

Capítulo 3

Marco estratégico de políticas públicas y procedimientos de ejecución para la promoción de las PYMEs y el emprendimiento en México

En este capítulo se examina el marco estratégico y los procedimientos de ejecución para las políticas públicas y los programas de PYMEs y emprendimiento, a la vez que se identifican retos futuros. Se revisan las declaraciones estratégicas en las cuales se basa la formulación de política pública. Se evalúan también las estructuras y organizaciones implicadas en su cumplimiento, incluido el Fondo PYME, que es una de las principales fuentes de financiamiento de programas en México, y su enfoque hacia la ejecución de políticas mediante organizaciones intermediarias, junto con las principales estructuras ejecutoras, como los Centros México Emprende y el Sistema Nacional de Incubadoras de Negocios. Asimismo, se examina la cartera de programas en términos de la mezcla de gastos, financiamiento complementario, números de empresas beneficiarias e impactos estimados en el empleo en las diferentes etapas del ciclo de vida empresarial y los tipos de intervenciones de programas.

3.1. El marco estratégico

3.1.1. Descripción del marco

La base legal para los programas de PYMEs y emprendimiento del gobierno mexicano se deriva de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ley PYME), publicada en diciembre de 2002. Dicha ley establece un objetivo amplio para todo el gobierno de generar “Más y mejores empleos, más y mejores empresas, y más y mejores emprendedores”. Según la Ley PYME de 2002, la Secretaría de Economía tiene la responsabilidad de diseñar e implementar los programas de las PYMEs y emprendimiento. Esta responsabilidad se delega a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa.

La Ley PYME de 2002 también estableció la creación del Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Éste sería un órgano interministerial, intergubernamental, que incluiría representantes de las principales organizaciones del sector y empleadoras, así como de la academia (31 miembros en total). Su mandato era promover, analizar y supervisar los esquemas, programas, instrumentos y acciones de apoyo a las PYMEs. Sin embargo, el consejo sólo se reunió una vez entre 2007 y 2011.

En los últimos seis años las principales acciones de política pública de PYMEs y emprendimiento se promovieron bajo el pilar de PYMEs del Programa Sectorial Económico (PSE) 2007-2012, el cual fue diseñado por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y también se vincula con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Sin embargo, por lo menos otras ocho secretarías tienen planes de acción que afectan el desarrollo de las PYMEs y el emprendimiento (Agricultura, Educación, Medio Ambiente, Energía, Desarrollo Social, Turismo, etc.). La Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa tiene la responsabilidad de coordinar estas acciones con las del pilar PYME del PSE. También colabora con fideicomisos públicos para la ejecución de varios proyectos de financiamiento e innovación de PYMEs y emprendimiento.

La prioridad del pilar PYME del PSE era proporcionar un sistema completo de apoyo que (Secretaría de Economía, 2008):

1. Contribuiría a la generación de empleos al promover la creación de nuevas empresas y la consolidación de las PYMEs existentes, incluida la cobertura de las necesidades especiales de las microempresas.
2. Estimularía la creación de más y mejores empleos en la población de emprendedores de bajos ingresos al promover y fortalecer los proyectos productivos.

Las acciones relativas al primer objetivo eran:

- Promover la educación emprendedora en las escuelas.
- Reforzar el sistema nacional de incubadoras de negocios.
- Diseñar y apoyar los programas de capital semilla y de riesgo acompañándolos con asesoramiento y apoyo a PYMEs nuevas.

- Proporcionar capacitación y asesoramiento especializados para permitir que las microempresas se consoliden como empresas.
- Desarrollar nuevos canales de distribución y marketing para microempresas y promover un mayor número de sociedades productivas entre microempresas.
- Fortalecer el sistema nacional de garantías y mejorar el acceso a programas de financiamiento.
- Desarrollar modelos de modernización comercial e innovación tecnológica entre todos los segmentos de tamaño de las PYMEs.
- Apoyar a las empresas de crecimiento rápido con programas de aceleración de negocios y franquicias.
- Establecer parques tecnológicos para acelerar la innovación tecnológica.
- Atraer a PYMEs a las empresas tractoras mediante el desarrollo de proveedores, las compras gubernamentales y otros mecanismos de apoyo.
- Establecer un sistema nacional de ventanilla única para tener acceso a los servicios de apoyo a PYMEs mediante el desarrollo de los Centros México Emprende.

Las acciones relativas al segundo objetivo consistían en establecer la capacidad productiva de las empresas sociales y los proyectos productivos de empresarios de bajos ingresos mediante el apoyo orientado a la gestión, capacitación y asesoramiento, innovación y desarrollo tecnológico, financiamiento y marketing.

Estas directrices han orientado los programas de apoyo a las PYMEs y el emprendimiento de la Secretaría de Economía durante los pasados seis años.

Según las evidencias obtenidas, la formulación del PSE se basó en buenas prácticas. Al principio, la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa concluyó una revisión de la eficacia de los programas PYME existentes, realizó consultas con emprendedores y actores del sector de las PYMEs, y tomó en cuenta las recomendaciones del estudio de la OCDE de las políticas públicas sobre las PYMEs implementadas en el periodo previo (OCDE, 2007).

Este ejercicio generó la reformulación de las políticas públicas respecto a las medidas centrales de apoyo a las PYMEs y el emprendimiento por parte del Fondo PYME. Se discontinuó el financiamiento para ciertos programas, como los Centros de Articulación Productiva y los Laboratorios de Innovación. El financiamiento para otros programas, como los Centros PYMExporta, se transfirió a ProMéxico después de su establecimiento a finales de 2007 como el organismo nacional encargado de promover las exportaciones y la inversión. Se crearon nuevos programas y la antigua red de Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) se reemplazó con un nuevo sistema de Centros México Emprende estandarizados que proporcionan una ventanilla única para la prestación de servicios de apoyo empresarial. El objetivo general de mejorar la competitividad de las PYMEs se mantuvo pero, de acuerdo con las prioridades del PND 2007-2012, se puso mayor énfasis en la generación de empleos como resultado. Además, se incorporó al marco de políticas públicas la promoción del emprendimiento, junto con nuevas actividades para el fomento de la innovación en las PYMEs.

También se reorganizó el nuevo marco estratégico del Fondo PYME, con miras a aumentar su ajuste a las necesidades de los diferentes clientes e incrementar su claridad y coherencia. El resultado fue un modelo cinco por cinco en dos dimensiones: el segmento empresarial y el tipo de intervención. La dimensión del segmento empresarial clasifica a las empresas por su tamaño y etapa de desarrollo, distinguiendo entre nuevos emprendedores (mujeres

y hombres en el proceso de crear, desarrollar o fortalecer una empresa), microempresas, PYMEs, empresas gacela (PYMEs jóvenes y de crecimiento rápido con potencial de generación de empleos arriba del promedio) y empresas tractoras (empresas grandes con operaciones en México que puedan ocupar un papel central en las cadenas productivas de suministro). Este método de organizar el apoyo de políticas permite una mejor precisión para cubrir las necesidades de los clientes. En la dimensión del tipo intervención, el apoyo se reagrupó en cinco categorías: financiamiento; capacitación y servicios de asesoramiento; gestión; marketing y comercialización;¹ e innovación y desarrollo tecnológico. Esto ha permitido tener una visión más clara de la distribución de apoyo y una mayor coherencia entre las acciones.

Al mismo tiempo, los 13 principales programas del periodo anterior se reorganizaron en cinco programas transversales que coincidían con los segmentos empresariales: el Programa Nacional de Nuevos Emprendedores; el Programa Nacional de Microempresas; el Programa Nacional de PYMEs; el Programa Nacional de Empresas Gacela y el Programa Nacional de Empresas Tractoras. El resultado de esta reorganización es el marco de política pública cinco por cinco para PYMEs y emprendimiento del Fondo PYME ilustrado en la Gráfica 3.1. En ella se muestra el enfoque de “camino” o “pasillo rodante” que se ha adoptado, haciendo hincapié en los avances de los emprendedores y empresas desde el punto en que se interesan en empezar un negocio, al inicio, al desarrollo de etapa temprana y hasta la consolidación y crecimiento de éste.

Además, los gobiernos estatales tienen facultades para diseñar sus propios programas y la posibilidad de proporcionar financiamiento complementario a los programas del Fondo PYME y participar en su aplicación fungiendo como intermediarios. A este respecto, la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE), conformada por los secretarios de los 32 estados, se reúne anualmente con el titular de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa a fin de acordar el monto de recursos del Fondo PYME que se asignará a cada estado y las condiciones que éste deberá cubrir para recibir el financiamiento. En 2010, se asignaron a los estados MXN 1 200 millones (USD 95 millones), un promedio de MXN 37.5 millones (USD 3 millones) por cada uno.

