

Capítulo 7

Direcciones futuras para las políticas de PYMEs y emprendimiento en México

En este capítulo se presentan las conclusiones fundamentales y los mensajes de política pública del estudio de la OCDE sobre aspectos y políticas de PYMEs y emprendimiento en México. Se afirma que las importantes mejoras logradas durante los últimos 12 años en este renglón deberían mantenerse y que los esfuerzos futuros tendrían que priorizar el fortalecimiento de las microempresas y la reducción de la informalidad, el apoyo a PYMEs y empresas nuevas (start-ups) innovadoras, la simplificación de la operación del Fondo PYME y el fortalecimiento del marco para la evaluación de las políticas y programas de PYMEs y emprendimiento.

Las PYMEs y el emprendimiento realizan una contribución fundamental al desarrollo económico y social de México, y desempeñan una función decisiva en el aumento de la productividad y el empleo, así como la reducción de la pobreza. Esta función ha sido reconocida por el gobierno mexicano, que, en el transcurso de los últimos 12 años, fortaleció el marco de las políticas públicas y el presupuesto de PYMES y emprendimiento, lo que generó grandes mejoras en el entorno empresarial para estas empresas y el emprendimiento, e incrementó las competencias de las empresas nacionales para iniciar operaciones, ser competitivas y crecer. De hecho, México tiene uno de los índices de apertura (*start-up*) de empresas más altos de los países de la OCDE y un sector PYME en expansión.

En este estudio se hace un inventario del estado del desempeño y las políticas de PYMEs y emprendimiento a finales de 2012 y se destacan las direcciones para el desarrollo de políticas públicas en el futuro que mantendrán el ímpetu en esta importante área. Hace hincapié en los siguientes mensajes principales:

1. Se han logrado mejoras considerables en materia de políticas públicas desde el último estudio de la OCDE sobre políticas de PYMEs en México, publicado en 2007.
2. Se requieren esfuerzos adicionales para fortalecer las microempresas y reducir la informalidad.
3. Las PYMEs y las empresas nuevas (*start-ups*) innovadoras ofrecen un gran potencial para intervenciones futuras de alto impacto.
4. La ejecución de políticas públicas puede mejorarse al simplificar la operación del Fondo PYME y al instaurar un marco de evaluación más sólido, capaz de identificar los programas e intermediarios con el mayor impacto en el logro de los objetivos gubernamentales con miras a dirigir el financiamiento hacia ellos.

Este capítulo final establece estos mensajes clave con mayor detalle.

7.1. Incorporar el marco de políticas de PYMEs y emprendimiento

En los periodos 2001-2006 y 2007-2012 se lograron grandes avances al ubicar adecuadamente las políticas de PYMEs y emprendimiento en la economía mexicana, dada la importancia primordial de las PYMEs y el emprendimiento para el crecimiento económico y la creación de empleos. Durante este tiempo, el gobierno mexicano creó un marco de políticas que ofrece lecciones de buenas prácticas a otros países en varias áreas, como la coordinación de las políticas por un solo organismo y la claridad e integración en las medidas de los programas.

Las mejoras comenzaron en 2001, cuando el gobierno hizo del objetivo “más y mejores empleos, más y mejores empresas, y más y mejores emprendedores” la piedra angular de su agenda de políticas de PYMEs y emprendimiento. Formuló el Programa de Desarrollo Empresarial (PDE) 2001-2006, el cual dio un gran paso para transitar de los subsidios

sectoriales del pasado a una política que mejorara las condiciones de competitividad empresariales e identificara fracasos de mercado específicos de las políticas de PYMEs por superar. Al mismo tiempo se estableció la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa con el propósito de diseñar y coordinar las políticas y el Fondo PYME, implementado para apoyar las acciones del programa.

