

## Capítulo 10

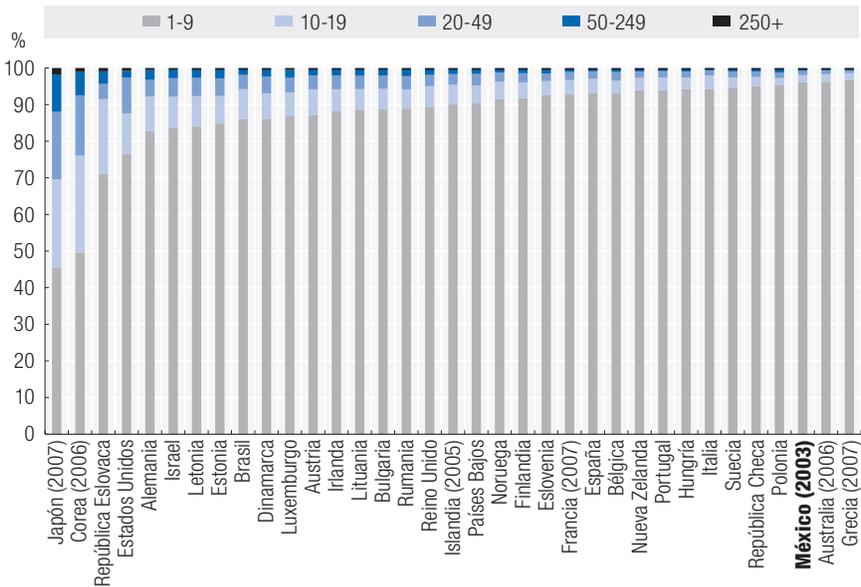
### Las PYMES y el espíritu emprendedor de México

*Jonathan Potter y Marco Marchese*

Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) generan gran parte de los empleos en México, pero su contribución al valor agregado es aún limitada. El ambiente de negocios para las PYMES y los emprendedores ha mejorado en los últimos años, gracias a reformas como la simplificación regulatoria, la expansión del Programa Nacional de Garantías, así como la integración del sector de microempresas al sistema público de apoyo empresarial. No obstante, las cargas administrativas al abrir una empresa continúan siendo elevadas y las PYMES siguen afrontando restricciones para acceder a créditos y limitadas oportunidades de incursionar en los sectores más innovadores. Se requieren mayores esfuerzos para reducir la informalidad, mejorar el acceso de las PYMES al financiamiento y generar una mayor cantidad de empresas medianas con capacidad de innovar y convertirse en compañías internacionales. A pesar de los recientes aumentos en los presupuestos, el alcance de muchos programas públicos es todavía pequeño en comparación con la población objetivo, particularmente en lo que respecta a las microempresas, así como a las PYMES innovadoras y empresas de nueva creación. Es muy bienvenida la fuerte prioridad que ha mostrado la nueva administración en el apoyo a los emprendedores, reflejada en el anuncio, en su primera semana, de la creación del Instituto del Emprendedor y de reformas significativas al Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME). Estas reformas deberán orientarse al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones intermediarias, la prestación de servicios de apoyo empresarial por parte del gobierno y la simplificación de sus reglas de operación y procedimientos.

Las PYMES son una parte vital de la economía mexicana, representan el 99.8% de todas las empresas (véase la gráfica 10.1). Las PYMES también agrupan el 72.3% del empleo en México, más que en la mayoría de las economías de la OCDE; por ejemplo, en Francia y Alemania, los empleos generados por PYMES representan alrededor del 60% del total, en tanto que en Brasil, la mayor economía de América Latina, aportan el 62.7% (véase la gráfica 10.3). Sin embargo, en México la contribución al valor agregado del sector PYME en conjunto es considerablemente más baja que en casi todos los demás países de la OCDE, al representar sólo el 53.6% del valor agregado nacional.

Gráfica 10.1. **Empresas clasificadas por tamaño, 2008 o año más reciente disponible**

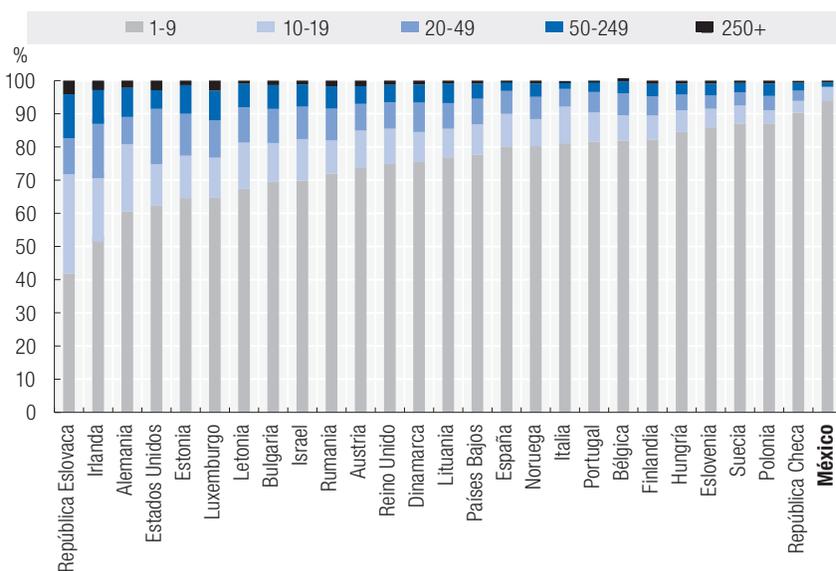


Nota: Las definiciones de clasificación por tamaño utilizadas por el gobierno mexicano son las siguientes: micro: 0-10 empleados; pequeña: 11-50 empleados; mediana: 51-250 empleados.

Fuente: OECD *Entrepreneurship at a Glance*, 2012.

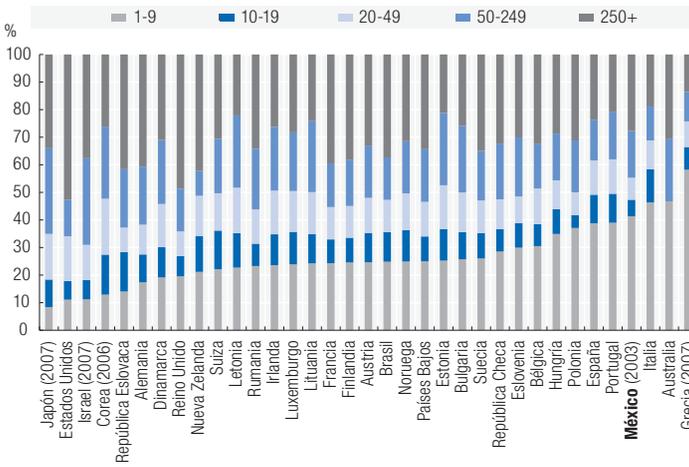
Esta relativamente modesta contribución refleja la alta proporción de microempresas, de menor productividad en México. Las microempresas representan el 96.1% de todas las empresas —una de las tasas más altas en la OCDE y más alta que en varios países emergentes— y el 41.3% del empleo. El predominio de las microempresas en México en relación con otros países es aún más marcada dentro del área de la manufactura, en la que México cuenta con la mayor proporción de microempresas dentro de un grupo de 27 países comparados (véase la gráfica 10.2). Las microempresas suelen tener una productividad menor que sus contrapartes de mayor tamaño; en México esto se debe en gran medida a la informalidad, condición particularmente común entre las microempresas del país. Sin duda, los negocios pertenecientes al sector informal cuentan con escaso acceso al crédito, la capacitación y la protección legal; tienden a carecer de innovación, y con frecuencia se esfuerzan por mantener un tamaño pequeño para encubrir sus actividades. Por tanto, a pesar del gran número de microempresas mexicanas y su contribución al empleo, éstas aportan sólo el 18% de la producción total nacional. Esta cifra es mucho menor que la que priva en Italia (32.5%), por ejemplo (véase la gráfica 10.4). El crecimiento más acelerado de la producción y de la productividad ocurrido durante el periodo 2003-2008 fue generado principalmente por empresas medianas y grandes, en tanto que el valor agregado producido por las microempresas se redujo durante el mismo periodo (véase la gráfica 10.5).

