

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Promoción de finanzas incluyentes mediante prácticas innovadoras de la banca de desarrollo

El caso de las pymes en México

Ramón Lecuona



NACIONES UNIDAS

CEPAL

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Promoción de finanzas incluyentes mediante prácticas innovadoras de la banca de desarrollo

El caso de las pymes en México

Ramón Lecuona



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Ramón Lecuona, Consultor de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4197

LC/L.4249

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-01081

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5	
Introducción	7	
I. La infraestructura y el acceso a los servicios financieros en México	9	
II. El uso de los servicios financieros en México	13	
III. La estructura productiva mexicana según el tamaño de las empresas: un mundo de microunidades económicas	15	
IV. La inclusión financiera de las empresas micro, pequeñas y medianas	19	
V. Algunas hipótesis para explicar la relativamente alta exclusión financiera de las pymes en México	23	
VI. Banca de desarrollo e inclusión financiera de las micro, pequeñas y mediana empresas	27	
VII. Conclusiones y lecciones de la exclusión mexicana	33	
Bibliografía	37	
Serie Financiamiento para el Desarrollo: números publicados	39	
Cuadros		
Cuadro 1	Indicadores básicos de acceso al sistema financiero: México 2014	10
Cuadro 2	Indicadores de acceso de los servicios financieros para algunos países de América Latina: 2014	10
Cuadro 3	Clasificación de algunos países de América Latina según el nivel de desarrollo del mercado financiero: índice de competitividad global 2015-2016.....	11
Cuadro 4	Indicadores de uso de los servicios financieros para algunos países de América Latina: 2014	13
Cuadro 5	Características de las unidades económicas de los sectores privados y paraestatal que operaron en México: 2013	16

Cuadro 6	Características de las unidades económicas de los sectores privados y paraestatal que operaron en México: 1998-2013	17
Cuadro 7	Proporción de empresas según su tamaño en algunos países de América Latina	17
Cuadro 8	Proporción de unidades económicas sin cuentas bancarias y motivos para no tenerlas, según tamaño de la unidad. México: 2013	20
Cuadro 9	Proporción de unidades económicas con financiamiento y sus fuentes según tamaño de la unidad: México 2013	20
Cuadro 10	Proporción de unidades económicas sin crédito bancario y causas para no tenerlo, según tamaño de la unidad: México 2013	21
Cuadro 11	Algunos indicadores de utilización de los servicios financieros por las empresas de países seleccionados de América Latina: 2010.....	22
Cuadro 11	Exportaciones e importaciones de bienes y servicios como proporción del PIB: América Latina y el Caribe 2015	23
Cuadro 12	Tasa tributaria total como porcentaje de las utilidades de las empresas: América Latina y el Caribe 2015.....	24
Cuadro 13	Subíndices de competitividad global: factores básicos y de eficiencia en países de América Latina 2015.....	25
Cuadro 14	Facilidad para hacer negocios en países de América Latina 2015	26
Cuadro 15	Financiamiento interno al sector privado: México 2011-2015	28
Cuadro 16	Saldos de cartera de crédito directa e inducida al sector privado: NAFINSA 2011-2014	29
Cuadro 17	Saldos de cartera de crédito directa e inducida al sector privado: BANCOMEXT 2011-2015	30
Cuadro 18	Saldos de cartera de fomento a las pequeñas y medianas empresas: BANCOMEXT 2012-2015	31

Resumen

México es parte de la cruzada internacional por la inclusión financiera, su reto es complejo pues históricamente muestra baja profundidad financiera respecto a otros países de desarrollo similar. Su infraestructura de acceso a los servicios financieros cubre la mayor parte del territorio y de la población, pero no destaca en Latinoamérica.

La estructura productiva mexicana presenta un componente de microempresas mayor que el de otras economías de la región, con 74% en la informalidad, 84% que no maneja cuentas bancarias y 94% que no utiliza crédito. Entre las pymes más de la mitad carece de cuentas y tres cuartas partes de crédito. Independientemente de su tamaño, la gran mayoría de las empresas declara no necesitar servicios bancarios, lo que apunta a la exclusión voluntaria.

Esta autoexclusión pudiese estar influida por una alta apertura comercial, competitividad país mediana, y una pesada carga tributaria total; empresas con altos costos y competencia internacional podrían estar recurriendo a la informalidad para evadir la carga tributaria y evitan a los bancos para no ser detectadas.

En el marco de la Reforma Financiera 2014, México fijó como objetivo la inclusión financiera de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) y ha potenciado a los bancos de desarrollo, principalmente NAFINSA Y BANCOMEXT. Los retos para la banca de desarrollo son la identificación de sus beneficiarios donde los intermediarios comerciales no participan y segmentarlos adecuadamente; deberá continuar interactuando con los bancos nacionales y aumentar su alcance mediante los bancos sectoriales y regionales, que están más cerca de las pymes. También, ha de aprovechar a los intermediarios financieros no bancarios, críticos en la iniciación de las pymes como usuarias del crédito.

En la experiencia reciente de México se registra una revitalización de la banca de fomento y un sensible aumento de los fondos que canaliza; se trata de una nueva filosofía incluyente, con mayores recursos, más que de prácticas innovadoras probadamente exitosas.

Introducción

Luego del estallido de la crisis financiera global en 2008, la primera prioridad de las más altas esferas de gobierno de los países más importantes del mundo, y de sus instancias de coordinación internacional, fue contener sus efectos y evitar su expansión alrededor del planeta.

Inmediatamente después, se visualizó la necesidad de crear los fundamentos para un crecimiento fuerte, sostenido y balanceado en el siglo XXI. De esta manera, en la declaración de los líderes del G-20, posterior a la Cumbre de Pittsburgh en septiembre del 2009, quedó claramente plasmado este objetivo como compromiso.

Así mismo, en dicha declaración, como parte de la agenda para fortalecer el apoyo a los más vulnerables, los líderes del G-20 postularon: “nos comprometemos a mejorar el acceso a los servicios financieros de los pobres, hemos acordado apoyar la difusión segura y racional de los nuevos modos de prestación de servicios financieros capaces de llegar a los pobres y, basándonos en el ejemplo de la microfinanciación, aumentaremos la escala de los modelos exitosos de financiación de las pequeñas y medianas empresas”.

En este contexto, la inclusión financiera ha surgido como un tema importante en la agenda global para el crecimiento sostenible de largo plazo. Los bancos centrales, tanto de países desarrollados como emergentes, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Corporación Financiera Internacional (AIF), y el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), están tomando un papel crecientemente activo a nivel internacional en la recolección de información y el establecimiento de estándares para mejorar la inclusión financiera (AMIDZIC, 2014).

Con desempleo creciente, especialmente entre los jóvenes, una estrategia promisoriosa para absorber a los millones de desempleados en los países pobres es la promoción de las pequeñas y medianas empresas. De un estimado de 25 a 30 millones de pequeñas empresas formales en el mundo en desarrollo, aproximadamente la mitad carecen de acceso a servicios bancarios formales (MWANGI, 2012).

Así pues, en el contexto de un vigoroso movimiento internacional para incentivar la inclusión financiera en buena parte del mundo, México ha tratado, decisivamente, de impulsar este proceso diseñando, institucionalizando y aplicando políticas públicas específicas. En octubre de 2011 se crea por decreto presidencial el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CNIF), como el organismo de

consulta, asesoría y coordinación entre autoridades financieras del país, para formular, poner en marcha y dar seguimiento a la Política Nacional de Inclusión Financiera. Posteriormente, en el marco de la Reforma Financiera, aprobada por el Congreso en enero de 2014, se fortalece el esquema regulatorio del sistema financiero. "... para que este sector contribuya en mejor medida a un crecimiento económico incluyente, especialmente a través de un incremento en la penetración del crédito, en beneficio de las familias y de las pequeñas y medianas empresas".

La definición de la inclusión financiera que ha hecho explícita el CNIF, apegada a las mejores prácticas internacionales, tiene un carácter multidimensional, con cuatro vertientes fundamentales:

- Acceso o penetración, es decir, infraestructura disponible para ofrecer servicios financieros.
- Uso o contratación por parte de la población de productos financieros.
- Protección y defensa del consumidor.
- Educación financiera.

Si bien estos esfuerzos por la inclusión financiera han tenido efectos importantes, México tiene aún un buen trecho por andar en este campo. Esto debido a que el punto de partida fue muy desventajoso; por muchos años, ha sido materia de estudio la relativamente baja penetración financiera mexicana, respecto a otros países, con niveles parecidos o inferiores de ingreso y desarrollo. Y los estudios recientes, sobre inclusión financiera, reafirman la historia. Así, por ejemplo, Rojas-Suárez (2014), demuestra que América Latina presenta indicadores de inclusión financiera inferiores a los países, fuera de la región, con niveles de ingreso real per cápita similares. A su vez, los datos de México se ubican por abajo de la media latinoamericana. Esta situación, de rezago relativo, también puede verse en el estudio de Cámara (2014), en el que mediante un índice multidimensional se califica a 82 países de distintas zonas del mundo y diversos niveles de desarrollo, y México ocupa el lugar 66 de la lista en cuanto al nivel de inclusión financiera.

Este trabajo se centra en la situación que guarda la inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas, sobre todo, en lo que toca al uso que hacen de la infraestructura con que cuenta el sistema financiero mexicano. Se subrayan las restricciones que presenta la demanda por servicios financieros de las empresas de menor tamaño y, por el lado de la oferta, se ubica el papel que juega la banca de desarrollo en cuanto a cobertura e inclusión. Por último, se delimitan las condiciones macro que propician, estructuralmente, la informalidad y la exclusión financiera voluntaria, complicando el desarrollo empresarial, pese a una creciente canalización de crédito al sector privado.

I. La infraestructura y el acceso a los servicios financieros en México

Una de las dimensiones críticas de la inclusión financiera es la difusión o extensión de los servicios. Esto tiene que ver con la posibilidad física de acceso a los puntos de atención con que cuenta el sistema financiero. Es decir, está determinada por el nivel de desarrollo de la infraestructura de contacto con el público; se mide, comúnmente, por el número de sucursales, cajeros automáticos, corresponsales, y/o terminales punto de venta (TPV), por cada 10.000 habitantes. Pero, también es importante la métrica del número de puntos de atención por kilómetro cuadrado, pues la distancia es crítica para el acceso. Según el Banco Mundial, alrededor del 20% de las personas excluidas de los servicios financieros en el mundo indican que la distancia obstruye su acceso a los puntos de servicio.

La infraestructura del sistema financiero mexicano ha crecido significativamente durante los últimos años; se pasó de cubrir con sucursales al 36% de los municipios del país en 2009 a 50% en 2014; el número de sucursales pasó de 1,4 por cada 100.000 en 2009 a 1,9 en 2014, los cajeros automáticos aumentaron de 4 por cada 10.000 personas a 5,1 en el mismo periodo, y las terminales punto de venta pasaron de 59 a 86. Actualmente, esta infraestructura alcanza para dar, potencialmente, algún tipo de acceso a prácticamente toda la población, y para cubrir la mayor parte del territorio nacional. De acuerdo a los datos contenidos en el informe del CNIF correspondiente al año 2015 (véase cuadro 1), para diciembre del 2014 el 97% de la población adulta tenía posibilidades de acceso a algún o algunos puntos de atención del sistema financiero; en lo que respecta a la cobertura geográfica, el 74% de los municipios contaba con puntos de acceso, casi el doble que en 2009. Los municipios y población no atendidos se ubicaban en las zonas rurales más remotas y de baja densidad económica. Sin embargo, la cobertura era muy distinta según el canal del que se trate. Así, las casi 17 mil sucursales de instituciones financieras existentes a fines de 2014, apenas cubrían al 50% de los municipios, pero, desde luego, estos eran los más poblados y productivos; de esta manera, el 92% de los habitantes adultos del país tenían acceso potencial a una sucursal. A su vez, casi 27 mil corresponsales daban servicio a 57% de los municipios y acceso potencial al 93% de la población adulta.