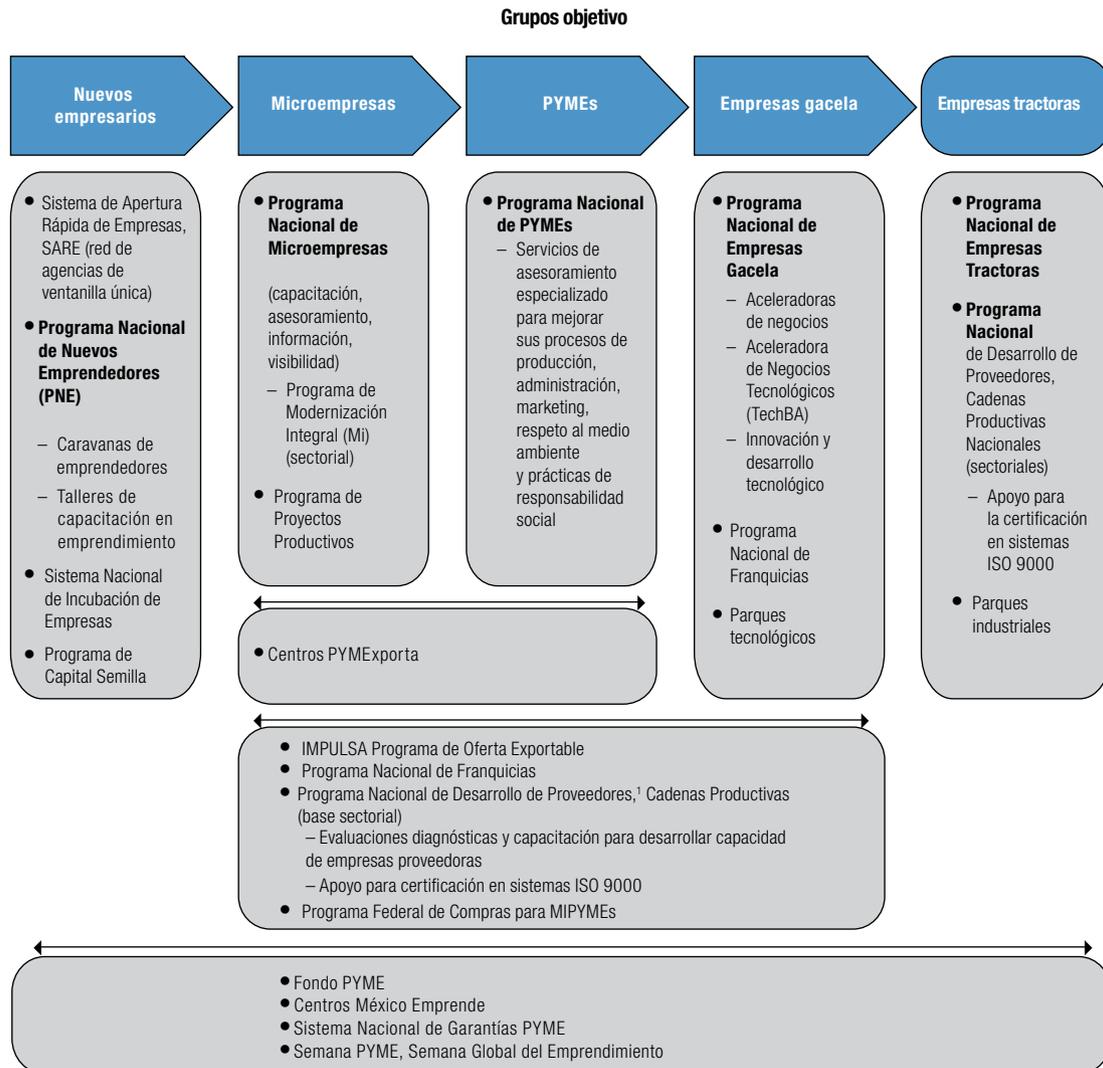
En cada estado opera un Comité Estatal para las PYMEs y la Competitividad, el cual incluye representantes de las cámaras de comercio y la industria, asociaciones empresariales, gobiernos estatales y la Secretaría de Economía federal. Estos comités se encargan de la administración de los proyectos del Fondo PYME a nivel estatal, incluida la evaluación de propuestas de proyectos provenientes de organizaciones intermediarias del estado. Si el comité estatal no se convence del beneficio de un programa específico para su estado, no se liberarán recursos complementarios para éste y se transmitirá a la Secretaría de Economía federal un fallo desfavorable sobre el proyecto; por lo general, esto provoca que se decida no brindarle apoyo alguno.

Los gobiernos estatales y los órganos de desarrollo no pueden diseñar sus propias políticas y programas de PYMEs mediante el presupuesto federal. Si tienen políticas y programas que no coincidan con los programas del Fondo PYME, deben financiarlos en forma independiente. Esto ocurre rara vez porque es más fácil aprovechar la participación en los costos de los programas nacionales.

3.1.2. Fortalezas

Una de las fortalezas clave del marco actual de políticas públicas es que establece una visión clara de las medidas para las PYMEs y el emprendimiento del Fondo PYME, organizadas en cinco tipos de intervención y cinco etapas del ciclo de vida de la empresa.

Gráfica 3.1. Marco de organización de las acciones del Fondo PYME 2007-2012



1. El Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores se propone alimentar al programa de Empresas Tractoras, pero las beneficiarias de la ayuda real son las PYMES, que suben de categoría para actuar como proveedores de las empresas tractoras.

Fuente: Elaboración de la OCDE con base en información proporcionada por la Secretaría de Economía de México.

El marco resultante también es completo y cubre las áreas de intervención identificadas como prioridades para los gobiernos en la Carta de Bolonia para Políticas de PYMES de la OCDE y el Proceso de Bolonia de la OCDE, a los cuales México está suscrito; además, brinda apoyo a las PYMES y emprendedores en un amplio segmento transversal de sectores, incluidos el turismo, el comercio y los servicios, así como la manufactura.

Un importante fortalecimiento respecto a la política pública previa es el nuevo énfasis en la promoción del emprendimiento, así como de PYMES establecidas. Esto concuerda con los avances recientes en conocimiento de políticas públicas y en aprendizaje respecto a la complementariedad de la política centrada en el emprendimiento y la centrada en las PYMES y el valor incremental de adoptar un enfoque de políticas de emprendimiento (Lundström y Stevenson, 2002, 2005; Stevenson y Lundström, 2002). En particular, el

Programa Nacional de Nuevos Emprendedores incluye iniciativas para motivar el interés en el emprendimiento entre la población, a fin de facilitar el surgimiento de una fuente de emprendedores nuevos, competentes y orientados al crecimiento, como el programa Caravana de Emprendedores, el cual llega a personas que viven en localidades distantes a través de unidades móviles que informan sobre el emprendimiento y atraen a emprendedores al sistema nacional de incubación.

Otro avance importante ha sido la formulación del Programa Nacional de Microempresas para atender la necesidad de aumentar la productividad de éstas, mejorar las competencias empresariales y gerenciales de sus propietarios y trasladar a un número mayor de estas empresas a la economía formal, en la que pueden tener más oportunidades de crecer. Este avance responde a recomendaciones previas de la OCDE.

Si bien las empresas gacela ya habían recibido apoyo mediante el antiguo Programa Especial de Innovación, Ciencia y Tecnología (en particular el Programa de Aceleradoras de Negocios) y el Programa de Desarrollo de Proveedores, el nuevo marco de políticas públicas de las PYMES les aporta mayor visibilidad, de manera congruente con los conocimientos recientes acerca de sus desproporcionados impactos en el crecimiento económico y la creación de empleos. Además, el enfoque es proactivo ya que busca seleccionar empresas de alto potencial de crecimiento, pero se equilibra con un apoyo más amplio a la innovación y la capacitación para la población de PYMES en su conjunto, lo cual mitiga los riesgos de un mal desempeño en la tarea de identificar a las empresas con potencial de crecimiento.

Otra fortaleza consiste en que los gobiernos estatales y los actores a este mismo nivel están implicados en la promoción y selección de proyectos para apoyo por parte del Fondo PYME. Esto aumenta el grado del ajuste local de los programas a la vez que contribuye a la coherencia de las políticas públicas.

3.1.3. Áreas por mejorar

Pese a estas buenas prácticas, hay tres oportunidades principales para la mejora futura del marco de políticas públicas de PYMES y emprendimiento.