Gráfica 10.2. **Empresas clasificadas por tamaño en manufactura, 2008**



Fuente: Base de Datos OECD *Structural and Business Demography Statistics*.

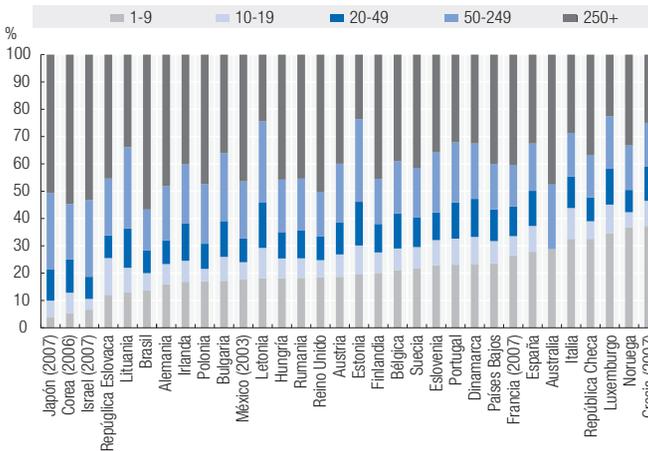
Gráfica 10.3. Empleo clasificado por tamaño de empresa, 2008 o año más reciente disponible



Nota: La unidad de medición son empresas de todos los países, excepto Japón y Corea, donde la unidad son los establecimientos. Para el caso de Irlanda, se consideran solamente las empresas con tres o más personas empleadas, en tanto que los datos para Japón y Corea no incluyen establecimientos con menos de cuatro y cinco personas empleadas, respectivamente. Para Estados Unidos, el empleo en empresas se refiere a la cantidad de empleados y no al número de personas empleadas. Los datos abarcan la economía de mercado, excluida la intermediación financiera; para Brasil, Irlanda, Israel, Japón, Corea, Luxemburgo y la República Eslovaca, abarcan únicamente los sectores de manufactura. Los datos estadísticos de Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades correspondientes en Israel. El uso de dichos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania conforme al derecho internacional.

Fuente: OECD Entrepreneurship at a Glance, 2012.

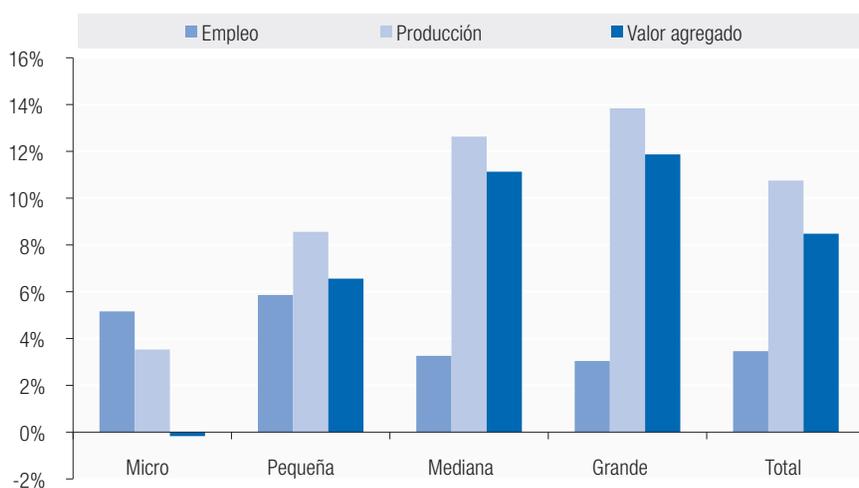
Gráfica 10.4. Valor agregado clasificado por tamaño de empresa, 2008 o año más reciente disponible



Fuente: OECD Entrepreneurship at a Glance, 2012.

### Gráfica 10.5. Tasa de crecimiento anual de empleo, producción y valor agregado en México, 2003-2008

Como porcentaje, por tamaño de empresa



Fuente: Elaborado por la OCDE con base en el Censo Económico del INEGI, 2000 y 2003.

Por consiguiente, apoyar la productividad del sector PYME resulta esencial para acelerar el crecimiento y sostener los estándares de vida en México (véase también el capítulo 1). Mientras que la inversión en educación e infraestructura, así como la mejora general en las reformas al ambiente de negocios y el mercado laboral, son fundamentales (véanse el capítulo 5 relativo a Temas del mercado laboral y el capítulo 6 sobre Educación), las políticas orientadas específicamente a las PYMES juegan también un papel muy importante. En la década pasada estas políticas produjeron una mejora sustancial en entorno para las PYMES y el desarrollo empresarial, pero todavía hay mucho por hacer para reducir la informalidad, elevar el apoyo a las PYMES, desarrollar un mejor acceso de éstas al financiamiento, y estimular su capacidad de innovación.

### Marco de políticas públicas de México para las PYMES y los emprendedores

Reconociendo la función clave que las empresas nuevas y pequeñas desempeñan en la prosperidad económica futura del país, durante los pasados 12 años México ha mejorado su marco de políticas públicas para las PYMES y hacia los emprendedores. Esto comenzó con la formulación del Programa Nacional de Emprendedores (PNE) entre 2001 y 2006, y la creación en la Secretaría de Economía de la Subsecretaría para las PYMES, responsable de

supervisar la planeación, diseño y aplicación de las políticas y programas de las PYMES. El PNE se concentró principalmente en eliminar los impedimentos generales para la actividad emprendedora (por ejemplo, las regulaciones empresariales gravosas), lo que representó un avance con respecto a los subsidios orientados a sectores específicos previamente existentes y de costo-efectividad cuestionables. Por medio del PNE, el gobierno federal comenzó también a involucrar a las autoridades estatales en las acciones relacionadas con las PYMES. Esto allanó el camino para la actual y fundamental participación de los gobiernos estatales y las organizaciones intermediarias locales en la aplicación de las políticas para las PYMES y los emprendedores en México en conjunto con el gobierno federal.