Durante los últimos seis años se lograron importantes avances adicionales. El Fondo PYME proporcionó un presupuesto creciente para las PYMEs, lo cual reflejó su importancia para la economía y el creciente ingreso tributario del país. Se desarrolló un sistema de organizaciones intermediarias para la ejecución de los principales programas, el cual permite al gobierno llegar a las empresas de todo el país. Se crearon nuevas redes de servicios de desarrollo empresarial, incluidos los Centros México Emprende, los cuales actúan como ventanillas únicas para las PYMEs y el emprendimiento; además, se realizó una importante expansión del sistema de incubadoras de negocios nacionales que duplicó el número de incubadoras.

Una de las fortalezas clave de las disposiciones de política pública actuales es el marco estratégico “cinco por cinco” desarrollado para el Fondo PYME, el cual permite tener una visión clara de las prioridades de políticas y ofrece un “pasillo rodante” de apoyo para emprendedores y empresas a medida que se desarrollan. Completo e integrado, cubre las iniciativas para los cinco segmentos de emprendedores: nacientes, microempresas, PYMEs, empresas gacela y empresas tractoras, así como los cinco servicios de financiamiento, capacitación y asesoramiento, marketing, gestión e innovación. Los esquemas de cofinanciamiento y codiseño del Fondo PYME han ayudado también a movilizar a actores estatales y locales, y a garantizar la existencia de políticas coherentes y adaptadas a nivel local.

Añadir una política empresarial que funcione en paralelo y totalmente integrada a las políticas de PYMEs anteriores es también fundamental para ayudar a crear una fuente de emprendedores listos para proponer proyectos de buena calidad y apoyarlos en sus etapas de nacimiento y viabilidad hasta la apertura (*start-up*) de la empresa.

Se ha prestado atención otra vez al apoyo del desarrollo de empresas nuevas y microempresas, junto con su ingreso al sector formal y su ampliación a pequeñas y medianas empresas mediante el uso del apoyo de capacitación, asesoramiento y financiamiento.

Además, en México varios programas ofrecen lecciones internacionales de buenas prácticas y modelos para desarrollar políticas públicas en otras regiones. Entre ellos se cuentan el Programa de Aceleradoras de Negocios, el Programa de Desarrollo de Proveedores, los Programas de Modernización e Integración y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

En consecuencia, los últimos 12 años fueron un periodo muy productivo para las políticas públicas. Hoy en día la prioridad en esta materia debería ser asegurar las ganancias obtenidas en esos 12 años y mantener el nivel de apoyo alcanzado en las políticas del sector de PYMEs y emprendimiento, así como las estructuras y programas de buenas prácticas que ahora funcionan.

7.2. Fortalecer a las microempresas

Una de las principales prioridades para el futuro es fortalecer a las microempresas. México tiene una de las proporciones más altas de microempresas en la zona de la OCDE, pero la productividad de éstas es relativamente baja. Asimismo, se relacionan con altos

niveles de informalidad, lo cual representa un obstáculo tanto para su propio crecimiento como para la capacidad del gobierno de recaudar impuestos y apoyar la mejora de la infraestructura y los servicios públicos.

Los Programas de Modernización e Integración y el Sistema Nacional de Garantías de Crédito están logrando cambios en esta área y deberían mantenerse dadas las condiciones actuales, aunque con posibles mejoras basadas en los resultados de las evaluaciones de impacto que deberán emprenderse. Sus actividades son adecuadas a las necesidades. Sin embargo, el número de beneficiarios de ambos programas es pequeño en relación con el tamaño masivo del sector de las microempresas en México, tanto formales como informales. Por ejemplo, el objetivo gubernamental para 2011 fue brindar a 10 000 microempresas apoyo de capacitación y asesoramiento, pero esto representa una diminuta proporción de las más de 4.9 millones de empresas que existen. Además, actualmente, a pesar de su alto apalancamiento de financiamiento privado, el sistema de garantías de crédito sólo llega a 70 000 microempresas por año, aunque el acceso a créditos bancarios de estas empresas es muy escaso en México. El tamaño del sector y los obstáculos que afronta en la operación de mercados justifican una ampliación del apoyo, y también parecen ameritarlo los datos basados en la supervisión sobre los impactos de la creación de empleos, aunque estas cifras no se basan en una evaluación rigurosa.