Una declaración de política pública sobre desarrollo de PYMES y emprendimiento

En México actualmente no se cuenta con una declaración de política pública de alto nivel e integrada sobre acciones de desarrollo de PYMES y emprendimiento. Incorporar esta declaración ayudaría a guiar y coordinar a las diversas secretarías, organismos y fondos gubernamentales implicados. Ciertamente, los objetivos de desarrollo de PYMES y emprendimiento se documentan en el pilar de PYME del PSE y el informe anual del Presidente sobre la aplicación del PND manifiesta que ha habido avances en cuanto a las referencias en este renglón. Sin embargo, estas comunicaciones no establecen las líneas de acción del diseño y operación de programas. Al mismo tiempo, si bien las directrices operativas del Fondo PYME incluyen sus objetivos, propósitos y mecanismos, éstas se relacionan sólo con un componente de las políticas de PYMES y emprendimiento y no su totalidad. Por ejemplo, excluyen las compras gubernamentales, la mejora regulatoria y el apoyo para los sistemas de innovación.

Un documento de política pública conciso y de alto nivel identificaría las principales acciones de políticas de PYMES y emprendimiento que se espera se realicen en todos los

órdenes de gobierno, proporcionaría un marco para conjuntarlas y daría mayor claridad a los objetivos de política pública y a la manera de atender las compensaciones, como las que existen entre la competitividad de las PYMEs y la generación de empleos. También establecería las responsabilidades y objetivos específicos de cada secretaría, organismo y fondo, y las acciones que llevan a cabo. De igual manera, serviría para proporcionar liderazgo y guía a los gobiernos estatales y municipales en sus propios enfoques de desarrollo de PYMEs y emprendimiento.

Puesto que la definición de las políticas de PYMEs depende del Plan Nacional de Desarrollo, esta declaración de política pública tendrá que incorporarse en la siguiente revisión de dicho Plan en 2013.

Vínculos más fuertes entre las políticas de PYMEs y emprendimiento y las políticas de innovación

En México existen ya vínculos importantes entre las áreas de políticas de PYMEs y emprendimiento, y de innovación. Por ejemplo, el marco cinco por cinco del Fondo PYME contiene un canal para acciones tecnológicas e innovadoras dirigidas a las PYMEs, en tanto que el alcance del Fondo de Innovación se extiende al apoyo de proyectos de innovación de PYMEs. Esto coincide con la evolución de políticas públicas evidente en muchos países de la OCDE en la década pasada puesto que han reconocido cada vez más la interrelación de la política de PYMEs y emprendimiento y la política de innovación.

Pese a estos vínculos existentes, hay potencial para una mayor sinergia. El Programa Nacional de Innovación aprobado en 2011 se orienta a apoyar a los sectores estratégicos con alto potencial de innovación y poner en marcha seis pilares para la acción: 1) desarrollar la demanda nacional e internacional para la innovación en México (productos, servicios y modelos empresariales); 2) fortalecer el marco regulatorio e institucional, incluidas oficinas de transferencia de tecnología; 3) invertir en capital humano; 4) fortalecer la innovación empresarial y la cultura de la innovación en la sociedad; 5) financiar la innovación, y 6) generar conocimiento estratégico. Lo hará teniendo en mente el desarrollo de los vínculos entre los actores del ecosistema de innovación, incluidas las PYMEs. La Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa podría colaborar estrechamente con la Subsecretaría de Comercio e Industria y el CONACYT, que encabezan la implementación de la política pública y la coordinación entre gobiernos en el área de innovación; los objetivos serían ayudar a desarrollar esta agenda y asegurar que se realicen las actividades apropiadas para la comercialización de innovación mediante nuevas empresas (*start-ups*) y PYMEs, centrándose en particular en el pilar 4 del Programa Nacional de Innovación.

Revigorización del Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y el establecimiento de un Comité Asesor de PYMEs

El Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa se estableció con el mandato de promover, analizar y supervisar los programas de apoyo a PYMEs, pero desafortunadamente sólo se reunió una vez durante los pasados cinco años. Estos consejos, que funcionan en muchos países, intervienen de manera importante en el aseguramiento de la alineación interministerial de políticas y medidas dirigidas al desarrollo de PYMEs, y proporcionan un foro para la aportación y el asesoramiento de actores del sector

privado sobre el diseño de políticas públicas. El consejo se convocó de nuevo recientemente y la Secretaría de Economía debería comprometerse a organizar reuniones regulares.

En paralelo, muchos países han establecido comités asesores de PYMEs conformados por propietarios de estas empresas y sus asociaciones representativas, para brindar aportaciones y asesoramiento al gobierno sobre retos, necesidades e iniciativas sensibles de políticas de PYMEs. En México no se cuenta con un comité de esta naturaleza. Aunque sí hay un Consejo de la Comunicación del sector privado que otorga representatividad al sector empresarial en asuntos de interés nacional, éste principalmente está integrado por empresas grandes. La Secretaría de Economía podría explorar la posibilidad de formar un consejo similar para fungir como organismo asesor para el gobierno respecto a políticas y programas de PYMEs.

3.2. El sistema de ejecución

La estrategia de PYMEs y emprendimiento de México está apoyada por una estructura de ejecución de políticas públicas que busca garantizar el financiamiento de programas por medio del Fondo PYME. Éste financia la mayoría de los programas de apoyo de PYMEs y emprendimiento, y se coordina y complementa con otras medidas de apoyo del gobierno. Llega a empresas y emprendedores beneficiarios a través de un sistema de organizaciones intermediarias, empleadas por el Fondo PYME para formular y ejecutar proyectos en representación del gobierno.

3.2.1. Fondo PYME

La creación del Fondo PYME permitió a México hacer un cambio cualitativo en la dimensión y calidad de los servicios prestados a las PYMEs y los emprendedores. Se estableció en 2004 al combinar cuatro fondos de apoyo empresarial anteriormente separados y es ahora el instrumento más importante para la prestación de servicios de apoyo federal a las PYMEs y los emprendedores en México.

El Fondo PYME financia proyectos en las cinco categorías de apoyo y los cinco segmentos empresariales ya descritos. Además, la Secretaría de Economía utiliza el Fondo para financiar actividades promocionales nacionales, como la Semana Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa que se lleva a cabo una vez al año.

Las reglas de operación y el manual de procedimientos del Fondo se publican anualmente y se divulgan en su sitio web: www.fondopyme.gob.mx. Se requiere que la Secretaría de Economía prepare un informe anual al Congreso sobre el Fondo PYME con evaluaciones de sus resultados, efectos y procesos. El plan de evaluación es aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los últimos seis años se han realizado varios cambios a la administración del Fondo PYME para mejorar su transparencia y facilidad de acceso a las organizaciones intermediarias que realizan proyectos con la participación del Fondo. Esto incluye la instauración de un sistema electrónico de información y una plataforma basada en la red que permite que las propuestas de proyectos y toda la documentación que informe sobre los proyectos se presenten en línea, y que los solicitantes de proyectos den seguimiento a los avances de la aprobación de éstos. Cada año se coloca en su sitio web un conjunto claro de reglas y procedimientos de operación del Fondo, así como directrices específicas y manuales para la operación de programas particulares del Fondo PYME y plantillas para presentar informes.

Sin embargo, en años recientes las reglas de operación del Fondo PYME se han vuelto más complejas y difíciles de cumplir, lo que ocasiona muchos problemas a las organizaciones intermediarias y a los prestadores de servicios empresariales, especialmente con el cierre de proyectos y las pruebas requeridas para verificar que los recursos se hayan utilizado de manera apropiada y correcta. Desde 2012, el secretario de Economía prometió públicamente la aplicación de un nuevo sistema de transparencia del Fondo PYME que optimizará los procesos para evitar la recaptura de información y la duplicación de funciones involucradas en el procesamiento de solicitudes al Fondo.²

Las siguientes son reformas que podrían contribuir a este esfuerzo:

Cambiar de un ciclo anual de certificación de organizaciones intermediarias y proveedores de servicios a un ciclo de 24 o 36 meses. Esto reduciría los costos y esfuerzos implicados en la certificación y se justificaría si se apoya con una supervisión y presentación de informes apropiadas durante la vida de los contratos.

Mayor simplificación y reducción de los requisitos de presentación de informes y verificación para los intermediarios ejecutores. Deberían explorarse las oportunidades para una mayor simplificación y al mismo tiempo mantener la rendición de cuentas, transparencia y confianza necesarias en el uso de fondos públicos. Un ejemplo podría ser la introducción de presentaciones de informes semestrales y no trimestrales. Además, los requisitos de esta presentación han aumentado y se han ampliado cada año, por ejemplo, al extenderse de solicitar información sobre el número de empleos a detallar la duración de cada uno. Esta información adicional es útil y, de hecho, contar con más datos, como el nivel de cualificación y competencias del puesto, ayudaría a aportar una mejor perspectiva del apoyo, pero tal vez este grado de análisis sería más adecuado para la evaluación formal de los resultados y el impacto del proyecto que para su supervisión.