Cuadro 1
Indicadores básicos de acceso al sistema financiero: México 2014

Canal	Puntos por cada 10 000 habitantes	Municipios cubiertos (en porcentajes)	Población adulta potencialmente cubierta (en porcentajes)
Sucursales	1,87	50	92
Corresponsales	3,13	57	93
Cajeros	5,07	56	94
TPV	85,85	66	95
Total	95,93	74	97

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En un orden de cobertura relativamente similar, más de 44 mil cajeros automáticos estuvieron accesibles en el 56% de los municipios en los que habitaba el 94% de los adultos. Las terminales punto de venta pasaron de 750 mil, para ubicarse en el 66% de los municipios y dar acceso al 95% de la población. Como ya se mencionó, en conjunto, estos canales dieron cobertura potencial al 74% de los municipios y al 97% de los habitantes del país.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) reportó 105 millones de suscriptores a teléfonos celulares al cierre de 2013, lo que significa que los poco más de 6 millones de contratos de banca móvil registrados en esa misma fecha representaban el 5,8% del total de las suscripciones a teléfonos celulares en el país (CNIF, 2015). Así hay una enorme oportunidad para aumentar el acceso a los servicios financieros por este canal, cuyo uso crece rápidamente pero aún se encuentra muy subutilizado.

Es de notarse que, aunque la cobertura potencial recién descrita es relativamente amplia, en 2014 el acceso del público a sucursales en México era, en 2014, según información de la Financial Access Survey, del Fondo Monetario Internacional, inferior a la observada en otros países latinoamericanos (véase cuadro 2). Así, por ejemplo, en Ecuador había casi 8 sucursales por cada 10.000 habitantes, en Perú 12, en Brasil casi 5 y en Guatemala el número se acercaba a 4, mientras que en México el coeficiente no llegaba a dos. En materia de cajeros había, en el mismo 2014, 13 por cada 10.000 habitantes en Brasil, y alrededor de 6 en Chile, Argentina, Panamá y Perú, mientras que en México la disponibilidad era de poco menos de 5.

Cuadro 2
Indicadores de acceso de los servicios financieros para algunos países de América Latina: 2014

País	Cajeros por cada 10 000 adultos	Sucursales bancarias por cada 10 000 adultos
Argentina	5,9	1,3
Brasil	12,9	4,7
Chile	5,7	1,7
Colombia	4,1	2,6
Ecuador	N.D.	7,7
Guatemala	3,6	3,7
México	4,9	1,5
Panamá	6,1	2,3
Perú	5,5	12,1

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Si se considera, según la misma fuente, el número de sucursales por km² se encuentra también, que Brasil, Chile, Colombia y Perú, cuentan con mejores indicadores de cobertura que México. En cambio, en materia de cajeros automáticos por km², solamente Brasil supera a México, de entre los países recién mencionados. Desafortunadamente, la encuesta del FMI no presenta información sobre corresponsales, TPV o banca móvil, que permitirían una imagen más consolidada de la situación

comparativa de México, respecto a América Latina, en cuanto a la infraestructura de acceso a los servicios financieros. En todo caso, la infraestructura mexicana no destaca, en el contexto latinoamericano, por su densidad, no obstante que, como ya se estableció, su cobertura potencial alcanza a la gran mayoría de la población.

Para aclarar aún más la imagen de medianía comparativa de la infraestructura financiera de México en América Latina, puede analizarse la información contenida en los indicadores del Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, sobre el Nivel de Desarrollo del Sistema Financiero. En la versión 2015-2016 de este Informe, México está clasificado por abajo de Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Panamá y Perú, en lo tocante a Disponibilidad de Servicios Financieros, Acceso a los Servicios Financieros y Facilidad de Acceso a Préstamos (véase cuadro 3). Así, según el subíndice de Desarrollo del Mercado Financiero, que agrega estos factores y algunos otros, México se ubica en el lugar 46 de los 144 países clasificados, con Chile (21), Colombia (25), Guatemala (27) y Perú (30) sensiblemente mejor colocados en el *ranking*.

Cuadro 3
Clasificación de algunos países de América Latina según el nivel de desarrollo del mercado financiero: índice de competitividad global 2015-16

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Guatemala	México	Panamá	Perú
Disponibilidad de servicios financieros	132	32	21	51	28	71	16	53
Acceso a los servicios financieros	137	35	41	114	32	105	18	66
Facilidad de acceso a préstamos	132	85	20	77	48	106	13	43
Subíndice: desarrollo del mercado financiero	132	58	21	25	27	46	15	30
Índice de competitividad global	106	75	35	61	78	57	50	69

Fuente: Reporte de competitividad global 2015-2016, Foro Económico Mundial.

En resumen, la información disponible permite concluir que, aunque la infraestructura para prestar servicios financieros en México cubre potencialmente a la mayor parte de su territorio y población, la densidad de esta cobertura es menor a la existente en otros países de América Latina. Esto, a pesar de que se trata de un sistema abierto a la inversión extranjera y libre de intervención estatal en la determinación de los precios, tanto en operaciones activas como pasivas. Así, la extensión o difusión de los servicios financieros no es, todavía, una ventaja comparativa de México respecto a otros países de la región con niveles similares de ingreso y desarrollo. No se diga respecto a países de otras zonas del mundo, comparables en cuanto al PIB per cápita. Queda la interrogante sobre la relación causal entre una baja profundidad financiera y una infraestructura de acceso mediana, si se compara internacionalmente. ¿Es la dimensión de la demanda potencial la que explica la naturaleza y alcance de la infraestructura? o ¿es la infraestructura un determinante de una limitada demanda efectiva?

II. El uso de los servicios financieros en México

A la medianía relativa de la infraestructura de acceso a los servicios financieros en México, se asocian indicadores de uso también modestos, al compararse con los de otros países de América Latina. La Financial Access Survey del FMI para 2014 (véase cuadro 4) muestra que, mientras los depósitos bancarios representaban entre 30 y 40% del PIB en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú, en México el coeficiente era apenas superior al 22%. La misma imagen de uso limitado se observa por el lado del crédito, incluso con mayor claridad, pues mientras los préstamos bancarios como proporción del PIB eran mayores a 80% en Chile, a 40% en Brasil y Colombia, y a 30% en Guatemala y Perú, en México esta fracción no llegaba al 20%.

Desde luego, estos datos replantean la interrogante sobre la causalidad de la relación: ¿en México el uso de los servicios financieros es bajo por la medianía de su infraestructura de acceso, o esta es relativamente mediana por la baja demanda por servicios por parte de la población?

Cuadro 4
Indicadores de uso de los servicios financieros
para algunos países de América Latina: 2014

País	Depósitos bancarios respecto PIB (en porcentajes)	Préstamos bancarios respecto PIB (en porcentajes)
Argentina	16,2	13,2
Brasil	36,4	42,4
Chile	39,9	82,0
Colombia	37,6	40,2
Ecuador	23,2	16,2
Guatemala	34,3	30,4
México	22,4	19,6
Panamá	144,7	120,0
Perú	30,2	32,8

Fuente: Financial Acces Survey, Fondo Monetario Internacional, 2014.

III. La estructura productiva mexicana según el tamaño de las empresas: un mundo de microunidades económicas

Según los Censos Económicos del 2014, en México había un poco más de 4 millones 230 mil unidades económicas de los sectores privado y paraestatal en el 2013 (véase cuadro 5). De este universo, más de 4 millones de unidades, el 95,5% del total eran micro, es decir, ocupaban cuando mucho a 10 personas. Pero, la gran mayoría de estas, 3 millones 56 mil unidades, solamente ocupaban a una o dos personas, lo que permite presumir que, en gran parte, se trataba de personas físicas más que de empresas constituidas, y que una amplia proporción de este segmento funcionaba en la informalidad (según estimaciones de Banxico 73,3% de las pymes son informales). A su vez, las unidades micro que ocupaban entre 3 y 10 personas eran algo menos de un millón.

Conforme al censo, el número de unidades económicas en operación disminuye drásticamente conforme aumenta su tamaño, medido por el personal que ocupan. De esta forma, en el campo de las pequeñas empresas, las que contaban con un nivel de empleo de entre 11 y 50 personas, había poco menos de 156 mil unidades, el 3,7 % del total. Por su parte, las empresas medianas, de entre 51 y 250 empleados, apenas superaban las 33 mil unidades, menos del uno por ciento del total. Así, el segmento pyme, que estaba constituido por 189 mil empresas con ocupación de entre 11 y 250 personas, equivalía, apenas al 4,5% de las unidades productivas censadas.

Como puede verse, el gran número de microempresas contrasta con el de las pequeñas y medianas, lo que de entrada hace evidente la necesidad de una adecuada segmentación para el diseño y eficaz instrumentación de cualquier estrategia de inclusión financiera. A la gran diferencia en el volumen de unidades por estrato, se suma la gran heterogeneidad del sector MIPYME en cuanto a capacidad empresarial, tecnología, recursos financieros, e incentivos para su inserción en la formalidad.

Por último, en la cúspide de esta pirámide de base muy ancha, había menos de 8 mil empresas grandes, con 251 empleados o más, el segmento de mayor productividad y vinculación con el comercio exterior. La abismal diferencia en cuanto a escala, productividad y sofisticación, entre las unidades económicas de menor tamaño y las más grandes se refleja con claridad en las remuneraciones promedio que cada segmento pagaba en 2013. Así, la remuneración promedio por persona ocupada en las

empresas más grandes (más de 501 empleados) era más de 27 veces la obtenida en las microunidades con una o dos personas ocupadas. La correlación directa entre los niveles de las remuneraciones promedio y el tamaño de las unidades económicas es clarísima.

Cuadro 5
Características de las unidades económicas de los sectores privados y paraestatal^a
que operaron en México: 2013

Tamaño de las unidades según ocupación	Número de unidades (en miles)	Promedio del personal ocupado por unidad	Remuneración media anual por persona ocupada (en miles de pesos 2013)	Promedio de activos fijos por unidad (en miles de pesos 2013)
Hasta 2 personas	3 056,0	1,4	5,3	95,5
3 a 5 personas	776,2	3,6	20,3	307,1
6 a 10 personas	203,7	7,4	40,6	1 005,9
Microempresas	4 035,9	2,1	16,4	182,1
11 a 20 personas	97,4	14,3	50,3	2 325,5
21 a 50 personas	58,4	31,8	57,4	7 051,4
Empresas pequeñas	155,8	20,9	54,3	4 096,9
51 a 100 personas	19,4	70,3	68,6	23 371,1
101 a 250 personas	13,9	155,4	76,7	46 230,2
Empresas medianas	33,3	105,8	73,6	32 912,9
251 a 500 personas	4,5	344,8	92,3	125 022,2
501 o más personas	3,3	1 415,8	144,6	1 513 543,5
Empresas grandes	7,8	797,8	131,6	718 294,9
Total nacional	4 230,7	5,1	64,6	1 908,2

Fuente: Elaborado con la información de los censos económicos 1999, 2004, 2009 y 2014 y de los censos de población y vivienda 2000 y 2010, INEGI, México.