En 2007, una nueva estrategia identificó cinco fundamentales segmentos objetivo de la población PYME: nuevos emprendedores (por ejemplo, personas en proceso de abrir una empresa), microempresas, PYMES, empresas gacela (es decir, PYMES de acelerado crecimiento) y empresas tractoras (es decir, empresas de mayor tamaño con potencial de encabezar una cadena de producción), así como cinco servicios clave ofrecidos por medio de políticas públicas (financiamiento, capacitación y consultoría, administración, comercialización e innovación). En este contexto, la asignación de fondos para ciertos programas preexistentes se discontinuó (por ejemplo, los Centros para la Articulación Productiva o los Laboratorios de Innovación) o bien se redujo (por ejemplo, los Centros PYMExporta) para dar paso al establecimiento de nuevos programas como el de Capital Semilla y los Proyectos Productivos PYMES. Al mismo tiempo, la red de centros de desarrollo empresarial fue sustituida por un nuevo sistema de Centros México Emprende estandarizados que permitió el aumento de la calidad y visibilidad de los servicios.

Hoy, muchos de los programas de apoyo públicos son financiados a través del Fondo PYME de la Secretaría de Economía, creado en 2004 para integrar los cuatro distintos fondos previos de apoyo empresarial y que trabaja con acciones complementarias para el espíritu emprendedor innovador, como los programas que operan dentro del Fondo para la Innovación. Los recursos del Fondo PYME se canalizan por medio de organizaciones intermediarias (por ejemplo, asociaciones empresariales, proveedores de capacitación, incubadoras privadas, así como gobiernos estatales) que brindan acciones dentro de los cinco servicios estratégicos a los cinco diferentes segmentos de empresas beneficiarias (véase en el cuadro 10.1 un esquema del marco actual de políticas públicas para apoyar el emprendimiento y el desarrollo de las PYMES). El presupuesto del Fondo asignado a los programas de proyectos productivos de las PYMES fue de 3,944 millones de pesos en 2011, con 2,774 millones de pesos adicionales asignados al Fondo Nacional de Garantías. Sin embargo, la cantidad total de recursos públicos asignados a las empresas con el mayor potencial de crecimiento y generación de empleos (nuevas empresas, 10%; microempresas,

9% y Gacelas, 11%) durante el periodo 2009-2011 fue relativamente pequeña en comparación con la cantidad que se asignó a las PYMES más en general (46%). Como será discutido más adelante, estos aspectos deben tomarse en cuenta en el marco de un cambio importante en las políticas de apoyo a las PYMES durante la administración 2012-2018, que ha anunciado un enfoque en el apoyo a la actividad emprendedora de alto impacto y la creación del Instituto del Emprendedor.

Cuadro 10.1. **Categorías del marco de apoyo emprendimiento y el desarrollo de las PYMES**

| Categoría de apoyo / Grupo objetivo | Financiamiento   | Capacitación y consultoría  | Comercialización  | Gestión empresarial   | Innovación y desarrollo tecnológico   |
|-------------------------------------|--|---|---|---|---|
| Nuevos emprendedores                | Programa Capital Semilla<br>Programa de Garantía para Nuevos Emprendedores   | Capacitación moderna para emprendedores (Modelo de Jóvenes Emprendedores)<br>Sistema Nacional de Incubación |   | Sistema Nacional de Incubación  | Incubadoras de tecnología   |
| Microempresas                       | Financiamiento de Equipos<br>Proyectos Productivos PYME<br>Programa Nacional de Garantías  | Programa de Modernización e Integración (MI)<br>Centros México Emprende                                     | Programa Mi<br>Centros Pymexporta<br>Iniciativa Compra PYME   | Programa Mi   |   |
| PYME                                | Programa Nacional de Garantías<br>Proyectos Productivos PYME   | Centros México Emprende<br>Sistema Nacional de Consultores PYME   | Centros Pymexporta<br>Iniciativa Compra PYME<br>Red de Centros México Emprende  | Sistema Nacional de Consultores PYME  | Fondo de Innovación Tecnológica   |
| Empresas Gacela                     | Fondo de Innovación Tecnológica<br>Fondo de Fondos de Capital Emprendedor (Mexico Ventures)<br>Clubes de Inversión<br>Programa Nacional de Franquicias | Programa Nacional de Franquicias  | Programa Nacional de Franquicias<br>Programa de Aceleración de Negocios<br>Programa de Aceleradoras de Negocios Internacionales: TechBA | Programa de Aceleración de Negocios<br>Programa de Aceleradoras de Negocios Internacionales: TechBA | Fondo de Innovación Tecnológica<br>Programa de Aceleradoras de Negocios Internacionales: TechBA<br>Parques tecnológicos |
| Empresas Tractoras                  | Programa de Desarrollo de Proveedores  |   | Programa de Desarrollo de Proveedores   | Programa de Desarrollo de Proveedores   |   |

Fuente: OCDE (por publicarse), *Review of SME and Entrepreneurship Issues and Policies in Mexico*.

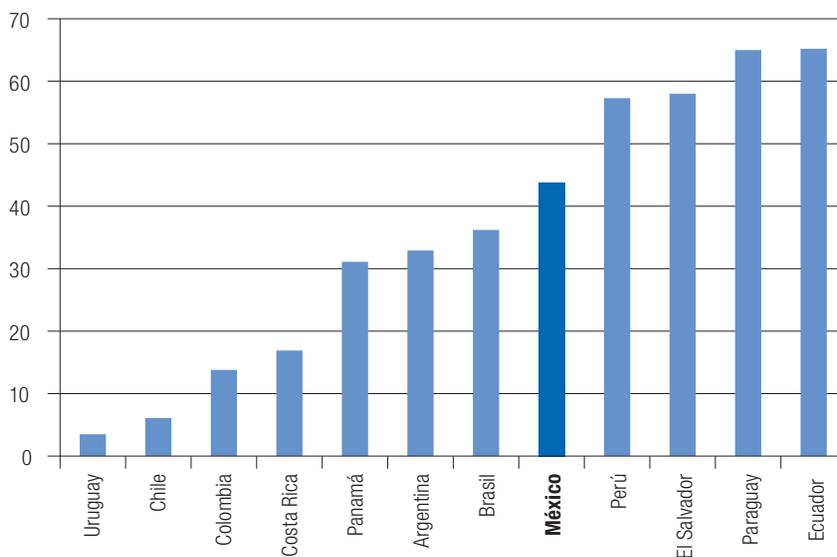
## Fortalecer las políticas públicas para las PYMES y el emprendimiento

### Desarrollo de microempresas y reducción de informalidad

El sector informal es aún grande en comparación con otras economías de la OCDE, aunque no es el más grande en América Latina (véase la gráfica 10.6), y representa un lastre para el crecimiento de la productividad. En una encuesta a pequeñas empresas realizada en 2008, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) encontró que un total de 6.44 millones de ellas no podían proporcionar comprobantes de compra de sus transacciones comerciales, lo cual se interpretó como una indicación de su participación en la actividad informal. Éstas representaron el 80.1% del total de empresas encuestadas.