Cambiar de reglas estándar a la diferenciación de los requisitos de presentación de informes para diferentes tipos de actividades (por ejemplo, empresas de alta tecnología, intermediarios y empresas tradicionales). Esta reforma adaptaría la presentación de informes a los diferentes procesos de desarrollo empresarial implicados para diferentes tipos y tamaños de empresas, por ejemplo, las de alta tecnología que requieren periodos largos para probar la viabilidad de las ideas de negocios en comparación con las empresas tradicionales que pueden comerciar y emplear directamente a trabajadores en un tiempo mucho más corto.

Acortar el tiempo requerido para procesar propuestas de proyectos desde la recepción de las propuestas iniciales, su evaluación y aprobación, hasta el desembolso de los fondos para el proyecto. Algunos intermediarios han tenido que usar financiamiento provisional para permitir el avance de los proyectos debido a los retrasos en la recepción del financiamiento del programa. Otros, como los gobiernos de los estados y municipios, no se han convertido en intermediarios por los retrasos implicados y han buscado otras maneras de brindar apoyo directo a las empresas, aunque con menos recursos. Además, el financiamiento del programa a menudo se otorga en una etapa avanzada del año fiscal y de todas maneras tiene que gastarse en ese mismo periodo.

Cambiar a financiamiento multianual. Dado que las decisiones del Fondo PYME en materia de presupuesto se toman sobre una base anual, los proyectos se financian una vez al año y deben cerrarse antes del final del año fiscal. Los retrasos en la aprobación de renovaciones de proyectos para el siguiente año fiscal significan que las organizaciones ejecutoras quizá no reciban la aprobación a tiempo para asegurar la continuidad de los programas y servicios.

El suministro de financiamiento del programa a más largo plazo y en forma más oportuna permitiría que los intermediarios planificaran y programaran sus actividades con más eficacia.

Dar un mejor seguimiento para supervisar el impacto del apoyo y la ayuda a las empresas clientes. Es necesario mejorar el sistema de recopilación de información con datos de mejor calidad sobre los clientes a los que sirven, pero sin agobiar a las organizaciones intermediarias respecto al cumplimiento.

3.2.2. El sistema de organizaciones intermediarias

La mayoría de los proyectos del Fondo PYME son ejecutados por medio de organizaciones intermediarias, como los gobiernos estatales, cámaras de comercio, asociaciones empresariales y universidades. Las organizaciones que deseen actuar como intermediarias pueden presentar ofertas para los proyectos, las cuales se seleccionan para recibir financiamiento sobre una base competitiva. Hay dos tipos de ofertas: las que responden a propuestas directas hechas a intermediarios por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa para proyectos centrales de apoyo a PYMEs como los Centros México Emprende (CME) y las incubadoras de negocios, y las presentadas para otros proyectos que responden a las principales categorías y objetivos del programa estipulados en las reglas de operación del Fondo PYME pero que no han sido invitados en forma específica; por ejemplo, ofertas para proveer servicios de diagnóstico y asesoramiento a PYMEs innovadoras. Como regla general, las organizaciones intermediarias cubren una parte de los costos. En algunos casos las PYMEs y emprendedores beneficiarios también contribuyen con cuotas y cargos por servicio, como los cargos por servicios de asesoramiento.

Los intermediarios descargan sus ofertas para financiamiento en el sitio web del Fondo PYME, indicando qué proveedores utilizarán para prestar los servicios. Una vez que la Secretaría de Economía haya aprobado la lista de programas o proyectos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público libera el financiamiento del proyecto al intermediario. Al finalizar el proyecto, las organizaciones intermediarias presentan un informe de terminación del proyecto en línea, aportando pruebas de que el servicio se prestó, se cumplieron los objetivos acordados y se pagó realmente a los proveedores implicados. Si los objetivos acordados no se cumplieron del todo, como el número mínimo de empleos por generar en las empresas beneficiarias, el intermediario deberá devolver una parte del financiamiento.

Actualmente el Fondo PYME utiliza a alrededor de 600 organizaciones intermediarias, que incluyen universidades e institutos técnicos; cámaras y asociaciones empresariales; sindicatos laborales; gobiernos estatales y municipales; asociaciones civiles; sociedades corporativas; fideicomisos financieros, como el banco nacional de desarrollo (NAFIN); instituciones financieras no bancarias (IFNB);³ bancos comerciales; organismos y fideicomisos públicos; asociaciones civiles locales del área de ciencia y tecnología promovidas por el CONACYT;⁴ el Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE);⁵ la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC);⁶ el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR); el Fondo de Innovación Tecnológica (FIT); el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES), y ProMéxico,⁷ entre otras, así como empresas de capacitación y asesoramiento del sector privado.

La estructura de cumplimiento del Fondo PYME resultante, tal como se opera a través de los intermediarios, incluye:

- 200 Centros México Emprende de servicio a PYMEs (principalmente organizados por cámaras y asociaciones empresariales).
- 500 incubadoras (70% de ellas organizadas por universidades e institutos técnicos).
- 50 aceleradoras de negocios (servidas sobre todo por organizaciones del sector privado).
- Ocho aceleradoras de negocios con tecnología internacional (cinco en Estados Unidos, dos en Canadá y una en España).
- 31 parques tecnológicos.
- Más de 35 instituciones financieras no bancarias (IFNB) y varios bancos comerciales que ejecutan los Programas Nacionales de Garantías.
- 150 empresas de capacitación del sector privado que trabajan con franquicias para brindar programas de capacitación emprendedora a posibles emprendedores.
- 986 asesores financieros para ayudar a las PYMEs en el trámite de sus solicitudes de créditos.
- Un sistema nacional de asesores de PYMEs, conformado por miles de consultores del sector privado que están vinculados con incubadoras, aceleradoras, programas de desarrollo de proveedores, el Programa Nacional de Franquicias y los Centros México Emprende.
- Un Sistema de Asistencia Tecnológico Empresarial (SATE), organizado por la FUMEC para proporcionar servicios de asesoramiento a empresas de alta tecnología.
- 13 Clubes de Inversión (mejor conocidos como redes de empresarios ángel en otros países).
- Un Fondo de Fondos de Capital Emprendedor para las PYMEs (por ejemplo, Mexico Ventures).
- Fideicomisos públicos y otros organismos federales.

El objetivo final es tener 1 000 puntos de servicio federal, objetivo que no es irracional para un país con la cantidad de habitantes y la dispersión regional de México. Las PYMEs operan de manera local y, por tanto, es importante tener puntos de acceso local a información, capacitación, servicios de asesoramiento y consultoría, así como vínculos con fuentes de financiamiento y asistencia técnica especializada locales. Por ejemplo, Canadá, con una población de sólo 30% de la población de México, tiene más de 500 puntos federales de servicio para PYMEs, sin incluir las oficinas de apoyo a estas empresas proporcionado por los gobiernos provinciales. Algunos de estos puntos de servicio son oficinas gubernamentales, como la red de Centros de Servicio Empresarial de Canadá; otros tienen financiamiento gubernamental o apoyo de organizaciones no gubernamentales o comunitarias que proporcionan capacitación emprendedora, asesoramiento y financiamiento para PYMEs, y otros más, como los centros de emprendimiento de las universidades, los centros de transferencia tecnológica y las incubadoras, son cofinanciados por los gobiernos federal o provinciales.

Tomando en consideración a todos los actores implicados en el proceso de cumplimiento y los beneficios para las PYMEs, una evaluación independiente reciente del Fondo PYME concluyó que sus beneficios exceden sus costos (Centro de Estudios Económicos, 2011). Una de las razones para el éxito es que el Fondo ha creado un sistema de organizaciones intermediarias, incluidas cámaras de comercio, asociaciones empresariales, universidades y gobiernos estatales, que pueden ayudar a diseñar, ejecutar y cofinanciar las políticas públicas.

Al igual que ocurre en muchos otros países de la OCDE, en México se ha decidido implementar la política de ejecutar los programas de PYMEs y emprendimiento a través de organizaciones intermediarias, en oposición a la alternativa de establecer un solo órgano gubernamental en condiciones de igualdad para gestionar la aplicación de las políticas y programas PYME, como una Agencia PYME similar a la Administración de Pequeñas Empresas de Estados Unidos (SBA, por sus siglas en inglés).⁸

El uso de un conjunto de terceros intermediarios ofrece tres importantes beneficios:

1. Recurrir a diversos intermediarios ayuda a lograr un apoyo de gran alcance para los diferentes tipos de PYMEs beneficiarias en todos los sectores y regiones del país, aprovechando las conexiones de las organizaciones intermediarias con sus grupos de clientes, sin requerir el establecimiento de una gran red de oficinas gubernamentales.
2. El sistema desarrolla capacidades en el sector no gubernamental y crea un mercado del sector privado para servicios de apoyo a las PYMEs, en vez de saturar a estos actores.
3. La innovación puede promoverse en todo el sistema al permitir que surjan y se pongan a prueba nuevas ideas, y estimular el intercambio de buenas prácticas entre la red de intermediarios.

