bajo crecimiento de la economía nacional junto con los comportamientos derivados de ciclos muy cortos, no constituye un elemento relevante. De ser así, es condición imprescindible que el país tenga un crecimiento sostenido para que las políticas de financiamiento puedan prosperar.

Para concluir, los principales hallazgos de este estudio muestran una importante transformación en las condiciones para el financiamiento de las pymes como resultado de la puesta en operación de una estrategia y un conjunto de políticas públicas en combinación entre los actores públicos y privados que operan en el sector. Estas nuevas condiciones son producto de importantes innovaciones vinculadas con aspectos institucionales, de organización de los flujos financieros para desarrollar mercados, y la cooperación entre agencias públicas.

Conforme a las evidencias encontradas, la estrategia adoptada parece sostenible en el tiempo y existe voluntad política para llevarla adelante. Sin embargo, algunos datos, como los del censo económico y la encuesta solicitada por Banxico, revelan una cierta resistencia al uso de crédito proveniente de intermediarios financieros en amplios sectores de las MIPYME; ello indica la necesidad de contar con políticas orientadas a mejorar la percepción mostrando las ventajas de acceder a estos servicios.

Por su parte, el programa de garantías enfrenta el reto de desarrollar programas para aumentar el financiamiento de activos fijos que promuevan la imprescindible renovación en la plataforma productiva de las pymes como forma de impulsar un incremento de su productividad y competitividad.

En una dirección similar, parece imprescindible elevar los montos del programa de estímulo a la innovación y del fondo de innovación que gestiona CONACYT para acelerar el desarrollo de pymes innovadoras en el país. Asimismo sería recomendable que el programa de Emprendedores de la Subsecretaría de PYMES cuente con un segmento más focalizado y específico para la promoción de *start-up* de base tecnológica como los que podrían desarrollarse desde las universidades para dar un nuevo empuje a la innovación como base de la competitividad en el país.

Por último, el desafío más relevante de la estrategia desarrollada es trascender de una política de financiamiento basada en el crédito hacia una política financiera que considere el conjunto de servicios financieros que requieren las MIPYME, particularmente el ahorro. Este desarrollo es una condición para la evolución económica de este tipo de agentes, formando recursos propios para financiar sus actividades y enfrentar los imprevistos y desequilibrios que se presentan en su actividad. Para ello sería de gran importancia la implementación de una política mucho más potente orientada a fortalecer el desarrollo de las instituciones que operan en el sistema de ahorro y crédito popular que, en su escala limitada, han mostrado fuertes potencialidades para resolver el dilema de las barreras de acceso al crédito atribuidas a las asimetrías de información; estas instituciones, utilizando metodologías distintas a las de los bancos para créditos masivos, han probado que los sectores populares, incluyendo las MIPYME, tienen capacidad de ahorro.





## Bibliografía

- Angelelli, Pablo (2007), Las agencias de apoyo a la MIPYME y el Banco Interamericano de Desarrollo. Áreas de oportunidad para nuevas operaciones, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, BID.
- Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) (2011), Políticas públicas de impulso al crecimiento económico (mimeo), México, Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico.
- Aoki, Masaiko, Kevin Murdock, and Masahiro Okuno-Fujiwara (1996), Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View in “The Role of Government in East Asian Economic Development” Edited by Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara, Oxford: Clarendon Press.
- Babatz, Guillermo (2008), Competencia y modernización bancaria, (mimeo) México, Seminario Banxico-Cemla.
- Banco de México (2010), Reporte sobre el sistema financiero- Junio Banco de México, México.
- Banco de México (2010<sup>a</sup>) Encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio, [en línea] <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/estadisticas/financiamiento-informacion.html>.
- Cárdenas, Javier y Alberto Huidobro (2005), El Mercado financiero en pequeño y el futuro de la banca de desarrollo en México, en “El nuevo milenio mexicano”, Lucino Gutiérrez y Pascual García Alba (Coord.); México, Eon- UAM A.
- Garrido, Celso (2005), Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México. Transformaciones contemporáneas y dilemas actuales. México, Siglo XXI-UAM.
- Garrido, Celso y Francisco Prior (2006), Bancarización y Microfinanciamiento, en “Agenda para el Desarrollo Volumen 6” José Luis Calva (Edit.), México, UNAM\_ Plaza y Valdés.
- Garrido, Celso y Ricardo Padilla (2006<sup>a</sup>), Evolución estratégica de la manufactura y nueva organización económica nacional. Problemas y desafíos para el desarrollo manufacturero en México, en “Agenda para el Desarrollo Volumen 5” José Luis Calva (Edit.), México UNAM\_ Plaza y Valdés.
- Garrido, Celso y Beatriz García (2011). Políticas para impulsar conductas innovadoras de las pymes en México durante los dos mil en “Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina” Giovanni Stumpo y Marco Dini (editores) Chile, CEPAL (en prensa).
- Hausman, Ricardo, Emilio Lozoya e Irene Mía (2009), The Mexican competitiveness report 2009, World Economic Forum, Harvard, Mass
- Listerri, Juan J. (2007), Alternativas de sistemas de garantías de crédito para las MIPYMES, Washington, BID.

- NAFIN (2009) Informe anual, México, NAFIN.
- \_\_\_\_ (2006) Informe anual, México, NAFIN.
- Ortiz, Guillermo (2009), Una banca de desarrollo para el crecimiento económico y la generación de empleo, (mimeo), México, Cámara de Senadores, [en línea]  
<http://www.senado.gob.mx/libreria/sen/libreria/eventos/reformas/FBE/14.pdf>.
- Pombo, Pablo y Romy Calderón (edit.) (2008), Los sistemas de garantía en Iberoamérica. Experiencias y desarrollos recientes, Perú, REGAR-SEGIB.
- Saavedra, García María Luisa (2010), El sistema de garantías para el apoyo de las pymes en México, Ponencia presentada al Simposio internacional del docencia e investigación en pymes, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México [en línea]  
<http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/210/PonenciaPuebla.pdf>.
- Secretaría de Economía (2001), Documento informativo sobre las pequeñas y medianas empresas en México, (mimeo) México, [en línea]  
[http://www.cipi.gob.mx/html/..%5CPol\\_Apoyo\\_Pymes\\_Mex.PDF](http://www.cipi.gob.mx/html/..%5CPol_Apoyo_Pymes_Mex.PDF).
- SHCP (2010), México, importancia y trascendencia de las garantías, cambios en la normatividad y regulación, (mimeo), México, Secretaría de Hacienda y Crédito, Público.
- Stiglitz Joseph, Thomas Hellmann, Kevin Murdock (1996), Financial Restraint: Toward a New Paradigm, in “The Role of Government in East Asian Economic Development” Edited by Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara, Oxford: Clarendon Press, 1996 y Andrew Weiss (1981) Credit rationing in markets with imperfect information, American Economic Review 71- 3.
- OCDE (2007) SME in Mexico. Issues and policies. Paris.
- Díaz Sánchez, Eduardo; Gómez, Carlos; Cuervo, Javier; de la Sota, José (2007), Guía para emprendedores de base tecnológica. Sistma Madrid, Madrid.