El problema particular de la informalidad, que afecta a muchas microempresas mexicanas, también requiere otras medidas. La disponibilidad de financiamiento respaldado por el gobierno y de asesoramiento es un incentivo para el registro de empresas, pero el verdadero reto radica en facilitar más las cargas regulatorias para éstas, continuar las mejoras hechas en años recientes y difundirlas en todas las regiones del país. También será importante reducir los obstáculos fiscales y de seguridad social.

De igual manera, es necesario estimular la fuente de nuevos emprendedores para reforzar el sector de las microempresas y posiblemente ayudarlas a crecer. En general, México tiene un alto índice de empresas nuevas (*start-ups*). Sin embargo, en este caso se necesita un mayor esfuerzo en materia de política pública sobre la creación de las actitudes y competencias emprendedoras que estimulen a nuevos emprendedores a identificar y aprovechar las oportunidades de crecimiento y aumentar la productividad. La capacitación y el apoyo empresariales a los jóvenes en universidades y colegios vocacionales y de formación de docentes desempeñan una función relevante, así como la continuación de los programas de inducción al emprendimiento más generales que ya se han integrado.

Finalmente, es evidente que mejorar el acceso al financiamiento será decisivo para incrementar la productividad y el crecimiento de las microempresas mexicanas. En años recientes se han logrado grandes mejoras, avaladas por el sistema nacional de garantías de crédito y otras medidas gubernamentales como el Registro Único de Garantías Mobiliarias, el apoyo de instituciones de microcréditos y la creación de una red de asesores en crédito y financiamiento del sector privado, así como por la prudencia ejercida en términos fiscales y monetarios. Las tasas de interés bajaron, los requisitos para créditos bancarios se moderaron y el volumen de crédito a empresas aumentó.

Al mismo tiempo, el crédito nacional al sector privado como porcentaje del PIB en México permanece bajo en comparación con la zona de la OCDE en su conjunto. Para ayudar a cerrar esta brecha, puede expandirse el alcance de los instrumentos de garantía mediante el desarrollo de mecanismos descentralizados adicionales de garantías en cooperación con

intermediarios locales. En paralelo puede mejorarse la calidad y la cobertura de los datos del buró de crédito para reducir las asimetrías de información en el mercado de crédito e instaurar la educación en finanzas para gerentes de PYMEs. Para el largo plazo deberían promoverse la competencia y el ingreso de las empresas en el sector bancario para atender de raíz los fracasos del mercado financiero, favoreciendo en particular el desarrollo de bancos comunitarios como los bancos cooperativos y los de ahorros que utilizan enfoques de créditos descentralizados y de relaciones. También debería establecerse una estrategia de salida para el sistema nacional de garantías, basado en la reducción progresiva del apoyo a medida que crece la inversión privada en las PYMEs. Asimismo, podrían crearse mecanismos para canalizar las remesas de los migrantes a inversiones en actividades empresariales productivas en vez de inversiones en bienes raíces.

7.3. Estimulación de PYMEs y nuevas empresas (start-ups) innovadoras

Otro reto prioritario es aumentar el número de PYMEs y empresas nuevas (*start-ups*) en México. Este grupo de empresas está relacionado con un crecimiento relativamente rápido de la productividad y el empleo y la actividad de internacionalización, y contribuye desproporcionadamente al logro de los objetivos gubernamentales clave. Durante los últimos seis años el gobierno implementó algunos programas nuevos importantes para promover a PYMEs y empresas nuevas (*start-ups*) innovadoras, pero aún hay margen para ampliarlos.