En México, el tema fundamental era la necesidad de asegurar con rapidez un amplio alcance del apoyo a PYMEs y al emprendimiento en diferentes segmentos PYME del país, objetivo que se ha logrado con eficacia.

No obstante, hay aspectos de coordinación y gestión, así como costos de transacción que podrían ser grandes, implicados en la administración de una gran red de organizaciones ejecutoras independientes como ésta. En particular, es mucho más fácil controlar el nivel y la calidad del servicio en un sistema operado y administrado por el gobierno que en uno con muchas organizaciones intermediarias ajenas.

Para aumentar al máximo la eficacia de un sistema que opere a través de un gran número de intermediarios diversos, es importante que el gobierno supervise la calidad de la prestación de servicios y asegure la competencia de los agentes independientes para actuar en representación del gobierno, así como garantizar el suministro eficaz de referencias de las empresas entre los diferentes proveedores de servicio. En México se están haciendo esfuerzos en todas estas áreas y deberá trabajarse más en este aspecto sin crear bloqueos administrativos.

Se han hecho inversiones públicas en las organizaciones intermediarias con el propósito de lograr calidad y homogeneidad en los servicios prestados. Estos esfuerzos deberían continuar, poniendo énfasis particular en la capacitación y certificación del personal de servicios de desarrollo empresarial. Se llevan a cabo evaluaciones de la eficacia de las diferentes organizaciones intermediarias y los enfoques de intervención, pero éstas

podrían fortalecerse y utilizarse cada vez más para concentrar el apoyo en los proveedores más eficaces y mejorar el sistema. También se requiere un esfuerzo especial para mejorar la forma de remitir a las empresas a los intermediarios y el apoyo pertinentes. Esto puede partir del rediseño de la estructura del programa del Fondo PYME hacia un “pasillo rodante” en el que se incorporan nuevos emprendedores al sistema que después son trasladados de un proyecto (y organismo intermediario) a otro al dar el siguiente paso en el proceso de desarrollo empresarial.

Debido al uso de muchos agentes ejecutores diferentes, hay problemas de coordinación en relación con el traslado de PYMEs y emprendedores a otros programas y proveedores, y debería prestarse más atención a ayudarlos a avanzar a la siguiente etapa de desarrollo. En este sentido, sería útil crear redes regionales y locales de proveedores de servicios y convocar reuniones regulares para compartir experiencias e informes sobre el estatus entre ellas. También sería muy útil tener un sistema de seguimiento de la información sobre los clientes que pudiera supervisar los índices de traslado de personas y empresas de un camino emprendedor de apoyo de programa a otro.

3.3. La cartera y la mezcla del Fondo PYME

En los últimos años el Fondo PYME ha proporcionado recursos sustanciales y crecientes al desarrollo de las PYMEs, tanto para proyectos productivos como para garantías de crédito, medida que se requiere para cumplir los objetivos gubernamentales de desarrollo económico y reducción de la pobreza. Además, para asegurar niveles adecuados de apoyo a PYMEs y al emprendimiento en el futuro, a finales de 2011 el Congreso enmendó la Ley PYME de 2002 para estipular que el presupuesto del Fondo PYME no puede ser menor que el del año anterior. Se trata de un cambio legislativo importante ya que aportará las bases para la planificación de políticas públicas y la congruencia de los programas de las PYMEs.

Así como el volumen general del financiamiento, también es importante considerar de qué manera se distribuye éste en toda la cartera de políticas públicas en términos de los cinco segmentos empresariales objetivo y las cinco categorías de apoyo del Fondo PYME. Esto permite contar con una visión general de las prioridades de política pública y del grado en el cual parecen apropiadas para las necesidades. En esta sección examinamos la distribución del presupuesto del Fondo PYME en los segmentos empresariales y categorías de apoyo, junto con la distribución de financiamiento complementario por parte de aliados, incluidos los gobiernos estatales y las asociaciones empresariales, misma que muestra el nivel de capacidad de las diversas acciones de programa de apalancar recursos adicionales, y la distribución de los impactos estimados en el empleo de los proyectos del Fondo.

3.3.1. Prioridades del Fondo PYME de la Secretaría de Economía

En el Cuadro 3.1 se muestra la distribución de las asignaciones de presupuesto para proyectos productivos entre la cartera del Fondo PYME durante los años de 2009 a 2011, es decir, cubriendo todos los gastos excepto las garantías de crédito, que representaron 70% de los recursos del Fondo PYME en 2011. Resulta claro que las PYMEs, más que los emprendedores, microempresas o empresas gacela nacientes, han absorbido la mayor proporción del financiamiento de proyectos productivos: 46% del total. Sin embargo, la proporción del Fondo asignada a nuevos empresarios y microempresas aumentó durante el periodo, lo cual coincide con la necesidad de México de desarrollar nuevos emprendedores

Cuadro 3.1. Asignaciones de presupuesto del Fondo PYME para proyectos productivos por segmento empresarial y categoría de apoyo, 2009-2011

Como porcentaje del presupuesto total de proyectos productivos

	Financiamiento	Capacitación y asesoramiento	Marketing/comercialización	Gestión empresarial	Innovación/desarrollo tecnológico	Proporción del Fondo PYME por segmento empresarial	Total (pesos)
I. Nuevos emprendedores	-	10.2	-	-	-	10.2	990 127 478
II. Microempresas/franquicias	-	7.8	0.7	-	-	8.5	820 048 217
III. PYMEs	30.3	7.9	0.1	8.0	0.1	46.3	4 480 772 955
IV. Empresas gacela	-	4.6	0.4	0.2	6.2	11.3	1 090 715 936
V. Empresas tractoras	-	6.3	3.0	1.0	0.3	10.6	1 028 477 749
VI. Organización de eventos de las PYMEs/Otras actividades/herramientas de promoción	-	3.7	1.2	0.2	0.0	5.1	497 244 655
VII. Otros	1.8	0.0	0.0	6.2	0.0	8.0	775 000 000
Proporción del Fondo PYME por categoría de apoyo	32.1	40.5	5.3	15.6	6.6	100.0	
Total de los tres años (pesos)	3 103 562 765	3 922 689 120	511 485 083	1 508 989 430	635 660 592		9 682 386 990

Notas: Las cifras se redondean a decimales. Las cifras excluyen el gasto del Fondo PYME en garantías de crédito.

Fuente: Secretaría de Economía de México.

para la generación de empleos y para mejorar y formalizar las microempresas. A medida que México logra avances en su economía, podría ser adecuado etiquetar más recursos para apoyar a las empresas gacela y subir de categoría a las PYMEs en las cadenas de suministro de empresas “tractoras” debido a su fuerte potencial para contribuir a la innovación y el crecimiento.

La mayor proporción de apoyo por tipo de intervención de política pública (41%) se asignó a la capacitación y asesoramiento, con cerca de la mitad del orientado a nuevos emprendedores y microempresas. Cerca de un tercio del presupuesto se asignó a financiar programas de apoyo, aunque conviene recordar que no se incluyeron en el cuadro las garantías de crédito, las cuales representan un gasto adicional sustancial. Alrededor de 15% del presupuesto del Fondo PYME para proyectos productivos se asignó a la gestión empresarial.

En contraste, a los proyectos de innovación y desarrollo tecnológico se les asignó menos de 7% del presupuesto total, casi en su totalidad a empresas gacela. Esto plantea un importante cuestionamiento en materia de política pública respecto a si se asigna suficiente prioridad a la innovación en empresas en crecimiento, las cuales son cruciales para la generación de empleos y el crecimiento económico, aunque debería observarse que el Fondo de Innovación Tecnológica proporciona una fuente de financiamiento adicional para los proyectos de innovación de PYMEs. La asignación más pequeña de presupuesto fue para el apoyo a marketing/comercialización, que representó poco más de 5% del presupuesto durante 2009-2011.

3.3.2. Prioridades de financiamiento complementario de los aliados del Fondo PYME

Las asignaciones del Fondo PYME de la Secretaría de Economía son complementadas por varios aliados, incluidos los gobiernos estatales y municipales, universidades y el sector privado. Como se aprecia en el Cuadro 3.2, estos fondos complementarios sumaron

alrededor de 36% del presupuesto total para proyectos productivos durante el periodo 2009-2011. Los contribuyentes individuales más grandes a esta porción del presupuesto fueron los gobiernos estatales y el sector privado (este último cubre algunos de los costos de los servicios empresariales que recibe).