Gráfica 10.6. **Informalidad en los países de América Latina**

Definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)



Nota: Definición de la OIT: Población urbana sin cobertura de servicios de salud y pensión en 2008. En el caso de México, esta medición se corrige al restar la cantidad de personas autoempleadas registradas ante autoridades locales o hacendarias, o con una asociación empresarial como en Alcazar et al. (2008)

Fuente: OECD Economic Survey of Mexico, 2011, basada en ILO (OIT) (2009), Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

En años recientes, las microempresas tradicionales han ingresado con éxito al sistema de apoyo público gracias a los programas de Modernización e Integración

(Mi) (por ejemplo, Mi Tienda, Mi Tortilla, etc.), los cuales promueven la integración al mercado por medio de la modernización empresarial. Estos programas se acercan a las microempresas con ofertas de servicios de capacitación y consultoría para mejorar sus capacidades, procesos de producción, calidad de producto y comercialización. Asimismo, brindan acceso al financiamiento para nuevos equipos más eficientes y de más alta tecnología.

Una evaluación de la iniciativa Mi Tortilla mostró impactos muy positivos: las empresas participantes experimentaron un aumento del 31% en sus ventas y una reducción del 21% en el tiempo de servicio; además, todas ellas diversificaron sus productos. La mejora en la visión de negocios lograda a partir de los servicios de capacitación y consultoría podría tener resultados positivos adicionales, entre ellos el aumento de las tasas de supervivencia relativamente bajas de las empresas nuevas y la generación de un mayor crecimiento en las tasas en el futuro; con esto se ayudaría a algunas empresas a ascender a las siguientes clasificaciones de tamaño con escasa representación en la población empresarial de México. Los programas gubernamentales para las microempresas también desempeñan un papel importante para alentar a los emprendedores a integrarse en el sector formal, al ayudarles a aumentar su tamaño de mercado, productividad y rentabilidad, y al requerir el registro formal de la empresa para beneficiarse del apoyo público.

Sin embargo, el número de beneficiarios de los programas de apoyo a microempresas es aún bajo en relación con el número total de empresas. El objetivo de la Secretaría de Economía para 2011 era proporcionar apoyo de capacitación y consultoría a 10,000 microempresas, lo cual representa una muy pequeña proporción de las más de 4.9 millones de unidades que conforman la población total de empresas.

No obstante, los programas gubernamentales dirigidos al sector microempresarial pueden jugar un papel clave en la reducción de la informalidad, pero se requiere complementarlos con reducciones en la carga regulatoria, incluidas la simplificación fiscal, de permisos, licencias y otros trámites administrativos. Ha habido importantes mejoras a nivel nacional en este rubro, pero ahora, la atención debe ponerse en el apoyo a gobiernos estatales y municipales para realizar reformas similares. Por ejemplo, el nuevo proceso electrónico de registro de empresas debería introducirse en tantas localidades como sea posible, al igual que las comisiones estatales para la mejora regulatoria, que actualmente se encuentran localizadas sólo en alrededor de la mitad de los estados de México. El caso de la simplificación regulatoria en Francia muestra que el liderazgo político puede ayudar de forma importante a simplificar las regulaciones empresariales (véase el recuadro 10.1). Además, en México deben revisarse las tasas de impuestos sobre utilidades, impuestos al trabajo y pagos a la seguridad social, considerando su impacto sobre la informalidad y sobre la

recaudación fiscal general. La tasa del 30% del impuesto empresarial de México es una de las más altas en la zona de la OCDE.

### **Recomendaciones**

- Mantener el financiamiento para apoyos de capacitación y consultoría para microempresas mediante el programa de Modernización e Integración (Mi) como un mecanismo para ayudarlas a convertirse en proyectos rentables y preparados para el crecimiento.
- Utilizar los Centros México Emprende (véase más adelante) como una herramienta para atraer a los negocios informales al sistema de apoyo público y, por tanto, regularizar su condición.
- Simplificar la regulación empresarial con miras a que la economía informal resulte menos atractiva para las microempresas.
- Reducir el costo del empleo en el sector formal al reducir los costos laborales no relacionados con el salario, entre ellos la tasa impositiva al trabajo.

#### Recuadro 10.1. **Desregulación en Francia**

En diciembre de 2010 el gobierno francés introdujo un programa de simplificación administrativa para las PYMES. El programa se basó en datos obtenidos en una investigación realizada a nivel local por medio de 100 “corresponsales PYME”; cada uno de ellos se encargó de llevar a cabo un estudio de campo con empresas locales para comprender las dificultades que afrontaban en el cumplimiento de normas administrativas y regulatorias, así como identificar medidas que el gobierno podía tomar para disminuirlas. Cada uno de los corresponsales entrevistó a más de 500 empresas y se involucró en la actividad de cinco a diez de ellas durante un período de tiempo.

La investigación encontró que las tres principales dificultades para los emprendedores eran la complejidad del vocabulario y los formatos, la falta de información sobre los requisitos gubernamentales y la inestabilidad de las regulaciones. Las cinco medidas que más demandaron las empresas fueron: un servicio de referencia administrativa o un punto de contacto en el gobierno; más herramientas para facilitar los procesos empresariales relevantes; simplificación de obligaciones para las PYMES y reducción de su frecuencia; la eliminación de solicitudes repetitivas de la misma información y trámites disponibles en línea.

La investigación condujo al desarrollo de un plan de acción que comprende 80 medidas, entre las cuales se encuentran:

- Creación de una “bóveda de seguridad digital” que permite a los gerentes de las empresas proporcionar a las entidades administrativas toda la información necesaria sólo una vez.
- Simplificación de recibos de pago a empleados, que implicó una reducción de la mitad del número de campos; con lo que se incrementó la claridad para los empleados y se ahorró casi 100 millones de euros a las empresas en el rubro de costos de administración.
- El uso de una sola declaración social por empresa, que sustituyó a casi 30 declaraciones.

Fuente: OECD (2011), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship: Thailand Key Issues and Policies*.