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

Si se toma el monto de activos fijos por persona ocupada como un indicador para calcular la relación capital/trabajo en las mismas unidades, resulta que las empresas más grandes (más de 501 empleados) presentaban un coeficiente casi 16 veces mayor a de las micro con una o dos personas ocupadas. Así, una gran concentración del capital productivo explicaría buena parte de la enorme diferencia entre las remuneraciones promedio por persona ocupada.

Esta estructura productiva dominada ampliamente en número por las unidades micro es tradicional de la economía mexicana, pero se ha venido acentuando durante los últimos años. Mientras que en el periodo 1998-2003 había alrededor de 30 unidades económicas por cada 1.000 habitantes, el coeficiente pasó a 34 en 2008 y a más de 36 en el 2013 (véase cuadro 6). Como será evidente, esta proliferación relativa de unidades productivas se sustentó en el crecimiento de número de las más pequeñas que llegan a significar más del 95% en el 2013.

La gran concentración del ingreso y del capital recién descrita y la prevalencia de una informalidad extendida entre las micro más pequeñas, con la consecuente ausencia de aplicación del marco legal, podrían explicar, en buena medida, el muy significativo grado de exclusión financiera en este segmento que se discute más adelante. Los particularmente altos niveles de desigualdad del ingreso y las deficiencias institucionales de América Latina pueden definirse como los obstáculos más importantes en la explicación de la brecha de inclusión financiera de la región (Rojas-Suárez, et al. 2014).

Es importante notar que en la medida en que ganan participación las unidades más pequeñas y menos productivas de la economía, disminuyen las remuneraciones medias del personal ocupado. En 1998 la remuneración media anual era de 85 mil pesos y este monto cayó a menos de 65 mil en

el 2013, casi un 25% en términos reales; esto asociado a una caída de casi 9% en la relación activos fijos por persona ocupada.

La gran participación de las micros en la estructura productiva mexicana puede visualizarse también, claramente, si se compara con la que tienen en otras economías latinoamericanas. Así, mientras la proporción de estas en el total de empresas de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay es, cuando mucho, el 90% (véase cuadro 7), en México la cifra rebasa el 95%. De entre las economías más importantes de la región, solamente Colombia y Perú superan a México en cuanto a la participación de las micro en la estructura productiva.

Cuadro 6
Características de las unidades económicas de los sectores privados y paraestatal^a
que operaron en México: 1998-2013

Año	Número de unidades económicas	Promedio del personal ocupado por unidad	Remuneración media anual por persona ocupada (en miles de pesos constantes 2013)	Promedio de activos fijos por unidad (en millones de pesos constantes 2013)	Unidades económicas por cada 1 000 habitantes
1998	2 805,0	4,9	85,1	2,0	29,7
2003	3 005,2	5,4	78,1	1,8	29,5
2008	3 724,0	5,4	68,9	2,0	34,2
2013	4 230,7	5,1	64,6	1,9	36,4

Fuente: Elaborado con la información de los censos económicos 1999, 2004, 2009 y 2014 y de los censos de población y vivienda 2000 y 2010, INEGI, México.

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

Cuadro 7
Proporción de empresas según su tamaño en algunos países de América Latina

País	Micro	Pequeñas y medianas	Grandes
Argentina	69,7	28,4	1,9
Brasil	90,1	9,3	0,6
Chile	78,3	20,3	1,4
Colombia	96,4	3,5	0,1
Ecuador	95,4	4,4	0,2
México	95,5	4,3	0,2
Perú	94,5	4,9	0,6
Uruguay	83,4	16,1	0,5

Fuente: Estudio económico de América Latina y el Caribe 2016, CEPAL.

Al sobredimensionamiento del sector micro le corresponde la contracción relativa del segmento de las empresas pequeñas y medianas; en tanto las pymes mexicanas significaban apenas el 4,3% del total de unidades económicas, esa participación llegaba a 28,4% en Argentina, 9,3% en Brasil, 20,3% en Chile y 16,1% en Uruguay.

Así pues, la estructura económica de México constaba en 2013 de una enorme masa, de más de 3 millones, de unidades productivas micro con una o dos personas ocupadas. Estas generaban ingresos medios muy bajos y en gran medida operaban en la informalidad. Este segmento es, sin duda alguna, el gran objetivo de la inclusión financiera y del combate a la pobreza. Se trata, principalmente, de personas físicas más que de empresas constituidas. Luego, había otro gran volumen de unidades micro, alrededor de un millón, con ocupación de 3 a 10 personas. Hay una significativa falta de información sobre la naturaleza de estas unidades que presentan una gran heterogeneidad pero que, probablemente, son susceptibles, en muchos casos, de ser constituidas y organizadas como empresas con potencial de crecimiento. En el segmento pyme se encontraban poco menos de 190 mil empresas con ingreso promedio por trabajador similar a la media nacional. El empleo por unidad económica iba de 11 a

250 personas, con alrededor de 5 mil dólares anuales de remuneración, cifra muy baja a nivel internacional. Esto indica la necesidad de apoyar a este sector para su modernización e incremento de la productividad.

Como será obvio, en México las MYPYME sostienen la estructura ocupacional con más de 12 millones de personas vinculadas, pero con bajos niveles de productividad y remuneración. Incluso, entre las más pequeñas es, generalmente, difícil distinguir entre lo que es una unidad productiva o un autoempleado en nivel de subsistencia. El gran número de unidades económicas, su dispersión geográfica y heterogeneidad, hacen muy complicada la acción efectiva de la política pública para apoyarlas directamente.

IV. La inclusión financiera de las empresas micro, pequeñas y medianas

Aunque la mayoría de los estudios, sobre inclusión financiera, se refieren a personas y familias, no a empresas, resultan útiles para abordar el tratamiento del tema referido a MIPYME. Sobre todo, en lo tocante a las micro unidades económicas que, como ya se mencionó, en el caso de México son en gran parte personas físicas no empresas constituidas.

Mientras que la importancia de la inclusión financiera está bien establecida, un consenso formal sobre cómo medirla está aún pendiente. Se han propuesto diferentes enfoques en la literatura, incluyendo desde el uso de una gran variedad de dimensiones de inclusión financiera, hasta la estimación econométrica (AMIDZIC, et al. 2014). En este trabajo se utilizan los datos de los Censos Económicos 2014 que permiten calcular algunos de los indicadores de inclusión más ampliamente utilizados.

El análisis demuestra que en México las barreras más importantes de acceso a los servicios financieros son la insuficiencia y la variabilidad del ingreso. La segunda variable más importante para los mexicanos es la autoexclusión (Hoyo Martínez, 2014). Si se aplican estas conclusiones generales, similares a las de otros estudios, al análisis de la exclusión financiera de las empresas de menor tamaño, el ajuste es excelente. Un muy bajo nivel de ingreso, de la mayoría de las unidades económicas, como el ya descrito, hace evidente que “viven al día”, es decir, su demanda por saldos monetarios es muy restringida. El dinero, en poco monto, sale tan pronto como entra.

Así, en 2013, las empresas micro, declararon en un 83,7% no tener ninguna cuenta bancaria (véase cuadro 8). Además, el ingreso medio por año de las personas ocupadas en las unidades micro más pequeñas, hasta 2 empleados, era de apenas 5 mil pesos en 2013; esto es, alrededor de 400 dólares anuales, algo más de 30 dólares mensuales. Así, el pago mensual de remuneraciones (1,4 empleados en promedio) por unidad no llegaba a 50 dólares, siendo claro que con esta escala de pagos no requerían de una cuenta bancaria tradicional. En este tipo de unidades, la frecuencia de los pagos es muy corta, en montos muy pequeños y, consecuentemente, tiene lógica que sean en efectivo; significan alrededor del 75% de las micro y, con tan bajo nivel de transacciones (ingreso), explicarían por sí mismas, la mayor parte de la exclusión financiera en el sector productivo.

En la medida que crece el tamaño de las empresas y su nivel de transacciones (ingreso) aumenta, también, su manejo de cuentas bancarias o, dicho de otra manera, disminuye la exclusión. Así, mientras que al nivel de las micro la exclusión era de 83,7%, en las pequeñas se reducía a 23%, en las medianas a 10,7% y entre las grandes, apenas llegaba al 8,7%. Es claro que la escala de las transacciones (ingreso) de las unidades económicas se asocia positivamente a la inclusión financiera.

Cuadro 8
Proporción de unidades económicas sin cuentas bancarias y motivos para no tenerlas, según tamaño de la unidad. México: 2013

Tamaño de la unidad económica	Unidades que no manejaron cuentas bancarias	No les hizo falta	Comisiones altas	Desconocen como solicitarlas
Micro (hasta 10 personas)	83,7	62,5	26,1	7,5
Pequeña (11 a 50 personas)	23,0	64,5	12,6	4,5
Mediana (51 a 250 personas)	10,7	48,1	9,7	5,3
Grandes (251 y más personas)	8,7	52,9	4,1	3,7
Total nacional	80,4	65,1	26,0	7,4

Fuente: Censos económicos 2014, INEGI.

En cuanto a la exclusión voluntaria o autoexclusión, puede verse que la principal razón para no llevar una cuenta bancaria era que “no hizo falta”, esto, independientemente del tamaño de las empresas; pero en el caso de las micro y pequeñas el porcentaje era superior al 60%. En la literatura se cita normalmente a la cultura y/o la religión como las causas de la exclusión voluntaria. En el caso de México parecería que son la informalidad y una subsecuente evasión fiscal los factores explicativos más importantes. Por su parte, la falta de educación general y de educación financiera en particular, explicarían la razón minoritaria, según el censo, para no llevar cuentas en los bancos: “el desconocer como solicitarla”. Por último, un factor de exclusión, este por el lado de la oferta, “comisiones altas”, también aparece como una razón importante para la no bancarización aunque con mucha menor frecuencia que la principal, entre las registradas en el censo: “no hizo falta”.

Si se considera la exclusión por el lado del financiamiento el resultado es similar. Entre las unidades económicas micro apenas el 15,8% contaba con fondos externos en 2013. Nuevamente, puede notarse como la proporción de empresas con financiamiento externo crece con el tamaño de las mismas.

Cuadro 9
Proporción de unidades económicas con financiamiento y sus fuentes según tamaño de la unidad: México 2013

Tamaño de la unidad económica	Unidades con financiamiento	Bancos	Familiares o amigos	Cajas de ahorro	Proveedores	Prestamistas privados	Gobierno
Micro (hasta 10 personas)	15,8	39,4	16,4	21,4	10,6	6,1	4,3
Pequeña (11 a 50 personas)	28,4	78,5	2,8	2,2	15,1	4,6	1,9
Mediana (51 a 250 personas)	38,7	79,9	0,2	0,8	22,1	3,1	1,7
Grandes (251 y más personas)	35,9	75,0	0,1	0,6	20,5	2,8	2,0
Total nacional	16,5	43,5	15,0	19,9	11,2	5,9	4,1

Fuente: Censos económicos 2014, INEGI.

Hay una relación positiva entre el ingreso y el uso de instituciones formales, como bancos, pero hay una relación negativa entre el ingreso y el uso de fuentes informales como prestamistas, familia y amigos (Campero, 2013). Esta conclusión de un estudio sobre el acceso al crédito en México, se sostiene cabalmente con los datos del Censo. La proporción de empresas financiadas por los bancos crece con el

tamaño de las mismas. Mientras que las unidades económicas con financiamiento de familiares, amigos y prestamistas privados, decrecen conforme aumenta su tamaño.