Cuadro 3.2. Distribución del Fondo PYME y el financiamiento complementario para proyectos productivos de acuerdo con el segmento empresarial, 2009-2011
Como porcentaje del presupuesto total para proyectos productivos

Categoría	Secretaría de Economía federal	Gobierno estatal	Gobierno municipal	Sector académico	Sector privado	Otros	Distribución general
I. Nuevos emprendedores	10.2	0.2	0.0	8.0	0.9	51.7	9.9
II. Microempresas	8.5	2.7	12.0	0.0	13.7	3.6	8.2
III. PYMEs	46.3	16.2	12.1	0.1	27.8	23.3	37.3
IV. Empresas Gacela	11.3	32.1	33.0	90.3	27.6	16.2	18.7
V. Empresas tractoras	10.6	41.9	39.8	1.1	22.1	1.2	15.2
VI. Organización de eventos de las PYMEs/Otras actividades/herramientas de promoción	5.1	6.8	3.1	0.5	7.9	4.1	5.6
VII. Otros (según las reglas de operación)	8.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.1
Fondos totales (pesos)	9 682 386 990	1 652 800 060	70 059 076	420 454 743	2 402 050 025	855 563 453	15 083 314 347
Proporción del total	64.2	11.0	0.5	2.8	15.9	5.7	100.0

Notas: Calculado a partir de datos proporcionados por la Secretaría de Economía. Los porcentajes de las columnas indican la distribución del financiamiento de cada aliado a cada uno de los segmentos y actividades empresariales. Cada columna suma un total de 100%. Las cifras se dan en decimales. Puede haber errores de redondeo. Los datos excluyen el gasto en garantías al crédito.

Fuente: Secretaría de Economía de México.

Uno de los objetivos establecidos en el PSE 2007-2012 fue aumentar la proporción de apalancamiento del Fondo PYME de un factor de 1.7 en 2006 a un factor de 3.0 hacia 2012. Sin embargo, durante el periodo 2009-2011, dicha proporción se ubicó en sólo 1.6. Esto puede relacionarse en parte con las complejidades en la operación del Fondo PYME ya analizadas y relacionadas con los procedimientos de aplicación, auditoría y pago. En particular, las aportaciones de los gobiernos estatales bajaron casi la mitad, de MXN 374.6 millones (USD 29.7 millones) en 2007 a MXN 193.4 millones (USD 15.3 millones) en 2011, en tanto que los compromisos de los gobiernos municipales, aunque de menor tamaño, bajaron de MXN 83.7 millones (USD 6.6 millones) a MXN 20.9 millones (USD 1.65 millones). Esto sugiere que la Secretaría de Economía debería ajustar su objetivo de apalancamiento hacia abajo o bien, tomar medidas más proactivas para propugnar y facilitar mayores compromisos de financiamiento por parte de los gobiernos estatales y otros aliados.

En lo que respecta a las prioridades reveladas, como se observa en el Cuadro 3.2, las decisiones en materia de presupuesto de los aliados para el financiamiento complementario señalan un compromiso más fuerte de los gobiernos estatales y municipales en proyectos relacionados con empresas tractoras y empresas gacela, en tanto que el sector académico tendió a priorizar proyectos de empresas gacela.

3.3.3. Empresas beneficiarias y efectos en el empleo de los proyectos del Fondo PYME

La información basada en la supervisión sobre el Fondo PYME recabada por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa incluye detalles del número de empresas beneficiarias. En el Cuadro 3.3 se muestra que durante el periodo 2009-2011,

235 921 empresas existentes y 26 862 empresas nuevas resultaron beneficiarias (es decir, un promedio anual de 78 640 empresas existentes apoyadas y 8 954 empresas nuevas creadas). Esto representa una actividad sustantiva. Sin embargo, al mismo tiempo, esto equivale a sólo 2% de todas las nuevas empresas creadas y 2% de las PYMEs existentes en cualquier año, e implica que hay un gran margen para una mayor expansión del alcance del programa.

Cuadro 3.3. **Empresas beneficiarias de los proyectos productivos del Fondo PYME**

	Empresas existentes beneficiarias					Empresas nuevas beneficiarias				
	2009	2010	2011	2009-2011	2009-2011	2009	2010	2011	2009-2011	2009-2011
	Número			(número)	(porcentaje)	Número			(número)	(porcentaje)
Nuevos emprendedores	1 200			1200	0.5	6 107	8 467	10 047	24 621	91,7
Microempresas	13 479	14 654	18 471	46 604	19.8		296	130	426	1.6
Empresas pequeñas y medianas	16 134	24 521	8 305	48 960	20.8	1 221	424		1 645	6.1
Empresas gacela	4 687	2 658	1 256	8 601	3.6	13	17	4	34	0.1
Tractoras	10 193	9 668	8 936	28 797	12.2	20	116		136	0.5
Eventos de las PYMEs/promoción	34 228	45 512	20 454	100 194	42.5					
Otros		995	570	1 565	0.7					
Total	79 921	98 008	57 992	235 921	100.0	7 361	9 320	10 181	26 862	100.0

Nota: Los porcentajes de las columnas representan la distribución de empresas y empleos en cada uno de los segmentos empresariales/ actividades por cada año. Los datos para 2011 representan objetivos proyectados.

Fuente: Secretaría de Economía de México.

Un propósito central del Fondo es contribuir al empleo y puede hacerlo de dos maneras, mostradas en el Cuadro 3.4. La primera consiste en brindar apoyo para conservar el empleo existente y la segunda, en estimular la creación de nuevos empleos. La distinción entre los empleos creados y los que se mantienen puede ser importante ya que es posible afirmar que las economías dinámicas se caracterizan por su capacidad para crear o generar nuevos empleos y no por su capacidad para conservar o mantener los existentes.⁹ Se estima que durante el periodo 2009-2011 se conservaron cerca de 170 064 empleos y se crearon 105 268 nuevos empleos.

Es interesante observar que en los primeros años de operación del Fondo la mayoría de los empleos se conservaron y no se generaron nuevos. Sin embargo, a medida que el Fondo se ha desarrollado se ha elevado la proporción de empleos totales. En los años anteriores a 2006 inclusive, los empleos creados fueron menos de 5% de los empleos totales, pero durante el periodo 2009-2011 aumentaron a alrededor de 60%. Se trata de un cambio importante y deseable, aunque debe tenerse precaución con la confiabilidad de estos estimados, ya que provienen de registros de supervisión más que de una evaluación rigurosa. Una proporción relativamente alta de los empleos creados se dio en nuevas empresas, aunque el crecimiento de las PYMEs también fue significativo. De manera sorprendente, las empresas gacela sólo han sido responsables de una pequeña proporción de nuevos empleos creados de 2009 a 2011.

También es posible calcular el costo aproximado por empleo para el Fondo PYME durante el periodo 2009-2011 y los estimados se observan en el Cuadro 3.5. En un principio, y sólo en términos de los efectos del empleo, estos datos parecen sugerir que las nuevas asignaciones de una quinta parte del presupuesto del Fondo PYME en 2009-2011 para nuevos emprendedores y microempresas están garantizadas, dado su efecto en la creación y conservación del empleo en comparación con los costos incurridos. Los datos sugieren

Cuadro 3.4. **Estimado de empleos conservados y creados por proyectos productivos del Fondo PYME**

Categoría	Empleos conservados					Empleos creados				
	2009	2010	2011	2009-2011 (número)	2009-2011 (porcentaje)	2009	2010	2011	2009-2011 (número)	2009-2011 (porcentaje)
	Número					Número				
Nuevos emprendedores	1 198			1 198	0.7	16 002	29 635	36 565	82 202	78.1
Microempresas	9 258	14 028	28 651	51 937	30.5		1 816	860	2 676	2.5
Empresas pequeñas y medianas	12 727	28 363	23 413	64 503	37.9	8 880	3 050	790	12 720	21.1
Empresas gacela	1 741	29 731	9 584	41 056	24.1	343	3 162	553	4 058	3.9
Tractoras	728	1 014	8 571	10 313	6.1	2 160	787	665	3 612	3.4
Eventos de las PYMEs/promoción	1 057			1 057	0.6					
Otros										
Total	26 709	73 136	70 219	170 064	100.0	27 385	38 450	39 433	105 268	100.0

Notas: Los porcentajes de las columnas representan la distribución de empresas y empleos en cada uno de los segmentos empresariales/ actividades por cada año. Los datos para 2011 representan objetivos proyectados.

Fuente: Secretaría de Economía de México.

también que los programas para empresas gacela son relativamente rentables en términos de los efectos totales en el empleo. Al centrar la atención exclusivamente en la creación de empleos, las iniciativas para el nuevo emprendimiento parecen ofrecer la mayor rentabilidad. Sin embargo, estos estimados deben tratarse con cierta precaución porque se derivan de datos basados en la supervisión más que en datos sólidos basados en la evaluación, y porque consideran sólo los efectos en el empleo y no el grado en el cual se están logrando otros objetivos de política pública, como el crecimiento de la productividad. Estos asuntos se analizan en el capítulo 6.