## Incrementar el acceso de las PYMES al financiamiento

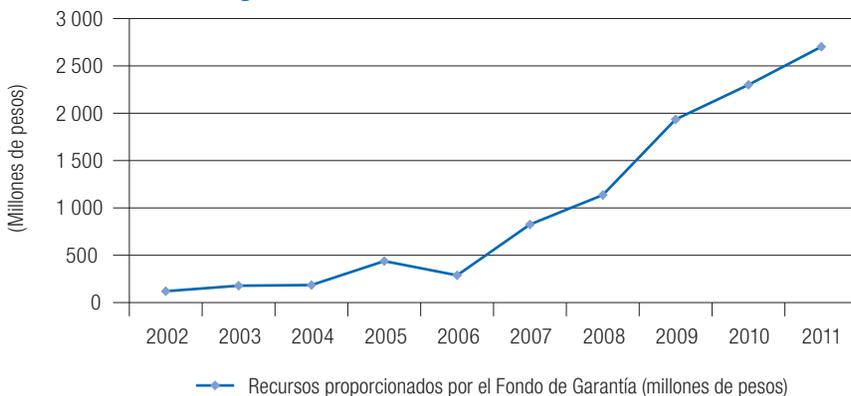
El crédito interno al sector privado como porcentaje del PIB permanece bajo en México comparado con el promedio de la OCDE y también otros países de América Latina y el Caribe, en 2010, en estos últimos representó el 44% del PIB, pero sólo el 25% en México. Esto refleja de manera notoria el limitado acceso de las PYMES al financiamiento. El gobierno de México ha adoptado varias iniciativas para mejorar esta situación, por ejemplo, mediante el Fondo de Innovación, a través del banco de desarrollo NAFIN y el Fondo PYME, cuyo funcionamiento se analiza en la última sección de este capítulo. La naturaleza de este apoyo ha cambiado durante los últimos 10 años; de ser un sistema basado en el otorgamiento directo de préstamos y subsidios por parte del gobierno a las empresas beneficiarias, a uno que favorece el desarrollo de mercados de financiamiento privado. Esto se pone en marcha por medio de la creación de garantías de préstamos, instituciones de microcrédito, una red de asesores de crédito y financiamiento del sector privado, y el fortalecimiento de los mercados de capital por medio de un fondo de fondos y de estímulos a inversionistas “ángel”. Estas acciones atienden algunos de los principales problemas experimentados por las PYMES al intentar acceder al financiamiento. Ayudan a reducir el nivel de asimetrías de información entre las empresas y los bancos, dar incentivos a la banca comercial para que responda mejor al mercado PYME, y conformar una cultura financiera de las PYMES, así como su capacidad para presentar proyectos susceptibles de ser financiados por la banca.

El gobierno mexicano también ha puesto en marcha acciones para afrontar el asunto de la falta de activos en garantía o colateral, el cual constituye uno

de los retos más importantes para las PYMES que requieren financiamiento. En primer lugar, reformó el Código de Comercio para establecer un Registro Único de Garantías Mobiliarias que permite a las PYMES utilizar sus bienes muebles como garantías. En segundo lugar, apoya la sustitución de garantías con garantías gubernamentales a través del Programa Nacional de Garantías, una de las iniciativas fundamentales para el apoyo a los mercados de capital financiero. Funciona por medio de un innovador sistema de subastas públicas de garantías de créditos, que ayuda a reducir el costo público y a movilizar a los bancos. Treinta y siete intermediarios se encargan de la operación del programa, lo cual es un indicador del éxito de estas subastas públicas. En otras zonas de América Latina, los fondos de garantía de créditos han fallado frecuentemente debido a regulaciones gravosas y a retrasos en la entrega de garantías públicas, situación que ha desanimado a la banca para unirse a este tipo de programas. Este no es el caso en México, donde las subastas se han llevado a cabo con regularidad y los intermediarios parecen satisfechos con la gestión del programa a nivel federal.

La asignación de fondos para el Programa Nacional de Garantías se ha incrementado más de siete veces entre 2002-2006 y 2007-2011: de un total de 1,209 millones de pesos durante el primer periodo a 8,898 millones durante el segundo periodo (véase la gráfica 10.7). En los últimos cinco años, el programa ha colocado 263 mil millones de pesos en financiamiento bancario, más de 30 veces el monto garantizado. El número de empresas receptoras de apoyo aumentó más del doble, de 157,877 en 2002-2006 a 330,570 en 2007-2011. Por consiguiente, las subastas públicas han demostrado ser una manera eficaz de incrementar la cantidad de crédito canalizado a empresas y el número de empresas beneficiarias.

Gráfica 10.7. **Asignación de recursos de la Secretaría de Economía por medio del Programa Nacional de Garantías, 2002-2011**



Fuente: Secretaría de Economía de México.

Adicionalmente, el Programa Nacional de Garantías ha generado mejoras en las condiciones crediticias para las PYMES. Los requisitos para obtener un crédito bancario se han moderado (por ejemplo, los bancos ahora aceptan estados de cuenta simples en vez de estados auditados), y la tasa de interés para la gran variedad de préstamos entre 250,000 y 4 millones de pesos se redujo (10% en 2010, 2% menos que la tasa aplicada por la mayoría de los programas públicos en el mismo rango de magnitud del préstamo). Aunque estas tasas son aún demasiado altas, de alguna manera aumentan la proporción de empresas con capacidad de acceder a la deuda.

A pesar de su reciente crecimiento, el alcance del Programa Nacional de Garantías es relativamente limitado. Brinda servicio sólo a entre 70,000 y 80,000 empresas por año, en comparación con los más de 4 millones de empresas que existen en México. En este contexto, los programas complementarios a nivel estatal y el apoyo a programas locales de garantía mutua pueden ayudar a incrementar el alcance de las garantías. Otra preocupación es que, debido a la informalidad generalizada, los burós de crédito afrontan más dificultades al rastrear el historial crediticio de las empresas. Además, la mayoría de las empresas beneficiarias son microempresas (57%) y no PYMES de mayor tamaño (42.4%). Si bien esto es reflejo de una útil respuesta de corto plazo para ayudar a las microempresas a sortear la crisis (su rentabilidad se redujo 10.2% de 2008 a 2010), también es necesario canalizar recursos a las PYMES medianas con mayor crecimiento y potencial de exportación. Esto puede facilitarse por medio de la creación de pequeños bancos cooperativos locales con apoyo de organizaciones intermediarias con participación de capital público o la introducción de incentivos fiscales para la inversión en PYMES innovadoras por parte de ahorradores privados que refuercen los mercados de capital. Al mismo tiempo, los préstamos gubernamentales para la inversión, como los de los Proyectos Productivos PYME, son considerados por muchas PYMES como excesivamente restrictivos debido a sus cortos tiempos de repago. Asimismo, es necesario impulsar con más eficiencia el programa Capital Semilla con incubadoras de empresas y empresas incubadas.

El Pacto por México, firmado por el Presidente Peña Nieto y los líderes de los principales tres partidos nacionales, contempla convertir la banca y el crédito en un instrumento para el desarrollo de hogares y empresas. Esta prioridad central mejorará aún más el acceso de las PYMES al financiamiento y será crucial para apoyar el crecimiento y la diversificación de la economía mexicana. Las medidas fomentadas en este ámbito deberán diseñarse con la intención de “incluir” al sector privado en los créditos a las PYMES. El fortalecimiento del desarrollo del sistema bancario para ampliar la oferta de crédito (compromiso 62) y la revisión de la operación de las garantías de crédito (compromiso 63) deberán concentrarse en aprovechar las habilidades de otorgamiento de crédito a las PYMES que tiene el sector privado y no deberán buscar sustituirlo. El uso del

seguimiento y la evaluación de los resultados del apoyo del Estado serán una importante herramienta en este sentido, como guía de la canalización de créditos directos y las garantías de crédito respaldados por el Estado en los ámbitos en los que generen créditos adicionales. Al mismo tiempo, la revisión del marco legal para la banca comercial y las instituciones de crédito deberán poner énfasis en la promoción de la competencia en el sector bancario a fin de estimular a la banca privada a buscar oportunidades rentables de crédito para las PYMES.