Valga señalar la baja participación del gobierno como fuente de fondos para las empresas en general, pero, sobre todo, en el caso de las unidades micro; del 15,8% de micros que declararon contar con algún financiamiento externo, solamente el 4,3% lo recibió del gobierno, ni un punto porcentual del total.

La exclusión voluntaria vuelve a aparecer como relevante cuando se analizan las razones por la que las empresas no cuentan con crédito bancario. Entre las unidades micro casi 94% estaban excluidas de este tipo de financiamiento en 2013, pero el 54% de éstas declaró “no necesitar” crédito de los bancos. Esta misma razón fue la principal explicación que dieron las empresas más grandes, aún con mayor frecuencia (véase cuadro 10).

Cuadro 10
Proporción de unidades económicas sin crédito bancario y causas para no tenerlo, según tamaño de la unidad: México 2013

Tamaño de la unidad económica	Unidades sin crédito bancario	No lo necesitaron	Altos intereses	No cumplieron los requisitos	No confían en los bancos
Micro (hasta 10 personas)	93,8	54,0	33,2	7,6	5,7
Pequeña (11 a 50 personas)	77,7	74,1	15,3	3,4	1,7
Mediana (51 a 250 personas)	69,1	74,8	10,5	2,6	0,7
Grandes (251 y más personas)	73,1	81,5	6,8	1,4	0,3
Total nacional	92,9	54,9	32,4	7,4	5,6

Fuente: Censos económicos 2014, INEGI.

Por el lado de la exclusión involuntaria el motivo más importante, este generado por el lado de la oferta, fueron los “altos intereses”. Entre las micro, 33,2% de las excluidas adujeron esta razón, segunda en frecuencia, después de la autoexclusión. De igual manera, el costo del financiamiento bancario se señaló como segundo motivo de exclusión por las pymes, aunque con menor frecuencia que en las micro. El incumplimiento de requisitos y la desconfianza en los bancos aparecen con magnitudes muchos menores.

En síntesis, por distintas razones, el nivel de exclusión financiera entre las unidades económicas micro reportadas en los Censos Económicos 2014 (más de 4 millones) es enorme. Alrededor de 85% de estas unidades (3,4 millones) estaban excluidas en 2013, tanto por lado activo como por el pasivo del sistema financiero; ni manejaban cuentas en los bancos ni contaban con financiamiento.

El panorama era menos negativo mientras mayor el tamaño de la “empresa”. Así, 77% de las empresas pequeñas y 89% de las medianas, declararon llevar cuentas bancarias. Por el lado del financiamiento la vinculación con el sistema era mucho menor pues solamente una de cada cuatro empresas pequeñas tenía crédito bancario, y en el caso de las medianas una de cada tres.

El sexto Reporte de Inclusión Financiera del CNIF permite bosquejar una imagen de la estructura institucional del crédito bancario otorgado a las empresas. De la información que presenta destacan los datos siguientes.

- La banca múltiple aporta la mayor parte de los contratos de crédito representando el 57% del total de los créditos a empresas. El número de productos de créditos a empresas de la banca múltiple creció un 24% de diciembre de 2012 a diciembre 2013.
- La banca de desarrollo aporta tan solo el 1% de los productos de crédito a empresas y el número de productos de crédito creció un 11 % respecto a 2012.
- Las entidades de ahorro y crédito popular aportan el 42% restante de los contratos de crédito a empresas y de diciembre de 2012 a diciembre de 2013 mostraron un crecimiento del 80%.

Por último, para ubicar el alto nivel de exclusión empresarial del sistema financiero, se presenta información para algunos países latinoamericanos de las Enterprise Surveys del Banco Mundial (véase cuadro 11). Mientras que en América Latina el 91,5% de las empresas encuestadas contaba con cuentas de ahorro o cheques, en México el porcentaje era de apenas 61,8%; en Brasil y Chile casi la totalidad de las empresas estaba bancarizada. La situación de exclusión se repite por el lado de los préstamos. A la vez que el 45,8% de las empresas latinoamericanas contaban con préstamos, en México solamente el 32% los tenían; en Chile la proporción era de casi 80%.

Cuadro 11
Algunos indicadores de utilización de los servicios financieros por las empresas
de países seleccionados de América Latina: 2010
(En porcentajes)

País	De empresas con cuenta de cheques o ahorro	De empresas con un préstamo o línea de crédito	De empresas que no necesitan un préstamo	De empresas que utilizan los bancos para financiar inversión	De empresas que utilizan los bancos para financiar capital de trabajo	De empresas que identifican al financiamiento como una restricción importante
Todos los países	87,6	34,3	44,4	24,6	30,3	28,5
América latina y el Caribe	91,5	45,8	41,9	32,7	42,2	31,1
Argentina	96,2	49,3	17,1	30,3	33,3	43,5
Brasil	99,0	59,2	41,3	43,7	52,3	45,2
Chile	97,9	79,6	30,8	44,8	55,1	17,6
Colombia	95,8	57,2	33,7	35,0	49,2	41,4
Guatemala	61,0	49,1	38,0	26,6	26,2	19,6
México	61,8	32,0	53,7	16,2	26,9	29,6
Panamá	69,1	20,7	59,1	1,1	9,0	1,0

Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>) The World Bank., 2014.

También en esta encuesta aparece la exclusión voluntaria como un fenómeno más difundido en México que en otros países de la región. Mientras el 41,9% de las empresas latinoamericanas declararon no necesitar un préstamo, en México el coeficiente fue de 53,7%; en Chile y Colombia apenas rebasó el 30%.

Así que, la exclusión financiera del sector MIPYME en México es muy alta, tanto en términos absolutos como relativos, y el problema se acentúa conforme disminuye el tamaño de las unidades económicas. Sin duda, esta realidad contrasta con el hecho de que la infraestructura de servicios cubre casi a la totalidad de la población y la mayor parte del territorio nacional, pero la exclusión voluntaria parecería explicar buena parte de la situación.

V. Algunas hipótesis para explicar la relativamente alta exclusión financiera de las pymes en México

Una diferencia importante entre la economía mexicana y la mayoría de las latinoamericanas es su nivel de apertura comercial; el intercambio de bienes y servicios pesa en el PIB de México casi 30 puntos más que en el promedio regional. Mientras más abierto al comercio internacional sea un país, mayor será la competencia que enfrenten las empresas que operan en su territorio. Así, las unidades productivas residentes en México no solamente compiten internamente, sino que deben resistir el embate de importantes flujos de importaciones; en 2015 las compras al exterior de bienes y servicios representaron el 37,5% del PIB mexicano, mientras que ese coeficiente apenas llegó a 14,3% en Brasil y a 23,9% en el conjunto de América Latina y el Caribe (véase cuadro 11).

Cuadro 11
Exportaciones e importaciones de bienes y servicios como proporción del PIB:
América Latina y el Caribe 2015

País	Exportaciones	Importaciones	X+M
Brasil	13,0	14,3	27,3
Chile	30,1	30,3	60,4
Colombia	14,7	24,2	38,9
México	35,3	37,5	72,8
Perú	21,0	23,6	44,6
Uruguay	22,3	22,6	44,9
América Latina y el Caribe	21,4	23,9	45,3

Fuente: Indicadores del desarrollo, Banco Mundial.

En una economía relativamente cerrada es más factible trasladar a los consumidores cualquier exceso o incremento en los costos de los productores, ya sean estos resultado de ineficiencias propias o de las generadas en su entorno. Así, por ejemplo, en un ambiente cerrado a la competencia internacional, una alta tasa tributaria puede trasladarse, por lo menos en parte, al consumidor, mientras que esto es imposible en una economía abierta; cualquier aumento en el precio de un bien o servicio nacional que lo

lleve por encima de los de las importaciones de calidad similar sacará al producto local del mercado y, desde luego, hará imposible su penetración en el ámbito internacional.

Así, empresas de productividad relativamente similar, ubicadas en distintas partes del mundo que, todo lo demás constante, soporten cargas tributarias más altas, quedarán fuera de la competencia, aún en su propio país. Una forma de defensa ante esta situación es la evasión de la carga fiscal, ya sea parcial o totalmente, como es el caso de las unidades productivas informales, que abundan en América Latina y en México en particular.

En el cuadro 12 se presenta información del Banco Mundial sobre la tasa tributaria total que soportan las empresas en América Latina y el Caribe. Esta carga incluye, además de los impuestos a las utilidades, las contribuciones sociales, las aportaciones al trabajo pagadas por el empleador, los impuestos a la propiedad y otros gravámenes. Es decir, es el agregado de las obligaciones que deben pagar las empresas al Estado, como proporción de sus utilidades.

Cuadro 12
Tasa tributaria total como porcentaje de las utilidades de las empresas:
América Latina y el Caribe 2015

País	Tasa tributaria total
Brasil	69,2
Chile	28,9
Colombia	69,7
México	51,7
Perú	35,9
Uruguay	41,8
América Latina y el Caribe	47,1

Fuente: Indicadores del desarrollo, Banco Mundial.

Desde luego, una cosa es la tasa tributaria que marca la legislación de cada país y otra la recaudación efectiva. Puede ocurrir que economías con tasas relativamente bajas recauden más que otras, con tasas altas. Esto, debido a que a mayor carga mayor incentiva a la evasión y elusión fiscales. Sobre todo, en contextos en los que bajos niveles de competitividad general de la economía aumentan los costos de las empresas y estas se ven expuestas, además, de manera significativa a la competencia internacional. El promedio de las cargas tributarias totales en América Latina es intermedio a nivel mundial y, por otro lado, esta misma variable presenta una varianza alta en la región.

Destaca la alta tasa tributaria de las empresas brasileñas y colombianas, aunque debe recordarse que estas se desempeñan en ambientes relativamente protegidos, sobre todo en el caso de Brasil. A su vez, la presión contributiva que experimentan las unidades productivas en Chile es relativamente modesta, pero en un contexto de mayor apertura comercial respecto al promedio latinoamericano. Así, en estos ejemplos, donde la tasa tributaria total es alta, la protección también lo es, y donde la apertura es significativa, la tasa tributaria total es baja, lo que constituye un marco congruente para el desarrollo de la actividad empresarial.

Sin embargo, en México, una de las economías latinoamericanas más abiertas, la tasa tributaria total es más alta que el promedio regional. Si se compara México con Chile, se observa que las importaciones en 2015 eran 37,5% y 30,3%, respectivamente, mientras que la tasa tributaria total era de 51,7% en México y de solamente 28,9% en Chile. Situación claramente desventajosa para las empresas mexicanas, más expuestas a la competencia internacional.

En este orden de ideas, las unidades productivas que operan en México tendrían mayor incentivo para eludir la presión tributaria, pues su exposición a la competencia internacional y la más alta carga fiscal ponen en riesgo su supervivencia. En este marco, la informalidad, total o parcial, es una forma de subsistencia al alcance de las empresas de menor tamaño y sofisticación. A su vez, el modelo de operación empresarial basado en la informalidad hace conveniente la exclusión financiera voluntaria, para evitar la identificación por

los radares fiscales y de la contribución social. Así, una alta tasa tributaria total, en el contexto de una economía muy abierta, podría ser una de las razones de la mayor exclusión financiera voluntaria de las micro y pequeñas empresas en México, respecto al resto de América Latina.