Cuadro 3.5. **Gasto del Fondo PYME en proyectos productivos y resultados estimados, 2009-2011**

Categoría	Gasto de la secretaría (MXN millones)	Gasto público total (MXN millones)	Empleos conservados	Empleos creados	Costo público total (MXN) por empleo	Costo de la secretaría (MXN) por empleo	Costo de la secretaría (MXN) por empleo creado
Nuevos emprendedores	990	1 470	1 198	82 202	17 623	11 871	12 045
Microempresas	820	904	51 937	2 676	16 554	15 015	306 428
Empresas pequeñas y medianas	4 481	4 956	64 503	12 720	64 180	58 027	352 280
Empresas gacela	1 091	2 162	41 056	4 058	47 927	24 183	268 851
Tractoras	1 028	1 765	10 313	3 612	126 726	73 824	284 607
Eventos de las PYMEs/promoción	497	644	1 057	0	609 387	470 199	-
Otros	775	775	0	0	-	-	-
Total	9 682	12 676	170 064	105 268	46 039	35 165	91 975

Nota: Los datos para 2011 representan objetivos proyectados.

Fuente: Secretaría de Economía de México.

3.4. Conclusiones

Uno de los mayores logros del gobierno mexicano en los últimos 12 años fue la introducción de un marco de política pública sólido para apoyar a las PYMEs y el emprendimiento, así como aumentar su contribución al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. “Más y mejores empleos, más y mejores empresas, y más y mejores emprendedores” son los objetivos de esta nueva agenda de políticas de PYMEs y

emprendimiento. Se les concedió gran importancia por primera vez a través de las acciones enmarcadas en el Plan de Desarrollo Empresarial 2001-2006, promovido y coordinado por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía, y a través de la creación del Fondo PYME por dicha subsecretaría. Durante el periodo 2007-2012 las medidas se reforzaron en el marco estratégico del Programa Sectorial de Economía, que amplió las políticas públicas para cubrir el emprendimiento naciente y las microempresas, y aumentó la magnitud del apoyo a las PYMEs y el emprendimiento en su conjunto.

El fundamento de la estrategia de políticas de PYMEs y emprendimiento adoptada por el gobierno mexicano es claro y apropiado; además, atiende las necesidades de intervención destacadas en otra sección de este informe. Por consiguiente, se presta atención a estimular las ambiciones y actividades emprendedoras en la población, aumentar los niveles de productividad en el sector de las microempresas, y apoyar a las PYMEs innovadoras, las empresas gacela y exportadoras, así como mejorar las prácticas en las PYMEs tradicionales y establecidas. Asimismo, la estrategia hace hincapié en atender la necesidad de mejorar las competencias emprendedoras y las capacidades gerenciales y resolver los fracasos de mercado en el otorgamiento de financiamiento a las PYMEs. Las orientaciones estratégicas del pilar PYME del Programa Sectorial de Economía (PSE) 2007-2012 y las acciones del Fondo PYME y los programas complementarios concuerdan con estas prioridades y reflejan un diagnóstico acertado de las necesidades de políticas públicas. La cobertura e integración de políticas públicas se ilustran con la cartera y el marco cinco por cinco y de pasillo rodante, del Fondo PYME.

Los esfuerzos de políticas para las PYMEs y el emprendimiento no se limitan al Fondo PYME, sino que operan en todo el gobierno, lo que incluye, por ejemplo, acciones para el emprendimiento innovador mediante el Fondo de Innovación, apoyo para garantías de crédito por el banco público de desarrollo NAFIN, apoyo para el desarrollo de la pequeña empresa por parte de secretarías particulares como Turismo y Agricultura, la creación de una red de Centros PYMExporta y el establecimiento de ProMéxico como un organismo para la exportación y la internacionalización. Se han puesto en marcha planes eficaces de coordinación para todas estas acciones bajo la coordinación de la Secretaría de Economía y la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, las cuales contribuyen de manera importante a garantizar la idoneidad del diseño de políticas públicas y la cobertura de las áreas de intervención clave de política, así como a asegurar que haya sinergias.

También se han establecido estructuras y organizaciones ejecutoras de programas, reforzándolas en concordancia con la creciente importancia de las PYMEs y el emprendimiento en la agenda de políticas públicas. Durante el periodo 2007-2012 la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa desarrolló una amplia infraestructura de servicios de apoyo empresarial que permite llegar a las diversas categorías de PYMEs y emprendedores, así como a los territorios en todo el país, a través de una red de intermediarios que ahora comprende alrededor de 600 organizaciones que diseñan, financian y ejecutan acciones en sociedad con el gobierno federal, incluidos gobiernos subnacionales, universidades, asociaciones empresariales, proveedores privados de capacitación e incubadoras de negocios, intermediarios financieros y otros actores. Las medidas se han relacionado con la creación desde 2010 de 200 Centros México Emprende que llegan a PYMEs y posibles emprendedores actuando como ventanillas únicas de primera instancia para servicios gubernamentales, la duplicación del número de incubadoras personales desde 2007, la creación de 50 aceleradoras de negocios y 31 parques tecnológicos, la capacitación y acreditación de 1 000 asesores financieros, y la creación de una red nacional de consultores acreditados para PYMEs.

Todo esto ha permitido la entrega de apoyo de programa a gran escala para PYMEs y emprendedores, como lo requiere el tamaño del grupo objetivo en México.

Para el futuro, hay tres oportunidades principales para fortalecer el marco estratégico de política pública y sus arreglos de ejecución.

3.4.1. Un documento de política estratégica sobre PYMEs y emprendimiento

Uno de los elementos faltantes en el marco de las políticas públicas es un documento de política visible y de alto nivel que establezca una estrategia nacional para el desarrollo de las PYMEs y el emprendimiento. La estrategia debería manifestar de forma completa y coherente los objetivos y propósitos de las políticas públicas en todo el gobierno y el conjunto de acciones de programas y políticas que las traduzcan en efectos. Una declaración de política estratégica aumentaría la visibilidad del apoyo a las PYMEs y el emprendimiento, ayudaría a coordinar la agenda del gobierno federal y a guiar a los gobiernos estatales y municipales en sus esfuerzos, al tiempo que coadyuvaría a identificar en qué medida logran sus objetivos las políticas. Reuniría las políticas regulatorias e iniciativas de reforma pertinentes, las políticas que afectan el acceso de las PYMEs a los contratos de adquisiciones públicas, y las prioridades de otras secretarías y organismos relacionados con el emprendimiento y las PYMEs. Para cada área de acción la declaración dejaría claros los fundamentos en términos de fracasos de mercado o de otro tipo que deban resolverse, los objetivos y propósitos cuantificables de las políticas y cada una de sus medidas, así como todas las organizaciones implicadas y sus responsabilidades respectivas.

3.4.2. Desarrollo del sistema de intermediarios

Uno de los principales retos para implementar un sistema de ejecución de políticas públicas que funcione a través de una red de organizaciones intermediarias múltiples y diversas, es asegurar la calidad y la congruencia. Una herramienta fundamental para lograrlo es la creación de criterios de desempeño basados en resultados para la obtención de financiamiento y el uso de prácticas de evaluación sólidas para valorar la actuación de los diversos intermediarios y sus proyectos. Es necesario hacer hincapié en procesos de selección que asignen financiamiento a los intermediarios más eficaces y eficientes, es decir, aquellos que causen el mayor impacto y que estimulen la competencia entre sus contrapartes para reducir sus ineficiencias y promover la innovación y adaptación en el diseño e implementación de programas.

Otra herramienta importante para la mejora de una red de organizaciones intermediarias es la creación de mecanismos para el intercambio de buenas prácticas y la integración entre ellas. Esto debería ampliarse a los proveedores de servicios empresariales, los cuales se sujetarían a estándares nacionales para la calidad de los procesos empresariales y recibirían capacitación apropiada para los gerentes y el personal.

Deberían tomarse medidas para mejorar la coordinación entre las diversas organizaciones intermediarias de modo que aumenten su eficacia para remitir a emprendedores y PYMEs beneficiarias a los programas adecuados que les ayudarán a avanzar a la siguiente etapa de desarrollo y crecimiento. Fomentar un sistema de información gerencial centralizado y alimentarlo con mejor información de seguimiento sobre clientes beneficiarios producirá una buena cantidad de valor agregado en esta labor.