### **Recomendaciones**

- Aumentar el alcance de los instrumentos de garantía para el sector PYME al desarrollar mecanismos descentralizados adicionales de garantía en cooperación con intermediarios locales (esto es, asociaciones empresariales, cámaras de comercio, autoridades locales), en tanto persistan fallas de mercado en el otorgamiento de créditos por parte de instituciones financieras privadas.
- Mejorar la calidad y cobertura de los datos del buró de crédito con el objeto de reducir las asimetrías de información en el mercado de crédito, las cuales afectan seriamente a las PYMES y las empresas de nueva creación. Aumentar la educación financiera de los gerentes de PYMES para así mejorar los informes financieros y sofisticar la demanda financiera.
- Fomentar la competencia y el ingreso de empresas al sector bancario para afrontar las fallas de mercado en el sector financiero desde la raíz, favoreciendo en particular el desarrollo de bancos comunitarios como las instituciones cooperativas y de ahorro que utilizan enfoques descentralizados y de confianza en las relaciones crediticias.
- Permitir que se ofrezcan periodos de pago más largos de los programas de préstamo de inversión dirigidos a PYMES.
- Respaldar los mercados de capital incipientes de México por medio de una gama de acciones que incluyan exenciones tributarias para inversiones de capital local, mayor apoyo para clubes de inversionistas “ángel” y la creación de fondos públicos de capital de riesgo y mercados de acciones de segundo piso.

### **Estimular a las PYMES innovadoras y de alto impacto**

En años recientes se han destinado diversos programas para estimular a las PYMES innovadoras. Se creó un sistema sólido de incubación de empresas como un componente central del Programa para Nuevos Emprendedores, útil para apoyar a personas motivadas en el desarrollo de sus ideas de negocios, la generación de empleos y la aceleración del crecimiento de la industria

local. Por medio de este programa el número de incubadoras de empresas se ha incrementado de manera constante, duplicándose durante los pasados cinco años. Además, hay una especialización apropiada de incubadoras y el reconocimiento de que la innovación no está limitada a la alta tecnología. De las 500 incubadoras que operan actualmente, 217 son tradicionales, 262 están orientadas a las tecnologías intermedias, y sólo 21 son de alta tecnología. Los resultados de las evaluaciones del programa muestran que las incubadoras han aumentado el promedio de vida de las empresas de reciente creación, ya que el 70% de ellas sobreviven a un periodo inicial de dos años en comparación con un promedio nacional de cerca del 50%. Sin embargo, prevalece una brecha significativa en el apoyo para la estimulación del surgimiento de empresas intensivas en conocimiento y se requiere una mayor asignación de fondos para las incubadoras de alta tecnología.

El Programa de Aceleración de Empresas alienta también la innovación y el desarrollo tecnológico entre las PYMES. Identifica nichos de oportunidad con base en las tendencias globales y las capacidades con que se cuenta en México, como la existencia de pequeños *clusters* y cadenas de suministro en el nicho de que se trate. Posteriormente, aplica apoyos a la vinculación empresarial para ayudar a los gobiernos estatales y a las localidades a conformar industrias nuevas. Los servicios de aceleración se brindan por medio de una combinación del sector privado, organizaciones no lucrativas e instituciones de educación superior. Ayudan a empresas de alto crecimiento seleccionadas a fortalecer sus esfuerzos de innovación, expandir sus mercados nacionales e internacionales, atraer capital de inversión y vincularse a las cadenas internacionales de valor. En México operan siete modelos de aceleración y los costos de los servicios que ofrecen son cubiertos en parte por el Fondo PYME y en parte por la empresa cliente. El programa es muy selectivo, con una tasa de aceptación dentro del proceso de aceleración del 10-15%.

Otro nuevo enfoque aplicado durante los cinco años pasados ha sido el fomento y desarrollo de parques tecnológicos. Desde 2007 se han abierto 31 de ellos con apoyo del Fondo PYME por más de 850 millones de pesos, complementado por fondos similares de los gobiernos estatales, universidades y el sector privado. De hecho, los parques tecnológicos están vinculados a las universidades e institutos de investigación y a menudo albergan incubadoras de empresas, aceleradoras, empresas extranjeras, filiales, laboratorios y otras instalaciones que contribuyen a la generación de un ecosistema adecuado para la innovación y divulgación de conocimiento en los sectores económicos de alta tecnología. Esta infraestructura debe permitir a las empresas avanzar de las incubadoras de negocios hacia las aceleradoras y posteriormente a los parques tecnológicos.

No obstante, prevalecen varios retos que deberán ser considerados con cuidado en el diseño de nuevas políticas orientadas a promover la actividad

empresarial de alto impacto y la creación del Instituto del Emprendedor. En primer lugar, dada la existencia de fallas del mercado bien documentadas, se requieren mecanismos para facilitar el financiamiento necesario para las PYMES innovadoras. La proporción del presupuesto del Fondo PYME que se asigna a los proyectos de innovación y el desarrollo tecnológico se ha reducido en los últimos años y representó sólo el 2.2% del total en 2011. Además, el Fondo de Innovación Tecnológica, una segunda fuente de asignación de fondos para la innovación empresarial, tiene demasiadas solicitudes por lo que muchos proyectos de innovación viables se quedan sin fondos debido a la falta de recursos.

En segundo lugar, a la par de los fondos, otro obstáculo para la capacidad de innovación de las PYMES lo constituyen las pocas competencias de su fuerza laboral. La Secretaría de Economía ha trabajado para alentar y desarrollar vínculos más cercanos entre universidades, institutos de investigación y PYMES que apoyen la transferencia de conocimiento, como sucede en el caso de los parques tecnológicos, pero se debe reforzar el apoyo al desarrollo de competencias en los mercados de trabajo locales. También se requieren mayores capacidades profesionales de los directores y el equipo de trabajo de las incubadoras de empresas, incluyendo mayores oportunidades de capacitación y certificación.

Las Aceleradoras de Negocios contribuyen de manera importante a la innovación de las PYMES, pero resultan pequeñas en escala para tener un impacto significativo sobre la economía. Probablemente esto se deba a una falta de organizaciones que cuenten con la capacidad y motivación para acercarse a solicitar fondos como nuevas aceleradoras. Por consiguiente, una posible respuesta efectiva es escalar los modelos existentes de aceleradoras de alto desempeño y generar nuevas sucursales, así como buscar nuevas organizaciones intermediarias capaces de dar el servicio y ampliar así el programa a más regiones de México.

El Pacto por México se propone fomentar aún más el desarrollo del país por medio de la ciencia, la tecnología y la innovación. Los esfuerzos para incrementar la inversión en ciencia y tecnología (compromiso 46) y desarrollar un programa de largo plazo en ciencia y tecnología con objetivos nacionales y regionales concretos (compromiso 47) ofrecen una importante plataforma para el desarrollo económico orientado por la tecnología. También será crucial que contengan medidas para apoyar la comercialización de la I+D por medio de nuevas empresas basadas en tecnología y PYMES innovadoras.