Desde luego, las desventajas de fuertes obligaciones tributarias y alta apertura comercial, podrían ser compensadas por niveles de productividad de las empresas suficientemente elevados. Países de economías abiertas y alta competitividad presentan, también, algunas de las tasas tributarias totales más altas del mundo, como los del norte de Europa. Pero, en el caso de México se conjuntan una alta apertura comercial, una tasa tributaria total relativamente elevada, y niveles de competitividad global apenas medianos.

En el cuadro 13 se presenta la información del Foro Económico Mundial relativa a la clasificación de algunos países latinoamericanos en el Informe de Competitividad Global 2015-2016. Se consigna el lugar ocupado por cada uno de estos países en lo tocante a los factores básicos que subyacen a la competitividad (instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica y salud y educación básicas), y a la eficiencia con que se desempeña la economía (educación superior, eficiencia de los mercados de bienes y servicios y laborales, desarrollo de los mercados financieros, diseminación tecnológica y tamaño del mercado). Se seleccionaron estos componentes del índice global por ser los que más inciden en la operación y desenvolvimiento de la mayoría de las empresas de menor tamaño relativo.

En contraste, en el caso de las grandes corporaciones los factores de innovación son los fundamentales en la determinación de su competitividad.

Cuadro 13
Subíndices de competitividad global: factores básicos y de eficiencia
en países de América Latina 2015

País	Ubicación según factores básicos	Ubicación según factores de eficiencia
Brasil	103	55
Chile	36	31
Colombia	77	54
México	73	53
Perú	76	60
Uruguay	48	66

Fuente: Reporte de competitividad global 2015-2016, Foro Económico Mundial.

Como puede observarse, México no presenta una ventaja comparativa respecto a las principales economías latinoamericanas ni en lo tocante a los elementos básicos de la competitividad ni en los de la eficiencia. Sobresale el caso de Chile, país con los mejores índices de competitividad de la región y el único colocado en el primer cuartil de la distribución global.

En la competitiva economía chilena que, presenta, además, una baja tasa tributaria total, la apertura comercial es compatible con la inclusión financiera de las MIPYME, pues no requieren de la evasión fiscal como condición de supervivencia. Las empresas de menor tamaño pueden utilizar cuentas bancarias para sus transacciones y, al bancarizarse, elevar la posibilidad de acceder al crédito y a otros servicios financieros. Es decir, pueden acceder a una genuina inclusión financiera. En un ambiente coherente y competitivo, las MIPYME no necesitan excluirse voluntariamente del sistema financiero para hacerse invisibles a la autoridad fiscal.

En el otro extremo, México presenta niveles de competitividad muy inferiores a los de Chile, una economía más abierta y una tasa tributaria significativamente mayor. En estas condiciones, las MIPYME se ven inducidas a sobrevivir evadiendo al fisco y pagando salarios muy bajos. Esta situación estructural puede estar propiciando que las MIPYME lleven a cabo sus transacciones en efectivo y eviten el contacto con el sistema bancario. Estas mismas empresas, voluntariamente alejadas de los bancos, podrían estar recibiendo crédito de micro financieras formales, que operan con personas y/o micro empresas, la gran mayoría en la informalidad. Así, estas organizaciones, parte del sistema financiero,

podrían estar fungiendo como soporte a la informalidad, y esta como estrategia de supervivencia de las unidades productivas de menor tamaño.

A estas hipótesis explicativas de la alta exclusión voluntaria de las MIPYME en México, podría agregarse un componente adicional: la economía ilegal. La situación geográfica del país, sus enormes litorales y frontera con los Estados Unidos, lo han hecho históricamente vulnerable al contrabando. Además, la piratería y la comercialización de mercancía robada, podrían estar aumentando las propensiones a la informalidad y a la exclusión financiera voluntaria.

Por último, es de hacerse notar que el lugar 53 que ocupa México en el subíndice de factores de eficiencia del Informe sobre la Competitividad Global, y que lo coloca, más o menos, en un nivel similar al de las principales economías latinoamericanas, está sustentado en el tamaño de su mercado (lugar 11 en el ranking global). Si se sustrae este componente del subíndice, la situación mexicana desciende sensiblemente: lugar 82 en eficiencia de mercados y 114 en eficiencia del mercado laboral. Así, la ventaja que proporciona un mercado grande en el que se registran economías de escala, es una de las muy pocas ventajas competitivas globales de México. Pero, esta ventaja, solo beneficia a las grandes empresas; las MIPYME, por su naturaleza misma no pueden aprovecharla, pues las economías de escala les son ajenas por definición.

Así que, significativa apertura comercial, alta carga tributaria total, competitividad país apenas mediana, y economía ilegal, parecerían ser, en conjunto, factores explicativos de la exclusión financiera voluntaria de las MIPYME en México.

Para compensar este ambiente adverso a la actividad empresarial, la política pública se ha orientado a la generación de condiciones regulatorias que faciliten el establecimiento y operación de empresas en México. En el cuadro 14 se consiguen datos del informe Doing Business 2016, del Banco Mundial, que presentan a México como el país latinoamericano mejor calificado según la facilidad para hacer negocios.

Cuadro 14
Facilidad para hacer negocios en países de América Latina 2015

Pais	Ubicación en la clasificación global
Brasil	116
Chile	48
Colombia	54
México	38
Perú	50
Uruguay	92

Fuente: Doing Business 2016, Banco Mundial.

Si se descompone el índice se encuentra que la favorable posición de México dentro de la región se debe a dos factores; en los que califica muy bien: i) las condiciones regulatorias y de información para el mercado crediticio (5 en la clasificación global), y ii) las condiciones para resolver situaciones de insolvencia (28 en la clasificación global). Esta información apunta, nuevamente, hacia la exclusión voluntaria, pues una infraestructura legal y regulatoria de las más destacadas globalmente, resultan en los altos niveles de exclusión financiera en México ya descritos.

Al esfuerzo por facilitar un marco regulatorio propicio al funcionamiento de las empresas, la política pública ha agregado, en los últimos años, un significativo aumento de las disponibilidades de crédito a la producción, con un papel muy activo de la banca de desarrollo. Desde luego, la efectividad de estas políticas se ve mermada por la combinación de la alta carga tributaria, la apertura económica, la economía ilegal y la mediana competitividad país, que no solamente actúan contra la inclusión financiera de las unidades productivas más pequeñas, sino que afectan en general al desarrollo empresarial.

VI. Banca de desarrollo e inclusión financiera de las micro, pequeñas y mediana empresas

La reciente Reforma Financiera refuerza el papel de la banca de desarrollo como instrumento de fomento a la actividad económica, en particular la de sectores a los que los intermediarios comerciales no atienden regularmente. Así, se redefinió con claridad el mandato de los bancos de desarrollo y se identificaron los sectores estratégicos que deben atender; en el nuevo esquema, quedan obligados a promover la inclusión financiera de la población en general y, especialmente, la de mujeres, niños y jóvenes, así como de comunidades indígenas; se les ha instituido para crear programas y productos financieros específicos para las micro, pequeñas y medianas empresas y para los pequeños productores del campo.

El redimensionamiento del papel de la banca de desarrollo a que dio lugar la Reforma Financiera, promulgada en enero del 2014, ocurre después de una etapa en la que estas instituciones fueron reducidas como resultado deliberado de la política pública. Así, entre 2004 y 2008, el crédito al sector privado de los bancos de desarrollo apenas significó medio punto porcentual del PIB. Luego del estallido de la crisis financiera internacional a finales del 2008, se utilizó a las instituciones financieras públicas para inyectar liquidez a la economía mexicana, muy afectada por la crisis. De esta manera, la cartera de la banca de desarrollo promedió tres cuartas partes de punto porcentual respecto del PIB en el bienio 2009-2010, y para el 2011 llegó a 0,9% del producto.

En un primer acercamiento, no es fácil encontrar explicaciones convincentes al porqué un país con las carencias e imperfecciones de mercado de México debilitó cuantitativamente al poderoso instrumento de desarrollo que es la banca de fomento. Después de un sexenio de saneamiento y en una etapa en que la restricción fiscal no era tan apremiante como fue durante la segunda mitad de la década anterior, es difícil entender la minimización del crédito de desarrollo. Parecería que el temor a que las instituciones no hubiesen aprendido las lecciones de los desastres financieros de los setentas, ochentas y noventas, impregnaron las decisiones de política pública. La conclusión práctica fue el debilitamiento de una importante palanca de acción del Estado, por precaución, ante una presunta inmadurez institucional o, simplemente, por ideología. En todo caso hay un vacío en el financiamiento a la planta productiva que resiente la economía real. Debería ser claro que en ningún país exitoso del mundo los errores se

subsanan cancelando las instituciones; la tarea es la construcción de instituciones sólidas y funcionales no su eliminación y sustitución por el vacío (Lecuona, 2009).

En este contexto, la Reforma Financiera del 2003 redefine a la banca de desarrollo después de la crisis 1994-1995, e intenta refocalizarla hacia las pymes y al desarrollo regional, pero la crisis global distorsiona su actividad a partir del 2008. En contraste, de 2011 a 2015 se observa una creciente importancia del financiamiento de fomento al sector privado, hasta llegar a 1,9% del PIB en ese último año (Véase cuadro 15); esto significó alrededor del 6% del financiamiento total que recibió el sector privado en 2015, y con tendencia a incrementar su importancia hacia el 2018. Así mismo, hay una significativa porción de crédito inducido por garantías que eleva el impacto de los bancos de desarrollo en el sector privado significativamente y que se discute más adelante.

Cuadro 15
Financiamiento interno al sector privado: México 2011-2015
(En porcentajes)

	2011	2012	2013	2014	2015
Financiamiento al sector privado	24,0	25,7	27,9	29,3	31,0
Banca múltiple	13,1	14,1	14,9	15,3	16,5
Banca de desarrollo	0,9	1,1	1,3	1,5	1,9
Mercados de deuda y capitales	2,2	2,6	3,3	3,0	4,0
INFONAVIT y FOVISSSTE	5,9	6,2	6,6	6,6	6,6
Otros intermediarios no bancarios	1,8	1,7	1,8	2,0	1,9

Fuente: SHCP, CNBV, BANXICO Y BMV.

En el marco de este decidido impulso a la banca de desarrollo, hay dos entidades con claras responsabilidades en el sector de las MIPYME: Nacional Financiera (NAFINSA) y el Banco Mexicano de Comercio Exterior (BANCOMEXT). En caso de la primera quedó establecido en su misión institucional: “contribuir al desarrollo económico del país a través de facilitar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas, emprendedores y proyectos de inversión prioritarios, al financiamiento y otros servicios de desarrollo empresarial”, esto sujeto a una rentabilidad que asegure la sostenibilidad de la institución a largo plazo. En lo tocante a BANCOMEXT, entre sus objetivos estratégicos se fijó: “aumentar el valor agregado nacional de las exportaciones impulsando el acceso de las empresas medianas y pequeñas al financiamiento.”

Al cierre de 2015 la cartera de crédito, directo e inducido, de NAFINSA al sector privado, era de casi 320 mil millones de pesos, y la de BANCOMEXT se acercaba a los 190 mil millones, equivalentes en conjunto a 2,7% del PIB.