Por ejemplo, desde 2007 se establecieron 31 parques tecnológicos en centros de innovación de gran importancia, incluidas universidades e instituciones de investigación. A menudo estos parques están vinculados con incubadoras y aceleradoras de negocios, laboratorios de investigación y otras instalaciones que promueven la innovación y empresas derivadas. Además, el Programa de Aceleración de Empresas apoya a empresas gacela jóvenes y de crecimiento rápido en innovación e internacionalización de nichos de sector de alto potencial. El Programa de Desarrollo de Proveedores es otro ejemplo de ayuda a PYMEs innovadoras que funciona mediante la creación de vínculos entre PYMEs y empresas más grandes que operan en cadenas globales de valor.

Sin embargo, también hay señales de restricciones en el sistema. Por ejemplo, sólo 4% de las incubadoras de negocios se orientan a empresas nuevas de alta tecnología y el Fondo de Innovación Tecnológica tiene exceso de demanda, lo que implica que hay muchos proyectos importantes y viables a los que se les niega apoyo financiero. La proporción del presupuesto del Fondo PYME asignado a proyectos de innovación y desarrollo tecnológico representó sólo 6.6% del total de los proyectos productivos de PYMEs en el periodo 2009-2011, y fluye sobre todo al programa de empresas gacela, aunque la información basada en la supervisión del programa sugiere que los beneficios, en comparación con los costos, son relativamente altos para este grupo de programas. Estas observaciones señalan que podrían lograrse considerables beneficios de desarrollo económico al llegar a más PYMEs y empresas nuevas innovadoras y potencialmente innovadoras a través de programas ampliados en este campo.

Asimismo, es importante llevar a cabo acciones complementarias para fortalecer la capacidad de absorción de las PYMEs. El propósito de estas medidas es permitirles colaborar con institutos de investigación y universidades, así como con empresas más grandes con uso intensivo de conocimientos. Las iniciativas de desarrollo de competencias y adquisición de innovación, lo mismo que los intercambios y traslados de personal, pueden adecuarse a este propósito.

Por último, empiezan a desarrollarse mercados de capital formales e informales. Esta forma de financiamiento es particularmente pertinente para las empresas nuevas y PYMEs innovadoras con proyectos también innovadores, dado el alto riesgo alcista de estos proyectos (es decir, retornos potenciales que no son captados por proveedores de deuda sino por accionistas). Por ejemplo, debería impulsarse el financiamiento de capital con nuevos mecanismos fiscales dirigidos a canalizar la inversión de ahorradores privados a fondos de capital que inviertan en PYMEs innovadoras. También puede proporcionarse mayor apoyo a clubes de inversionistas ángel en todo el país y a la creación de fondos de capital de riesgo públicos.

7.4. Ajustar la gestión del Fondo PYME y del sistema de intermediarios

El Fondo PYME es un instrumento esencial para asegurar que las PYMEs y los emprendedores obtengan el apoyo que necesitan. El presupuesto que aporta es fundamental. El uso de organizaciones intermediarias para ejecutar programas, como gobiernos estatales, universidades y cámaras de comercio, también garantiza el alcance y acceso a gran escala a ubicaciones distantes y poblaciones objetivo que se requieren. No obstante, hay oportunidades de incrementar el impacto actuando en las siguientes áreas.

7.4.1. Simplificación de la operación del Fondo PYME

La eficacia del Fondo PYME se ve obstaculizada por los límites de su presupuesto anual, sus estrictos requisitos de proporcionar información sobre gastos y actividades, así como los retrasos para las organizaciones intermediarias en la recepción de la aprobación y el pago. Esto afecta negativamente el nivel de interés de algunos posibles cofinanciadores e intermediarios que de otra manera podrían estar preparados para ayudar a ejecutar proyectos pertinentes.