### **Recomendaciones**

- Incrementar la asignación de recursos al Fondo de Innovación Tecnológica para permitirle respaldar más proyectos derivados de innovación y empresas de investigación entre las PYMES y atender la amplia demanda.

Del mismo modo, examinar las razones de la baja proporción de asignación de recursos por parte del Fondo PYME para proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, y llevar a cabo acciones para remediarla. Asimismo, considerar el desarrollo de canales adicionales para apoyar la comercialización de la investigación en ciencia y tecnología.

- Fortalecer la capacidad de absorción de conocimiento de las PYMES para permitirles colaborar con institutos de investigación y universidades, así como con empresas de mayor uso intensivo de conocimiento. Las iniciativas para el desarrollo de competencias o de adquisición de innovaciones pueden ser adecuadas para este propósito, al igual que los intercambios de personal y las comisiones temporales en otra institución. El esquema de cupones puesto en marcha en los Países Bajos es un ejemplo de una iniciativa de adquisición de innovación que ha permitido que las PYMES den un primer paso en la colaboración con organizaciones públicas de investigación y emprendan proyectos sencillos de mejora tecnológica (véase el recuadro 10.2).
- Apoyar el desarrollo de habilidades y competencias comunes entre directivos y personal del Sistema Nacional de Incubación de Empresas para garantizar la homogeneidad y calidad de los servicios que se ofrecen a lo largo del país, así como ayudar a elevar los estándares. Se debe desarrollar y asegurar el uso de una lista estándar de competencias y experiencia de los directores de incubadoras como parte de la relación contractual entre la organización responsable de la incubadora y el Fondo PYME que la financia. El caso de la *National Business Incubators Association* de Estados Unidos brinda algunas lecciones interesantes al respecto (véase el recuadro 10.3).
- Desarrollar un programa nacional de alto crecimiento para empresas con potencial de crecimiento y de internacionalización. El programa debe incluir asesoría, capacitación en liderazgo y acceso a paquetes financieros adecuados a las necesidades de las empresas de mayor crecimiento, y debe tomar en consideración las diferencias regionales. De manera alternativa, escalar los programas existentes de aceleración por medio de la búsqueda de nuevas organizaciones intermediarias capaces de llevar a cabo dichos programas intensivos y especializados.

#### Recuadro 10.2. **Cupones de Innovación en los Países Bajos**

Por medio de este programa las PYMES reciben un cupón que pueden “canjear” con el proveedor de tecnología o innovación de su preferencia. Lo anterior tiene la intención de reducir las barreras culturales que las PYMES y los investigadores o ingenieros de los centros públicos de investigación

encuentran al llevar a cabo un proyecto. Siguiendo un procedimiento muy sencillo, las PYMES (de manufactura y servicios) pueden solicitar un cupón en la Agencia de Innovación cualquier día del año. En 2009 había dos tipos de cupones disponibles, pequeño y grande. Los primeros tienen un valor de 2,500 euros cada uno y pueden ser utilizados por las PYMES para adquirir servicios en centros públicos de tecnología e innovación, por ejemplo, para un estudio de viabilidad o para resolver un problema tecnológico específico. Esto estimula a las PYMES a dar el primer paso para acercarse a los institutos públicos de investigación y tecnología. Los cupones grandes tienen un valor de 7,500 euros y para ellos se requiere una aportación obligatoria que debe ser, por lo menos, de un tercio del costo total del proyecto. El gobierno contribuye con un máximo de 5,000 euros. Los empresarios pueden recibir un cupón grande una vez al año (además de uno pequeño). Los cupones grandes pueden emplearse para proyectos más complejos.

Durante los primeros dos años posteriores al lanzamiento del programa (2004-2005) como piloto, los cupones disponibles se solicitaron y entregaron en cuestión de días. El principal logro fue que el programa alcanzó a una población objetivo completamente nueva de PYMES que nunca había utilizado apoyo de innovación alguno. Además, las empresas que lo emplearon siguieron trabajando con el centro público de investigación o tecnología después del contacto inicial.

Fuente: OECD (2010), *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*.

### Recuadro 10.3. **Desarrollo de competencias por parte de la National Business Incubators Association de Estados Unidos**

La US National Business Incubators Association (NBIA) es una organización formada por socios que representa a directivos de incubadoras y profesionales del desarrollo económico con la misión de promover la incubación de empresas y el espíritu emprendedor. Cuenta con 1,900 miembros en más de 60 países, tres cuartas partes de los cuales se encuentran en Estados Unidos. Para cumplir con su misión, la NBIA funge como un centro de distribución de información sobre gestión de incubadoras y temas de desarrollo, y participa en diversas actividades que apoyan el desarrollo profesional de sus miembros. Cada año, brinda recursos de información, capacitación, representación y conexión a miles de profesionales, para favorecer procesos de excelencia en el apoyo a empresas en sus etapas iniciales. Para ello organiza conferencias y programas de capacitación especializada, realiza investigación y recaba estadísticas sobre la industria de la incubación, produce publicaciones que

describen enfoques prácticos a la incubación de empresas, y consulta con gobiernos y empresas acerca del desarrollo de incubadoras.

Una de las actividades más importantes de la NBIA es su programa de capacitación para directivos de incubadoras que culmina con un certificado de la NBIA en gestión de incubadoras. La capacitación consiste en una visión integral y práctica de las tareas y responsabilidades de la gestión de incubadoras, entre ellas el financiamiento para incubadoras y clientes, la misión y planeación estratégica, la administración de instalaciones, la elección y el servicio a clientes, así como el aprovechamiento compartido de las mejores prácticas de gestión en cada una de estas áreas. El programa requiere tres días completos de talleres, más cinco sesiones de conferencias con duración de 75 minutos cada una que generalmente se ofrecen en conjunto con la Conferencia Internacional sobre Incubación de Empresas que organiza la NBIA cada año.

El sitio en Internet de la NBIA incluye también una encuesta sencilla de comparación (*benchmarking*) con una duración de 10 minutos que permite a una incubadora comparar su gestión del programa de incubación con las mejores prácticas aceptadas por la NBIA. Evalúa el desempeño de un programa de incubación en 10 áreas de mejores prácticas, como: gobernabilidad y contratación de personal, selección y servicio a clientes, financiamiento, comercialización, apoyo a empresas en etapas posteriores a su incubación, administración de instalaciones y medición de impacto. La comparación de esos resultados con las mejores prácticas permite al personal de la incubadora identificar sus áreas de excelencia comparativa y las áreas de mejora.

Fuente: OECD (próxima publicación), *Review of SME and Entrepreneurship Issues and Policies in Mexico* y [www.nbia.org](http://www.nbia.org).

### ***Apoyo a PYMES: incrementar la capacidad de los organismos intermediarios y simplificar la provisión del servicio***

La red de Centros México Emprende se estableció como un mecanismo de coordinación crucial entre el gobierno federal, que diseña y ayuda a financiar las políticas públicas de apoyo a las pequeñas empresas, y las organizaciones intermediarias locales, que canalizan los fondos. Estos centros sustituyen a la red anterior de Centros de Desarrollo de Empresas (CDE) y se diseñaron para brindar una ventanilla única, claramente visible y accesible, de entrada a los servicios e información para emprendedores y PYMES, similar a las estructuras existentes en otros países con más experiencia en la prestación de apoyo y asistencia a las PYMES.