Nacional Financiera (NAFINSA). En el Programa Institucional 2013-2018 de NAFINSA quedó plasmado como objetivo número uno: “ampliar el acceso al financiamiento en mejores condiciones (más crédito y más barato), así como a otros servicios empresariales a las MIPYME y emprendedores, con un enfoque orientado a mejorar su productividad”.

Para cumplir sus objetivos y atender adecuadamente a toda la pirámide empresarial, NAFINSA diseñó una estrategia sustentada en un modelo segmento-canal-producto, el cual tiene como propósito apoyar desde micro negocios hasta empresas grandes utilizando distintos canales de atención (segundo piso) e inclusive el primer piso, de acuerdo a las características de cada segmento de mercado. Así esta institución participa en el financiamiento al sector privado mediante tres rubros principales de actividad: garantías, crédito directo y cadenas productivas (véase cuadro 16).

Como puede verse claramente, la cartera total de crédito directo e inducido creció muy rápidamente entre 2011 y 2015 (66% nominal), con una cierta reestructuración por línea de actividad; el crédito directo aumentó en 126%, y las garantías en 72%, mientras que el factoraje del programa Cadenas Productivas cayó 23%.

Cuadro 16
Saldos de cartera de crédito directa e inducida al sector privado: NAFINSA 2011-2014

	2011	2012	2013	2014	2015
Cartera total (<i>en miles de millones de pesos</i>)	191,7	212,9	242,4	283,8	319,2
Garantías	89,8	111,0	130,4	143,2	154,2
Crédito	57,6	63,3	80,4	106,5	130,6
Cadenas productivas	44,4	38,7	31,6	34,1	34,4
Cartera total (<i>en porcentajes</i>)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Garantías	46,8	52,1	53,8	50,5	48,3
Crédito	30,0	29,7	33,2	37,5	40,9
Cadenas productivas	23,2	18,2	13,0	12,0	10,8

Fuente: Informes anuales, NAFINSA.

En este marco, la atención a las microempresas, segmento prioritario, se da a través de micro financieras, aprovechando el conocimiento que tienen del mercado. Así, se apoya el proceso de inclusión financiera, tanto por el crédito directo como por productos como la Garantía para Microcréditos. Durante 2014 se apoyó con microcrédito a más de 990 mil beneficiarios, y el saldo de este instrumento llegó a más de 11 mil millones de pesos. Estas cifras son significativas a nivel nacional, pues según el *Benchmarking* de las Microfinanzas en México 2013-2014, de Pro Desarrollo, representaron alrededor del 25% de la cartera de crédito bruto al segmento y más del 15% de los usuarios.

En el gran universo de microcréditos de NAFINSA hay varios programas específicos dirigidos a grupos objetivo. Entre estos destacan el Programa de Financiamiento a Emprendedores, el de Respaldo a Mujeres Microempresarias, el de Modernización Integral de Microempresas, y el de Negocios Adheridos o por Adherirse al Régimen de Incorporación Fiscal, para apoyar la formalización de empresas. Ninguno de estos programas canaliza grandes montos pero pueden arrojar mucha luz sobre como operar en el futuro.

Por otro lado, el apoyo a las empresas pequeñas y medianas se lleva a cabo, principalmente, por medio de intermediarios bancarios y en algunos casos intermediarios especializados. Al mes de diciembre de 2014, el saldo de cartera de los intermediarios financieros bancarios era de 51,8 miles de millones de pesos. También al cierre de 2014 había un saldo en garantías de 10,9 miles de millones de pesos, derivados de diversos productos PYME: educación, *software*, automotriz, transporte de carga y pasaje, y afianzadoras.

El programa de Cadenas Productivas, una bandera de NAFINSA desde hace varios años, ha tenido una caída sensible en el saldo de cartera. Esto debido a la salida de Empresas de Primer Orden (EPO), del sector privado, con niveles muy altos de operación. En parte, este efecto negativo se ha compensado con una creciente derrama de recursos a los proveedores de dependencias y entidades públicas, dentro del Programa de Compras de Gobierno Federal, creado expresamente para pymes. Para el cierre 2014, 40% de los fondos operados por Cadenas Productivas en el año corrieron por esta vía.

El Programa de Garantías, financiamiento de garantías y crédito garantizado, ha sido muy dinámico, para llegar a inducir más de 143 mil millones de pesos de saldo de crédito al finalizar 2014. En este rubro se tienen contemplados nuevos esquemas para la atención a empresas medianas, y la consolidación del esquema de subastas de garantías para impulsar la inclusión financiera de las MIPYME, y el fomento del equipamiento de las empresas.

En síntesis, según el Informe Anual de NAFINSA 2015, la cartera de crédito, directo e inducido, al sector privado era de 319,2 miles de millones de pesos, equivalente a casi 2% del PIB; de este monto el 80% se concentró en los MIPYME. Es evidente la mayor canalización de recursos apoyados por NAFINSA y su impacto en las empresas de menor tamaño, quedará pendiente conforme se cuente con más información estimar su adicionalidad en términos de inclusión financiera.

Después de seis años de un proceso que debería llevar a la fusión de NAFINSA Y BANCOMEXT, el nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2012 decidió separar nuevamente a estas instituciones y revitalizar a BANCOMEXT que fue debilitado sensiblemente durante el intento de fusión. Así, en el

programa Institucional 2013-2018 de este banco de desarrollo se plantean metas ambiciosas. Como ya se mencionó, en el campo de las pymes se propuso como objetivo dar financiamiento para alentar el encadenamiento productivo hacia adentro de las grandes empresas exportadoras.

La cartera de crédito directo e inducido al sector privado de BANCOMEXT creció muy rápidamente entre 2011 y 2015 para casi triplicarse. La actividad crediticia de esta institución se concentra en tres rubros principales: operaciones de primer piso, garantías y colocaciones mediante intermediarios financieros. La estructura de la cartera ha permanecido más o menos estable, en cuanto a la participación de cada una de estas líneas de actividades, durante los últimos años (véase cuadro 17).

Cuadro 17
Saldos de cartera de crédito directa e inducida al sector privado:
BANCOMEXT 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Cartera total (<i>en miles millones de pesos</i>)	64,9	79,9	99,5	144,1	189,7
Primer piso	45,6	53,4	69,6	99,5	134,1
Garantías	14,8	12,6	19,8	30,9	37,3
Intermediarios financieros	4,5	7,9	10,1	13,7	18,2
Cartera total (<i>en porcentajes</i>)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primer piso	70,3	72,3	69,9	69,1	70,7
Garantías	22,8	17,0	19,9	21,4	19,7
Intermediarios financieros	6,9	10,7	1,0	9,5	9,6

Fuente: Informes anuales, BANCOMEXT.

El crédito de primer piso se encuentra asignado a sectores estratégicos para la generación de divisas para el país: maquila y naves industriales (16%); turismo (16%); automotriz (11); energía (9%); electrónica (6%); transporte (5%) y minero metalúrgico (3%).

Por su parte la actividad de fomento en el sector pyme de Bancomext se ha fortalecido notablemente entre 2012 y 2015, período en el que la cartera de crédito, directo e inducido, se expandió en casi 250%, para llegar a significar más del 23% de la cartera total. Este apoyo se canalizó mediante los programas de garantías y fondeo, en conjunto con intermediarios financieros bancarios y no bancarios. Así mismo, ha promovido productos especializados como el factoraje internacional y como corresponsal internacional para la operación de cartas de crédito (véase cuadro 18).

En 2014, cuarenta intermediarios bancarios y no bancarios participaron en el Programa de Descuento de BANCOMEXT que registró un saldo al cierre del año de casi 14 mil millones de pesos. A su vez, 13 instituciones bancarias concurren a la operación del Programa de Garantías mediante el que BANCOMEXT cubre parte del riesgo que toma la banca comercial en el otorgamiento de créditos a las pymes que participan en el sector externo, reduciendo el costo del financiamiento y alargando su plazo; el saldo de este rubro fluctuó alrededor de los 10 mil millones de pesos.

Aunque con una escala de recursos canalizados menor, el Programa de Factoraje Internacional de Importación apoya a las empresas que operan en México para facilitar la importación de productos y servicios con la finalidad de fortalecer su capacidad productiva y potenciar su participación en el comercio exterior, ofreciendo a la contraparte financiera la cobertura de riesgo de las empresas importadoras. También en 2014 se financiaron más de 10 mil facturas de compradores de 10 países, con lo que se incentivaron las exportaciones mexicanas; a su vez, el Programa de Factoraje a Proveedores permite apoyar la cadena de suministros de las grandes empresas exportadoras. Ambos programas de factoraje contaron con un saldo conjunto al cierre de 2014 de poco más de 2 mil millones de pesos.

En el marco de la estrategia de atender las necesidades de financiamiento de las pymes a través del segundo piso, se ha venido extinguiendo la cartera PYMEX de primer piso, para hacer más eficiente la operación.

Es claro que, BANCOMEXT avanza rápidamente en la atención al segmento pyme del que estaba completamente borrado hace apenas unos pocos años, aunque atiende a empresas relativamente sofisticadas que seguramente ya gozaban de una plena inclusión financiera.

Otra institución de desarrollo que es importante considerar en este contexto, es el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. Aunque este intermediario no tiene una vocación empresarial, propiamente dicha, es fundamental pues atiende al segmento de la población en el que se registra la mayor exclusión financiera y en el que la actividad como persona o consumidor se mimetiza con la productiva o “empresarial”. Es decir, atiende al estrato en el que el autoempleo y empresariedad son muy difíciles de distinguir.

Cuadro 18
Saldos de cartera de fomento a las pequeñas y medianas empresas:
BANCOMEXT 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Cartera de fomento (<i>en miles de millones de pesos</i>)	12,9	19,7	32,8	44,5
Descuento	7,9	10,1	13,7	18,2
Garantías	2,5	4,8	10,3	14,4
Cartas de crédito	1,8	3,9	7,6	10,2
Factoraje internacional	0,5	0,8	1,2	1,6
Pymes y público	0,2	0,1		
Cartera de fomento (<i>en porcentajes</i>)	100,0	100,0	100,0	100,0
Descuento	61,2	51,2	41,7	40,9
Garantías	19,4	24,4	31,4	32,4
Cartas de crédito	14,0	19,8	23,2	22,9
Factoraje internacional	3,9	4,1	3,7	3,6
Pymes y público	1,5	0,5		

Fuente: Informes anuales, BANCOMEXT.

BANSEFI redefinió su orientación y modelo operativo para convertirse en un banco social de primer piso, con el propósito de apoyar la estrategia de inclusión financiera del gobierno. Así, en su Programa Institucional 2014-2018 se inscribe su nuevo Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIF) para incorporar a los beneficiarios de los programas sociales. Se trata de llevar a estos últimos un esquema de genuina inclusión financiera, no solamente de bancarización.

El PROIF presenta cinco vertientes que cubren las distintas dimensiones de la inclusión: educación, ahorro, crédito, seguros y servicios financieros. Así, se comenzaron a impartir pláticas de educación financiera y a ofrecer productos específicos para el segmento objetivo en julio del 2015, planteándose como meta atender a 7 millones de beneficiarios de programas sociales para 2017.

Sin duda, el enfoque de BANSEFI de integrar programas sociales e inclusión financiera es un paso importante en la dirección correcta. El hecho de que personas de muy bajo ingreso y escolaridad reciban un apoyo monetario estable por parte del gobierno, los hace objeto de tratos abusivos por agiotistas. El proporcionarles educación financiera y productos específicos de ahorro y crédito en condiciones favorables, evitará que se drene el apoyo que se les concede con el esfuerzo fiscal de muchos mexicanos.