Simplificar los procedimientos de presentación de informes y cumplimiento del Fondo PYME e implementar una fórmula de financiamiento multianual facilitaría a los aliados y organizaciones intermediarias la participación y el desarrollo de proyectos a largo plazo correspondientes a las necesidades de la población empresarial. De igual manera, el desembolso de los fondos del proyecto debería procesarse con mayor rapidez que ahora.

7.4.2. Procedimientos de selección de intermediarios

Si bien el grupo actual de organizaciones intermediarias que ejecutan políticas públicas en representación del gobierno se concentra en las organizaciones que considera que tienen las mayores capacidades, hay diferencias importantes en sus niveles de calidad y sus capacidades de servir al grupo de clientes en forma suficiente. Esto implica una oportunidad de subir de nivel la calidad y la capacidad.

Una de las maneras de lograrlo es concentrar el financiamiento en las organizaciones con mejor desempeño, es decir, las intermediarias capaces de vincularse con el mayor número de clientes, llegar a grupos insuficientemente atendidos, remitir a las empresas a servicios complementarios y causar el mayor impacto en la creación, crecimiento y competitividad de empresas. Al mismo tiempo es importante renovar el grupo de intermediarios con el transcurso del tiempo al integrar nuevos actores para crear competencia y estimular la innovación en la ejecución.

Muchos otros países también han decidido poner en operación el apoyo de programas públicos a PYMEs y emprendedores a través de organizaciones intermediarias. El Servicio de Consultoría a Pequeñas Empresas de Australia es un ejemplo. La eficacia de los enfoques depende en un grado importante de los sistemas que se ponen en marcha para la selección y la administración de intermediarios.

El gobierno mexicano ya está trabajando para fortalecer los procesos de selección de intermediarios. Desde 2011 se establecieron requisitos más estrictos para la validación de nuevas organizaciones intermediarias, incluido el de contar con una experiencia mínima de dos años de haber sido establecida y sistemas de filtración reforzados. Además, se ha reducido el número de estas organizaciones de casi mil hace cinco años a cerca de 300 hoy, lo que permite concentrarse en las más capaces. Sin embargo, aún hay problemas de falta de conocimiento de las posibles organizaciones intermediarias y de las consideraciones que influirán en la aceptación o rechazo de una propuesta.

Por consiguiente, los esfuerzos para mejorar los procesos de selección deberían continuar. Al hacerlo, es necesario hacer hincapié sobre todo en:

- El uso de criterios claros de mérito para la selección y un proceso de selección competitivo y transparente.
- El marketing, la promoción y la divulgación para implicar a más posibles intermediarios de diferentes sectores, áreas de actividad y regiones, y estimularlos para desarrollar enfoques que tengan éxito en el proceso de selección.
- El suministro de directrices claras para los posibles solicitantes respecto a los objetivos del programa que desean ejecutar, los criterios que se aplicarán para seleccionar a los intermediarios, los tipos elegibles y preferidos de propuestas, y las disposiciones para el pago y la evaluación de los servicios prestados.
- El uso de evaluación de impacto para identificar a los intermediarios que más influyen en el logro de los objetivos de determinados programas.

7.4.3. Desarrollo de capacidad de prestadores de servicios de desarrollo empresarial

Una manera alternativa, o más bien complementaria, de subir el nivel de la calidad y la capacidad es identificar los problemas de las organizaciones intermediarias y ver de qué manera el gobierno puede ayudar a resolverlos a través de esfuerzos de desarrollo de capacidad. Parte del asunto es la inversión en infraestructura física. Sin embargo, otra parte, que es más probable que se pase por alto, es la oferta de oportunidades de capacitación e intercambio de conocimientos a la gerencia y el personal en procesos y servicios de mejores prácticas. Esto es particularmente pertinente para la gerencia, el personal y los consultores de servicios de desarrollo empresarial, incluidas las incubadoras de negocios y los Centros México Emprende. Las competencias del personal desempeñan una función decisiva en la capacidad de las organizaciones intermediarias y de servicios de desarrollo empresarial de atraer clientes al sistema de apoyo y prestar servicios que incidan en los índices de creación y crecimiento de empresas.