Recuadro 3.1. Recomendaciones específicas para el marco estratégico y procedimientos de ejecución de política pública

Crear un documento estratégico de alto nivel y acciones conjuntas con la política de innovación

- Elaborar una declaración de alto nivel, integrada y autónoma de políticas públicas de PYMEs y emprendimiento que guíe y coordine a las secretarías, organismos y fideicomisos públicos implicados en las políticas y acciones de PYMEs y emprendimiento.
- Incrementar las consultas con los actores interesados sobre diseño e implementación de políticas públicas al revigorizar el Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y establecer un Comité Asesor de PYMEs formal, conformado por PYMEs del sector privado, emprendedores y sus asociaciones.
- Fortalecer los vínculos entre las políticas de PYMEs y emprendimiento y las políticas de innovación con acciones conjuntas de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, la Subsecretaría de Tecnología e Innovación y el CONACYT, que apoyen la comercialización de la investigación por parte de las empresas nuevas y PYMEs con uso intensivo de conocimientos.

Desarrollar el sistema de intermediarios

- Mejorar la recopilación por parte de organizaciones intermediarias de información sobre los clientes a los que sirven para fines de evaluación y transferencia. Revisar el Registro de Beneficiarios para determinar las categorías adicionales de información que serían útiles para la evaluación de políticas públicas, como los índices de conclusión de programas de capacitación, el cambio en el empleo y el valor agregado de las empresas apoyadas, y el acceso posterior a programas públicos relacionados.
- Priorizar los procesos competitivos de selección para organizaciones intermediarias.
- Instaurar mecanismos para el intercambio de buenas prácticas en procesos empresariales y desarrollo de producto entre las organizaciones intermediarias.
- Utilizar objetivos y evaluación de gestión del desempeño adecuados para aumentar la calidad de las organizaciones intermediarias y los proveedores de servicios empresariales, identificando áreas de mejora y mejorando el desempeño de aquellos de bajo rendimiento o eliminándolos en el largo plazo.
- Estimular a las organizaciones intermediarias a fin de que proporcionen más ayuda a las PYMEs beneficiarias para avanzar a nuevos programas e intermediarios que puedan apoyarlas en su próxima etapa de desarrollo.

Acelerar la reforma de los procedimientos de operación del Fondo PYME

- Acelerar el proceso de simplificación de los requisitos de presentación de informes y cumplimiento del Fondo PYME, previa consulta con las organizaciones intermediarias y otros ejecutores de proyectos, y mejorar el tiempo de respuesta para la aprobación y cierre de éstos.
- Cambiar de un ciclo anual de certificación de organizaciones intermediarias y proveedores de servicios a un ciclo de 24 o 36 meses.
- Avanzar de reglas estándar a requisitos de presentación de informes diferentes para distintos tipos de actividades (por ejemplo, de alta tecnología, intermediarios y empresas tradicionales). Reconsiderar la idoneidad de los objetivos de desempeño para diferentes tipos de actividades.
- Cambiar a una fórmula multianual de financiamiento para el Fondo PYME, a fin de permitir que se establezcan compromisos con este tipo de financiamiento para programas y proyectos. Integrar puntos de referencia de desempeño en los contratos de financiamiento de los proyectos y supervisar los avances anuales contra ellos.

Gestionar una red de organizaciones intermediarias

- En el Anexo A.1 se describe la iniciativa Enterprise Connect de Australia, que constituye un ejemplo de la gestión, coordinación y desarrollo de capacidad de un modelo de red de organizaciones intermediarias para la ejecución de políticas públicas.

3.4.3. Agilizar los procedimientos operativos del Fondo PYME

Existe un margen para aumentar la eficacia y el apalancamiento financiero del Fondo PYME mediante la simplificación de sus reglas y métodos operativos relativos a los procesos de presentación de informes y ejecución de las organizaciones intermediarias. En particular, es necesario reducir la carga de presentación de informes y aumentar la previsibilidad del financiamiento. La Secretaría de Economía se ha comprometido a emprender acciones adecuadas para incrementar la transparencia y la administración del Fondo, para después darles seguimiento en la forma más expedita posible. Esto debe incluir solicitar aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para implementar un ciclo de presupuesto multianual para el Fondo PYME. Estas medidas facilitarán la participación de los intermediarios en la entrega de los programas del Fondo PYME, ayudando tanto en el acercamiento a empresas y emprendedores beneficiarios como en el aseguramiento del cofinanciamiento y el codiseño de iniciativas.

Notas

1. El término *comercialización* en el contexto del marco de política pública se utiliza más en el sentido de “marketing” o de hacer llegar los productos a los mercados, que en el sentido de comercializar innovaciones tecnológicas.

2. Véase www.economia.gob.mx/mexico-emprende/notas-relevantes/6764-se-mejora-la-attencion-para-emprendedores-y-empresas.

3. El sector del microfinanciamiento está compuesto por más de 600 IFNB, como empresas microfinancieras, sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), sociedades financieras de objeto múltiple (Sofomes), sociedades de crédito y otras. Las IFNB trabajan de cerca con bancos nacionales de desarrollo y fideicomisos públicos para facilitar la obtención de créditos a PYMEs que no tienen acceso a crédito de bancos comerciales. Participan en los proyectos del Fondo PYME a través del sistema nacional de garantías.

4. El CONACYT es un organismo público para la elaboración de políticas de ciencia y tecnología en México. Sus objetivos son aumentar la capacidad científica y tecnológica del país, así como la calidad, competitividad e innovación de las empresas. Participa en el Fondo PYME en proyectos PYME relacionados con la innovación y otros fondos operados por la Subsecretaría de Comercio e Industria.

5. El COMPITE brinda asesoramiento dirigido a microempresas y PYMEs para ayudarlas a aplicar métodos de manufactura más eficientes para mejorar su productividad.

6. El propósito de la FUMEC es promover la colaboración binacional en ciencia y tecnología entre México y Estados Unidos, y mejorar la competitividad de los sectores mexicanos clave, incluido el emergente sector emprendedor de alto crecimiento. Es aliado de los programas del Fondo PYME en lo que se refiere a acelerar el crecimiento de las PYMEs.

7. ProMéxico es un fideicomiso público de la Secretaría de Economía y responsable de promover exportaciones de México y atraer inversión extranjera directa al país. Ofrece servicios para las PYMEs ya exportadoras o que forman parte de los consorcios integrados a las cadenas de suministro de exportación en el sector de los agronegocios. ProMéxico apoya a estas empresas para que participen en ferias gremiales, misiones de compradores y foros de abastecimiento, y proporcionan acceso a servicios financieros y de asesoramiento, espacios en renta para exhibir productos e información sobre mercados potenciales. También promueve la compra de productos mexicanos por parte de empresas multinacionales. Su presupuesto proviene directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero también presenta proyectos al Fondo PYME para apoyar ciertas actividades relacionadas con

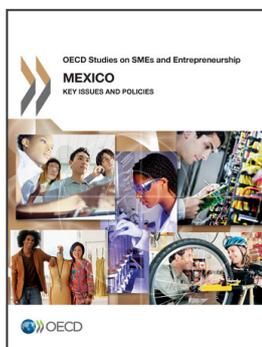
estas empresas. Se trata de un nuevo mecanismo de coordinación entre los gobiernos federal, locales y estatales, y el sector privado.

8. En efecto, incluso la SBA ejecuta muchos de sus programas y servicios de apoyo a PYMEs a través de otras organizaciones a las que financia para operar Centros de Desarrollo de Pequeñas Empresas, Centros de Empresas de Mujeres y financiamiento con microcréditos, por ejemplo.

9. En su obra original sobre la creación de empleos en Estados Unidos, David Birch observó que las regiones que crearon nuevos empleos fueron las que tenían altos índices de generación de empleos y no bajos niveles de pérdida de éstos. De hecho, según Birch, las tasas de pérdida variaban poco comparativamente, habiendo incluso evidencia de que las regiones más exitosas tenían índices de pérdida de empleo más altos —y no lo contrario— que las menos exitosas.

Bibliografía

- Centro de Estudios Económicos (2011), *Evaluación específica de costo-efectividad 2010-2011 del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, El Colegio de México, México.
- Lundström, A. y L. Stevenson (2002), *On the Road to Entrepreneurship Policy*, Swedish Foundation for Small Business Research, Estocolmo.
- Lundström, A. y L. Stevenson (2005), *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*, Springer, Nueva York.
- OCDE (2007), *SMEs in Mexico: Issues and Policies*, OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264031791-en>.
- Secretaría de Economía (2008), *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Economía 2007-2012*, 14 de mayo, Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación (primera sección), Estados Unidos Mexicanos.
- Stevenson, L. y A. Lundström (2002), *Beyond the Rhetoric: Defining Entrepreneurship Policy and Its Best Practice Components*, Swedish Foundation for Small Business Research, Estocolmo.



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), “Marco estratégico de políticas públicas y procedimientos de ejecución para la promoción de las PYMEs y el emprendimiento en México”, in *Mexico: Key Issues and Policies*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264204591-9-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.