Además, al recibir financiamiento los beneficiarios irán construyendo una historia crediticia que les permitirá acceder a otras fuentes de fondos institucionales en el futuro. Valga señalar que la gran mayoría de las personas incorporadas a estos servicios son y serán mujeres que dispondrán de una cuenta de ahorro con tarjeta de crédito, mediante los cuales recibirán los recursos de los programas sociales y dispondrán de ellos. El PROIF tiene, por diseño, un claro enfoque de género. Es muy importante reiterar que el paquete de servicios incluye además, seguros de vida a muy bajo costo, tanto para el titular como para su cónyuge e hijos.

Al cierre de 2015 habían asistido a cursos de educación financiera más de un millón de personas, 626 mil beneficiarios habían contratado ahorro programado, 639 mil usuarios contaban con crédito básico y 365 mil tenían contratado crédito más ahorro; a pocos meses de iniciado el PROIF llegó a cubrir efectivamente a 1,1 millones de beneficiarios.

Si bien, la nueva dirección que ha tomado BANSEFI es reciente y habrá que valorar su operación y resultados, se trata de uno de los programas de política pública más ambiciosos y agresivos en el camino de la inclusión financiera. También parecería focalizado, pues se ha propuesto como objetivo institucional investigar su mercado para adaptar la oferta de productos a cada segmento, para consolidar la oferta de servicios de ahorro, crédito, microseguros, remesas y recepción de pagos por cuenta de terceros. Todo esto en favor de la población sub-atendida. Así mismo, se ha propuesto como objetivo incrementar el acceso y uso de los servicios financieros mediante la ampliación de distintos canales: sucursales, corresponsales, cajeros automáticos, banca móvil y por internet. Queda pues, por ver, si este ambicioso programa puede, en la práctica, cumplir con sus objetivos que, estos sí, estarían impactando directamente a la inclusión financiera.

Sin duda, uno de los grandes retos de la banca de desarrollo es aumentar el flujo de fondos al sector productivo, fundamentalmente en aquellos segmentos en los que la banca comercial no tiene un incentivo evidente para actuar, pero dando una alta prioridad a la salud financiera y la sostenibilidad de las instituciones de fomento.

En su Reporte sobre el Sistema Financiero, publicado en noviembre de 2015, el Banco de México establece claramente que las instituciones de fomento presentan la solidez financiera necesaria para hacer frente a escenarios volátiles y adversos. Afirma que el sistema de banca de desarrollo se encuentra adecuadamente capitalizado, su cartera aceptablemente diversificada y que, en general, los créditos y las estructuras de financiamiento de gran volumen cuentan con cobertura, parcial o total, para riesgos de mercado.

Por otro lado, el mismo Banco de México, en su Reporte sobre las Condiciones de Competencia en el Otorgamiento de Crédito a las pequeñas y medianas empresas, presenta información muy relevante para precisar el papel de la banca de desarrollo en el financiamiento a ese segmento.

Sí, precisa la gran ventaja que los bancos nacionales tienen sobre los regionales y los sectoriales, y sobre los intermediarios financieros no bancarios, para captar a los mejores clientes pymes. Los bancos nacionales reciben a las pequeñas y medianas empresas, primero como depositantes y, posteriormente, con relativamente bajos costos operativos, las habilitan con crédito y otros servicios. Estos intermediarios se benefician del fondeo y garantías de la banca de fomento y utilizan métodos paramétricos para la evaluación del crédito. Queda, desde luego la pregunta, sobre que tanto están interesados y/o pueden contribuir a la inclusión financiera de pequeñas unidades productivas de menor calidad crediticia.

En contraste, el mismo Reporte de BANXICO, hace ver que el caso de los intermediarios financieros no bancarios es relevante, desde la perspectiva de la inclusión. Aunque estas instituciones son menos competitivas que los bancos por su pequeña escala de operación y costos más elevados, son muy importantes para iniciar a las pymes en el crédito formal; el 40% de ellas obtienen su primer crédito institucional con esta clase de intermediarios. Los intermediarios no bancarios operan principalmente en nichos específicos y como instrumento de proveedores de bienes de capital, y su fondeo depende críticamente de la banca de desarrollo por las limitaciones que tienen para captar en el mercado. Así que presentan un alto potencial para atenuar la exclusión de PYME mediante una mayor interacción con la banca de fomento.

VII. Conclusiones y lecciones de la exclusión mexicana

México se ha sumado decididamente a la cruzada mundial por la inclusión financiera. Así creó en 2011 el Consejo Nacional de Inclusión Financiera y dio un lugar prioritario al tema en la Reforma Financiera del 2014.

Históricamente, México ha presentado menor profundidad financiera y bancarización que el resto de los países con niveles de ingreso per cápita y desarrollo similares; esta realidad hace el reto de la inclusión especialmente complejo.

Aunque la infraestructura de acceso al sistema financiero mexicano ha crecido de manera importante recientemente, y cubre la mayor parte del territorio y, potencialmente, al 97% de la población, su dimensión es apenas mediana si se compara con las existentes en otros países latinoamericanos.

En cuanto al uso de los servicios financieros, la posición de México en América Latina es francamente desfavorable: es uno de los países de la región con menor uso tanto por el lado de los depósitos y los pagos, como del crédito.

La estructura productiva mexicana está dominada por las unidades micro, en mayor proporción que en otros países de la región; en 2013, el 95,5% de las unidades productivas eran micro (más de cuatro millones).

En el segmento micro es casi imposible distinguir entre personas físicas autoempleadas y empresas. La gran mayoría opera en la informalidad con muy bajos niveles de productividad de activos e ingreso, y una gran heterogeneidad.

En 2013, en el segmento de las pequeñas empresas, había en México poco menos de 156 mil unidades (13,7% del total), y en el de las medianas poco más de 33 mil (menos del uno por ciento del total). Aunque estas empresas generan mayores niveles de ingreso que las micro, su productividad promedio es baja y su heterogeneidad muy grande.

La política pública de apoyo a las MIPYME tiene que partir de una adecuada segmentación por tamaño, sofisticación empresarial y tecnológica, ubicación geográfica, sector de actividad, y género. Además debe propiciar su formalización a partir de un entendimiento cabal de sus posibilidades reales de supervivencia y desarrollo, en un contexto adverso de competitividad general de la economía y de un alto grado de apertura comercial.

En México, el gran problema de la inclusión financiera se localiza en las micro unidades productivas, en las que el 84% ni siquiera mantiene una cuenta bancaria de algún tipo. La ausencia de este vínculo básico con el sistema financiero permite inferir que la exclusión de otros servicios (seguros, crédito, etc.) es todavía mayor.

En el caso de las empresas pequeñas la proporción de unidades sin cuentas bancarias desciende marcadamente hasta un 23% (alrededor de 36 mil empresas), y en el de las medianas a poco menos de 11% (aproximadamente 3.500 unidades). Así que la proporción excluida decrece rápidamente mientras aumenta el tamaño.

Es muy importante destacar que, independientemente del tamaño de las empresas, parece haber un muy alto componente de exclusión financiera voluntaria, pues la explicación de mayor frecuencia al por qué no manejan cuentas bancarias es “No hizo falta” (el 65% del total de unidades censadas sin cuentas en el banco).

También, independientemente del tamaño, la principal fuente de financiamiento de las unidades productivas son los recursos propios; en el caso de las microempresas representan el 84%, en las pequeñas el 71% y en las medianas el 61%. Esta situación limita sus posibilidades de crecimiento y desarrollo.

Así, la exclusión en materia de crédito bancario es muy alta en México, una de las más elevadas en América Latina. El 94% de las unidades micro no cuenta con este servicio, y el 78% de las pequeñas y 69% de las medianas tampoco. Nuevamente, parece haber un muy alto componente de exclusión voluntaria, pues el 54% de las microempresas y el 74% de las pequeñas y medianas empresas declaran no necesitar crédito.

La economía mexicana es una de las más abiertas al comercio internacional de bienes y servicios en América Latina. La suma de importaciones y exportaciones supera el 75% como proporción del PIB, con las compras al exterior representando alrededor del 37%; los coeficientes a nivel regional son 45 y 24 por ciento respectivamente.

Por otro lado, la tasa tributaria total, como porcentaje de las utilidades de las empresas en América Latina, es mayor en México que el promedio de América Latina: 52% en el primer caso y 47% en el segundo. Así, las empresas mexicanas enfrentan en su país una mucho mayor competencia externa y, al mismo tiempo, deben soportar cargas tributarias relativamente altas en términos regionales.

Esta situación podría ser un factor explicativo de la informalidad extendida en la economía mexicana y de la exclusión voluntaria del sistema financiero. Las unidades productivas de menor tamaño al parecer prefieren realizar sus transacciones en efectivo con el propósito de no ser identificadas para el cobro de las contribuciones de naturaleza fiscal y social.

En contraste, en Chile, donde las importaciones fluctúan en torno al 30% del PIB, la carga tributaria total ronda el 29% de las utilidades de las empresas. A una apertura comercial relativamente alta corresponde una presión contributiva moderada. Lo contrario ocurre en Brasil y Colombia, casos en el que la carga tributaria total es muy alta, en torno al 70% de las utilidades, pero la exposición a la competencia internacional es menor.

Así, a una apertura comercial importante debería corresponder una carga tributaria moderada y, a una economía relativamente cerrada, una presión contributiva más alta, para mantener un marco coherente de operación para las empresas. La coincidencia de alta competencia internacional y alta carga tributaria, todo lo demás constante, pone en desventaja a las unidades productivas mexicanas y las induce a la informalidad, la evasión y la exclusión financiera.

En este contexto, la política pública de impulso a la MIPYME ve disminuida su eficacia, incluida la de inclusión financiera. En una alta proporción, las empresas de menor tamaño parecen encontrar, preferible evitar la carga fiscal y social que gozar de los beneficios y posibilidades de crecimiento que brinda una utilización amplia de los servicios financieros.

No obstante, en el marco de la Reforma Financiera 2014, México ha fijado como objetivo la inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas y, para hacerla efectiva, ha potenciado el papel de los bancos de desarrollo, principalmente NAFINSA Y BANCOMEXT.

Así, el financiamiento interno al sector privado otorgado por la banca de fomento se duplicó, como proporción del PIB, entre 2011 y 2015, al pasar de 0,9% a 1,9%, para llegar a casi 6% del financiamiento total a los agentes económicos privados.

NAFINSA diseñó y ha operado una estrategia basada en un modelo segmento-canal-producto, principalmente como banco de segundo piso, con tres programas principales: garantías, crédito directo y cadenas productivas. En el caso de los apoyos a microempresas NAFINSA opera mediante microfinancieras y en el caso de las pymes a través de intermediarios bancarios y especializados; hay en marcha programas con productos específicos por sector, región o género que, aunque aún muestran escala limitada, brindarán experiencias relevantes para su extensión en el futuro. NAFINSA ha sido pionera en el diseño y operación del programa de cadenas productivas para pymes proveedoras de grandes empresas y del gobierno.

BANCOMEXT ha sido revitalizado en los últimos años, luego de un intento de fusión con NAFINSA. En esta nueva etapa BANCOMEXT triplicó su cartera entre 2011 y 2015, en tres líneas de acción primordiales: colocaciones mediante intermediarios financieros, garantías y operaciones de primer peso. El apoyo a las pymes generadoras de divisas ha crecido significativamente, con las garantías como el instrumento más dinámico y las operaciones en este segmento conducidas desde la perspectiva de la inclusión financiera.