El programa tiene diversos objetivos. Primero, los Centros México Emprende son una herramienta para la extensión de las políticas y el diseño a la medida

de programas específicos, que permite al gobierno acercarse a las PYMES y a los nuevos emprendedores ubicados en áreas relativamente periféricas y ajustar los programas públicos a sus necesidades particulares. Segundo, son un instrumento para alcanzar un grado mínimo de estandarización y certificación al brindar servicios de desarrollo de empresas, como se comprueba con la capacitación estándar en consultoría de negocios que recibe el personal de los centros. Tercero, el enfoque se diseñó no sólo para evitar el desplazamiento de proveedores privados de apoyo empresarial, sino también para empoderarlos al encargarles la provisión del programa público. Finalmente, puede ser considerado como una herramienta para la formalización de empresas en tanto que exige que los dueños de éstas estén registradas para beneficiarse de los servicios de los Centros.

El primer centro inició operaciones en mayo de 2010 y hacia noviembre de 2011 se habían establecido 200 centros en diversas regiones. Tres cuartas partes del financiamiento es proporcionado por el Fondo PYME, lo que representa 100 millones de pesos, en tanto que la parte restante proviene de organizaciones intermediarias coparticipantes en el programa. La meta de la administración anterior era tener 300 centros a finales de 2012. En total, hasta el momento los centros han brindado apoyo a más de 46,000 PYMES existentes y casi 28,000 emprendedores nuevos y potenciales, aunque esto aún representa una pequeña proporción de la población empresarial en total.

En el marco del diseño del Instituto del Emprendedor, que la nueva administración busca crear en los primeros meses de 2013 y que presumiblemente coordinará los acciones de los Centros México Emprende distribuidos a lo largo del país, es importante considerar el incremento de las capacidades y competencias del personal y los consultores de desarrollo empresarial que trabajan en y con los Centros México Emprende, así como aumentar la solidez de la calidad del servicio brindado. Los centros deben también ser apoyados en el desarrollo de mecanismos para remitir a las PYMES a otras iniciativas públicas y proveedores privados que ofrezcan servicios complementarios. Existe una oportunidad para apoyar dicha mejora al organizar a los Centros México Emprende en una red en la que los directores y empleados puedan compartir experiencias y buenas (y malas) prácticas. Dicha red de aprendizaje es importante para el éxito final de los centros y para alcanzar solidez y calidad en el servicio.

El financiamiento del apoyo público a las PYMES proviene principalmente del Fondo PYME, el cual trabaja en sinergia con otros fondos y organismos que forman parte de la estructura gubernamental para respaldar una gama integral de programas y proyectos. Si bien el Fondo ofrece modelos de buenas prácticas a nivel internacional, hay margen para fortalecerlo y desarrollarlo más. Primero, es posible simplificar los requisitos operativos, de cumplimiento y de reporte asociados al Fondo PYME para aumentar la participación de organizaciones

intermediarias y capacitarlas para desarrollar programas más pertinentes y a más largo plazo. Por ejemplo, los formularios y papelería requeridos actualmente y la fórmula de asignación de fondos por un solo año parecen gravosos para las organizaciones intermediarias interesadas en presentar una solicitud, tanto como para las autoridades administrativas del gobierno central. De manera similar, el desembolso de los recursos para el proyecto debe procesarse con mayor rapidez que en la actualidad. Esto ayudaría a aumentar el alcance de los programas públicos entre la gran población de PYMES y emprendedores. Esto ayudaría también a incrementar el efecto multiplicador brindado por los fondos federales a aquellos pertenecientes a socios en gobiernos subnacionales, universidades y el sector privado. En 2012, el multiplicador fue de 1.6 (es decir, 1.6 pesos del financiamiento total por cada peso de fondos federales), en comparación con un objetivo gubernamental de 3.0.

Por último, debe fortalecerse la evaluación de los programas del Fondo PYME y el uso de sus resultados para contribuir al proceso de elaboración de políticas. Lo anterior requiere una medición confiable y sistemática de resultados, incluidas estimaciones sólidas de los impactos sobre el crecimiento de la empresa y el empleo, utilizando métodos que se ajusten al Marco de la OCDE para la Evaluación de Políticas y Programas de PYMES y emprendimiento. Existen datos útiles en México acerca de las interacciones de las empresas con el gobierno y se puede obtener más información al respecto. Los puntos anteriores pueden combinarse y utilizarse para efectos de la evaluación.

### Recomendaciones

- Asegurarse de que el personal de las principales organizaciones intermediarias, especialmente quienes dirigen los Centros México Emprende, reciban oportunidades de capacitación, desarrollo de competencias e intercambio de buenas prácticas para garantizar que a las PYMES atendidas reciban servicios de una calidad homogénea. La *US National Business Incubators Association* aporta lecciones útiles para el desarrollo de habilidades que son aplicables también al caso de los Centros México Emprende (véase el recuadro 10.3).
- Fortalecer la gestión del Fondo PYME. Cambiar a una fórmula multianual de asignación de fondos para las organizaciones intermediarias y sus programas, de modo que el Fondo pueda hacer compromisos multianuales de financiamiento. Los contratos de financiamiento de proyectos deberían incluir hitos e indicadores de desempeño para vigilar el avance anual de estas asignaciones.
- Trabajar con las organizaciones intermediarias para mejorar la obtención de datos y el aprovechamiento compartido de información sobre empresas

clientes, y poner en marcha sistemas de seguimiento para vigilar y evaluar el impacto del apoyo. Los programas que consumen una gran proporción de los recursos del Fondo PYME (esto es, el Programa Nacional de Garantías, los Centros México Emprende y el Sistema Nacional de Incubación de Empresas) deben tener prioridad entre los programas a ser evaluados.

### **Bibliografía adicional**

Alcaraz, C., D. Chiquiar y M. Ramos-Francia (2008), “Diferenciales Salariales Intersectoriales y el Cambio en la Composición del Empleo Urbano de la Economía Mexicana en 2001-2004”, *Banco de México Working Papers* núm. 6, Banco de México, Ciudad de México.

OECD (próxima publicación), *Reviews of SME and Entrepreneurship Issues and Policies at National and Local Level: México*, París.

OECD (2012), *Entrepreneurship at a Glance*, París.

OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, París.

OECD (2010), *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, París.

OECD (2009), *OECD Reviews of Innovation Policy: Mexico*, París.

OECD (2007), *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*, París.

OECD (2007), *SMEs in Mexico: Issues and Policies*, París.



**From:**  
**Getting It Right**  
Strategic Agenda for Reforms in Mexico

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264190320-en>

**Please cite this chapter as:**

Potter, Jonathan and Marco Marchese (2013), “Las PYMES y el espíritu emprendedor de México”, in OECD, *Getting It Right: Strategic Agenda for Reforms in Mexico*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264190375-12-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).