A pesar de que actualmente se hacen algunos esfuerzos para brindar capacitación, debería visualizarse un mayor aumento de las competencias del personal de servicios de desarrollo empresarial. Un personal mejor preparado tendrá más capacidad para

diagnosticar los servicios que influirán en las empresas beneficiarias, comunicar las opciones de políticas a las empresas y emprendedores, y ofrecer estos servicios en una forma que implique mejores prácticas. La certificación del aprendizaje es otro elemento importante de las medidas de mejora de competencias para la gerencia y el personal de las organizaciones intermediarias.

Asimismo, es importante compartir buenas prácticas entre los prestadores de servicios de desarrollo empresarial y las organizaciones intermediarias, lo cual puede coordinarse a través de redes de organizaciones participantes en la promoción de PYMEs y emprendimiento.

En paralelo, también deberían promoverse los servicios financiados por el Fondo PYME para brindarles una mayor visibilidad entre la población de PYMEs y emprendedores, y para aportar a los posibles usuarios un indicador de su calidad, aumentando así su confianza en el acceso a servicios.

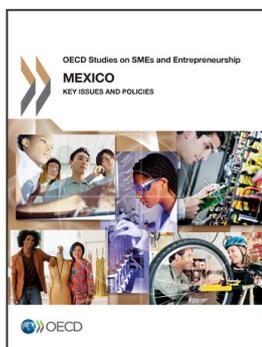
7.4.4. Instaurar y utilizar evidencia más sólida en la evaluación de impacto

Una de las principales herramientas disponibles para la mejora continua de las políticas de PYMEs y emprendimiento es un marco de evaluación que pueda valorar con solidez la pertinencia, eficacia y eficiencia de sus varios proyectos y programas, así como de sus diversos intermediarios. El enfoque de evaluación existente en México tiene fortalezas clave en este aspecto, sobre todo en la calidad de la información acerca de gastos y actividades del programa, y la organización de las políticas dentro de un diseño modelo de cartera.

Por otra parte, hay dos debilidades clave. La primera es que por lo general la información sobre el impacto del programa no se basa en los métodos más sólidos, lo cual significa que es difícil saber con seguridad qué programas cumplen mejor con sus objetivos. La segunda es que la evaluación no se realiza sistemáticamente en todos los programas y todos los intermediarios que operan uno de ellos. Como consecuencia, es difícil llevar a cabo una “evaluación panorámica” de toda la cartera de políticas o tomar decisiones informadas sobre dónde gastar en forma prioritaria.

Se requiere un enfoque de evaluación más sistémico, concentrado en una evaluación de impacto más completa y sólida. El desarrollo de este enfoque se favorecería con la mejora de los métodos para dar seguimiento a los beneficiarios y establecer grupos de control, con la creación de una base de datos compartida entre las secretarías que registran todas las interacciones de cada empresa con el gobierno, así como con la disponibilidad de información sobre su crecimiento y desempeño de supervivencia; también sería útil el establecimiento en el interior del gobierno de una organización eficaz de investigación y evaluación de las políticas y programas de PYMEs y emprendimiento.

De manera similar, deberían incorporarse a los documentos de los programas y los contratos de financiamiento de proyectos de organizaciones intermediarias objetivos de resultados pertinentes que permitan la evaluación de impacto. Esta medida debería sustentarse con la elaboración de una declaración de política visible, autónoma y válida para todos los órdenes de gobierno sobre los objetivos de las políticas gubernamentales de PYMEs y emprendimiento, así como la manera en la que se propone lograrlos.



From:
Mexico: Key Issues and Policies

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264187030-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2013), "Direcciones futuras para las políticas de PYMEs y emprendimiento en México", in *Mexico: Key Issues and Policies*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264204591-13-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.