Otra institución de desarrollo que es importante considerar es el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, BANSEFI. Aunque este banco no tiene vocación empresarial, atiende al segmento en el que personas físicas y micronegocios se confunden. BANSEFI se ha redefinido como un banco social de primer piso y se ha propuesto actuar en cinco vertientes: educación, ahorro, crédito, seguros y servicios financieros. Queda por ver si este ambicioso proyecto puede, en la práctica, cumplir con sus objetivos de generar inclusión financiera, pues enfrenta retos organizacionales y tecnológicos de gran magnitud.

Sin duda los grandes retos para la banca de desarrollo son la identificación de sus beneficiarios objetivo en aquellos segmentos de la economía en que los intermediarios comerciales no tienen incentivo para actuar, y atenderlos con eficiencia cuidando de la salud y la sostenibilidad de las instituciones de fomento.

En su Reporte sobre el Sistema Financiero, publicado en noviembre de 2015, el Banco de México establece claramente que las instituciones de fomento presentan la solidez financiera necesaria para hacer frente a escenarios volátiles y adversos. Afirma que el sistema de banca de desarrollo se encuentra adecuadamente capitalizado, su cartera aceptablemente diversificada y que, en general, los créditos y las estructuras de financiamiento de gran volumen cuentan con cobertura, parcial o total, para riesgos de mercado.

La banca de desarrollo deberá continuar interactuando con los bancos comerciales de alcance nacional para seguir sumando pymes al uso amplio de los servicios financieros, y debe aumentar su alcance mediante los bancos sectoriales y regionales que, aunque operan con mayores costos, están cerca y entienden bien a las empresas más pequeñas y su potencial.

Otra área a cultivar es la acción de las instituciones de fomento mediante su vinculación con intermediarios financieros no bancarios, que son críticos en la iniciación de las pymes como usuarios del crédito; BANXICO estima que 40% de las pequeñas y medianas empresas obtienen su primera acreditación institucional con este tipo de intermediarios, que operan en nichos especializados y como brazos de proveedores de bienes de capital.

En la experiencia reciente de México se registra una revitalización de la banca de fomento y un sensible aumento de los fondos canalizados a la actividad productiva. Queda por verse si los elementos

de innovación basados en la segmentación tienen efectos significativos en la inclusión financiera. Por lo pronto, se trata más de la utilización a las instituciones de fomento con una nueva filosofía incluyente y con mayores recursos que de prácticas innovadoras probadamente exitosas.

Sin duda, el éxito de una política incluyente de las MIPYME mexicanas dependerá del establecimiento de un marco macro estable y congruente para su surgimiento y desarrollo. Mayor competitividad país, contención de la economía ilegal, tasas tributarias bajas, tipos de cambio reales estables y ordenadas, mayor y mejor infraestructura de acceso a los servicios financieros, y una banca de desarrollo moderna, innovadora y eficazmente vinculada con los intermediarios comerciales, serán en conjunto, los elementos que garantizarán una genuina inclusión social por la vía del desarrollo empresarial.

Bibliografía

- Alonso Javier, Fernández de Lis Santiago, Hoyo Carmen, López Moctezuma Carlos & Tuesta David, (2014): Mobile banking in Mexico as a mechanism for financial inclusion: recent development and a closer look into the potential market, BBVA, Working paper, 13/20.
- Amidzic Goran, Massara Alexander, Mialu André, (2014), “Assesing Countries’ Financial Inclusion Staqnding- A New Composite Index”, IMF Working Parper, Washington DC, February 2014.
- Asli Demirguc-Kunt, Leora Klapper, (2013) “Measuring Financial Inclusion: Explaning Variations in use of Financial Services Across and Within Countries”, Brookings Paper on Economic Activity, Washington DC, Spring 2013.
- Banco de México, (2015), Reporte del Sistema Financiero, México.
- Banco de México, (2015), Reporte sobre condiciones de competencia en el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYME), México.
- BANCOMEXT, Informes anuales 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, México.
- BANCOMEXT, Programa Institucional 2013,2018, México.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt, and R. Levine (2007). “Finance, Inequality and the Poor”. *Journal of Economics Growth*, 12,287-49.
- Beck, Thorsten, Demirguc-Kunt, Asli and Maria S. Martinez Peria, (2007), “Reaching out: Acces to and use of banking services across countries,” *Journal of Financial Economics*, Elsevier, Vol.85, pp.234-266.
- Cámara Noelia, Tuesta David, (2014), “Measuring Financial Inclusion: A Multidimensional Index”, BBVA Working paper 14/26, Madrid, España.
- Campero A. Kaiser K, (2013), “Acces to Credit: Awareness and Use of Formal and Informal.
- CEPAL, 2016, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016, Santiago, Chile.
- Credit Intitutions”, Banco de México Working paper 2013-07, México.
- Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2014), Sexto Reporte Nacional de Inclusión Financiera. Disponible en: <http://www.cnbv.gob.mx/Inclusión/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%206.pdf>.
- Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), 2016, Septimo Reporte Nacinal de Inclusión Financiera, México.
- Fondo Monetario Internacional (2015), Financial Access Survey (FAS). Disponible en: <http://fas.imf.org/>.
- G20 Information Center, (2010),”Principles for Innovative Financial Inclusion.” <http://www.g20utoronto.ca/2010/to-principles.html>.

- G20 Information Center.”(2009), Leaders Statement: The Pittsburgh Summit”, <http://222.g20.utoronto.ca/2009/2009communique095.html>.
- Global Partnership for Financial Inclusion, (2011)a, Report to the Leaders. G20 Leaders Summit, Cannes, France: Global Partnership for Financial Inclusion. <http://www.g20.utoronto.ca/2011-cannes-global-partnership-report.pdf>.
- Global Partnership for Financial Inclusion. 2011b.The G20 Principles for Innovative Financial Inclusion: Bringing the Principles to Life. Eleven country case studies. http://www.gpfi.org/sites/default/files/documents/01%20GPFI_Principles.pdf.
- Guaipatín, C. (2003). Observatorio MIPYME: Compilación estadística para 12 países de la región. Informe de Trabajo. Observatorio MIPYME, Banco Interamericano de Desarrollo. Abril 2003, Washington, D.C.
- Honohan, Patrick, (2008), “Cross-Country Variation in Household Access to Financial Services,” *Journal of Banking and Finance*, Vol.32, pp. 2493-2500.
- Hoyo Martínez Carmen, Peña Hidalgo Ximena & Tuesta David, (2014): Demand factors that influence financial inclusion in Mexico: analysis of the barriers based on the ENIF survey, BBVA, Working paper, 13/37, Madrid, España.
- INEGI, (2014), Censos Económicos 2014, México.
- INEGI, (2012), Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012, México.
- INEGI, (2015), Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015, México.
- INEGI, (2016), Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas 2015, México.
- K C Chakrabarty, (2012), Empowering MSMEs for Financial Inclusion and Growth-Issues and Strategies, Keynote address, at the Central Bank of India SME Conclave, Mumbai, <http://www.bis.org/review/r111222g.pdf>.
- Latin America Shadow Financial Regulatory Committee (2004). “Small and Medium-Size Enterprises in Latin America: Developing Markets, Institutions and Instruments”. Statement No. 11. Washington, DC, september.
- Lecuona Ramón (2014), “Algunas lecciones de la experiencia reciente de financiamiento a las pymes de Colombia, Costa Rica y México”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lecuona Ramón (2009) “El financiamiento a las pymes en México, 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Morfin Antonio, (2009), “Banca de Desarrollo y el Apoyo al Acceso (México)”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mwangi S. kimenyi, Vera Songwe “ Why The G-20 Must Prioritize Financial to Provide Global World. The Brookings Institution, Global Economy And Development Program.
- Mwangi S. Kimenyi and Vera Songwe, (2012), Why The G20 Must Prioritize Financial Inclusion to Promote Global Growth, Global Economy and Development Program, The Brookings Institution, Washington, DC. http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2012/6/g20/g20_kimenyi_songwe.pdf.
- NAFINSA, Informes Anuales 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, México.
- NAFINSA, Programa Institucional 2013-2018, México.
- OCDE (2013) Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural. Coedición CEPAL. ISBN 9789264183735. 194 páginas. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1463/S2012083_es.pdf?sequence=1.
- Pavón Cuellar, L (2010). Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009). LC/L.3238-P ISBN: 978-92-1-323429-7 agosto, 2010 Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, ONU. N° 226, 69 pp.
- Peña Ximena, Hoyo Carmen, Tuesta David (2014): Determinants of financial inclusion in Mexico based on the 2012 National Financial Inclusion Survey (ENIF), BBVA Documento de trabajo 14/14, Madrid, España.
- Pro Desarrollo, Benchmarking de las Microfinanzas en México 2013, México.
- Rojas- Suárez Liliana, Amado María Alejandro, (2014), “Understanding Latinamerica’s Financial Inclusion GAP”, Center for Global Development Washington DC.
- World Bank (2015). Enterprise Surveys, la experiencia de las empresas. Disponible en: <http://espanol.enterprisesurveys.org/>.
- World Bank.(2012). Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database.Washington, DC, World Bank. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WD-SCContentServer/IW3P/IB/2012/04/19/000158349_20120419083611/rendered/PDF/WPS6025.pdf.
- World Bank, (2014), Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion, Washington, DC: World Bank.
- World Bank, (2016) Doing Business 2016, Washington D.C.
- World Bank, (2016), Development Indicators, data. World Bank.org/data-catalog/world-development-indicators.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Financiamiento para el Desarrollo****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

261. Promoción de finanzas incluyentes mediante prácticas innovadoras de la banca de desarrollo. El caso de las pymes en México (LC/L.4249), 2016.
260. Inclusión financiera de las pymes en el Ecuador (LC/L.4247), 2016.
259. Financiamiento de la infraestructura para la integración regional. Alternativas para América del Sur, Georgina Cipoletta Tomassian (LC/L.4128), 2015.
258. Las brechas estructurales en los países de renta media: Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país (LC/L.4118), 2015.
257. El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L.4115), 2015.
256. Roles y desafíos actuales de la banca de desarrollo multilateral y regional (LC/L.3959), 2015.
255. Garantías y apoyo al comercio exterior de las pymes en América Latina (LC/L.3966), 2015.
254. Fuentes de financiamiento para el cambio climático (LC/L.3910), 2014.
253. Algunas lecciones de la experiencia reciente de financiamiento a las PYME: Colombia, Costa Rica y México (LC/L.3891), 2014.
252. “Diagnóstico del desarrollo” en países de renta media a partir de las brechas estructurales: El caso de América Latina y el Caribe (LC/L.3888), 2014.
251. El financiamiento del comercio internacional y el rol de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L.3761), 2014.
250. Latin America and the middle-income trap (LC/L.3854), 2014.
249. Right to health in Latin America: beyond universalization (LC/L.3647), 2013.
248. El sistema financiero en América Latina y el Caribe: una caracterización (LC/L.3746), 2013.
247. Comercio exterior, cadenas globales de producción y financiamiento: conceptos y relevancia para América Latina y el Caribe (LC/L.3745), 2013.
246. Macroeconomics for Development in Latin America and the Caribbean: Some new considerations on counter cyclicity (LC/L.3744), 2013.
245. Sistema de pagos transnacionales vigentes en América Latina: ALADI, SML y SUCRE (LC/L.3692), 2013.

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

261

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org