

## Capítulo 6

# Marco para la evaluación de programas públicos de PYMEs y emprendimiento en México

*En este capítulo se examina el marco para la evaluación de programas públicos de PYMEs y emprendimiento en México. Se propone establecer un proceso de evaluación y se comparan las disposiciones que operan en México con la buena práctica internacional. Se ofrecen recomendaciones de cómo pueden emprenderse evaluaciones de programas de PYMEs y emprendimiento específicos en México, así como de la forma en que es posible reforzar los planes de evaluación a nivel sistémico entre toda la cartera de políticas de PYMEs y emprendimiento del país.*

### 6.1. El proceso de evaluación

El Grupo de Trabajo de la OCDE sobre PYMEs y Emprendimiento ha propuesto constantemente la puesta en marcha de un proceso de evaluación. Se trata de una herramienta esencial para determinar el impacto de las políticas públicas, promover la rendición de cuentas de los gastos, documentar las decisiones sobre la asignación de fondos y aportar evidencia de la manera en que pueden mejorarse continuamente las políticas.

En la publicación de la OCDE (2007) se analizan los tres principios más importantes de la evaluación. En pocas palabras, ésta puede describirse como (Papaconstantinou y Polt, 1997):

“Un proceso que busca determinar de la manera más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, eficiencia y efecto de una actividad en términos de sus objetivos, incluido el análisis de la implementación y gestión de dicha actividad.”

La evaluación no se emprende en un solo punto en el tiempo, como un acontecimiento aislado; es, más bien, un proceso continuo en el que constantemente la información se recaba, evalúa y retroalimenta el diseño de políticas públicas. Para realizarse con eficacia requiere objetivos que se establecen en un inicio, aunque a menudo, conforme surgen las evidencias, la evaluación puede ocasionar que estos objetivos se modifiquen o ajusten.

La evaluación también debe utilizar una metodología cuidadosa y rigurosa, de modo que los encargados de la elaboración de políticas públicas confíen lo más posible en que podrán evaluar el impacto de éstas. Por supuesto, siempre se presenta alguna incertidumbre, pero al fin y al cabo lo que interesa es que los encargados de elaborar políticas públicas estén seguros de que cualquier impacto observado no hubiera sucedido de no contarse con ellas. En esta evaluación es esencial el uso de grupos de control.

La evaluación puede emprenderse a nivel de proyectos, programas y políticas en su conjunto. Se requiere evaluar con precisión el efecto de los proyectos y programas individuales de PYMEs y emprendimiento. Sin embargo, esto también puede establecerse dentro de la puesta en marcha de un sistema de evaluación que permita una evaluación “panorámica” de toda el área de políticas y los relativos efectos de diferentes medidas. Ello implica el uso de métodos congruentes y la aplicación detallada de la evaluación en todos los programas.

La evaluación tiene que vincularse con objetivos claramente especificados. Por ejemplo, el objetivo de las políticas públicas puede ser aumentar la supervivencia de nuevas empresas o aumentar las ventas de una PYME en el extranjero o elevar los índices de solicitud de patentes o de formación de nuevas empresas. Éstos se denominan objetivos “basados en resultados” y su especificación clara es decisiva para cualquier evaluación. Mucho menos deseables son los objetivos “basados en insumos”, como el cumplimiento de un cierto número de horas de capacitación a las PYMEs, el suministro de financiamiento para microempresas o de instalaciones para incubación. Si bien éstos son indicadores importantes que pueden proporcionar información sobre en qué área las actividades operan

con eficacia, no constituyen un fin en sí mismos ni el impacto que las políticas pretenden lograr. La actividad económica adicional generada por la política pública es la que tiene que medirse y constituye el centro de interés de una evaluación.

A este respecto, el Marco de la OCDE para la Evaluación de Políticas y Programas de PYMEs y Emprendimiento de 2007 distingue entre supervisión y evaluación. La supervisión implica sólo presentar informes de los puntos de vista o el impacto observado de las políticas en las empresas o individuos beneficiarios. Lo que distingue a la evaluación es que implica una comparación entre las empresas o individuos que reciben la ayuda y algún grupo de “control” o “no tratado” que permite que en las mediciones clave de desempeño entre estos dos grupos se establezca como la diferencia el impacto de las políticas.

Por ende, uno de los retos clave de la evaluación de impacto es identificar al grupo de control. Sin embargo, a menudo esto está lejos de ser evidente. Las formas más primitivas de evaluación simplemente comparan a las empresas tratadas con un grupo no tratado que no difiere significativamente en términos de factores visibles como antigüedad, sector, propiedad o geografía. Desgraciadamente esto no toma en cuenta las diferencias inobservables entre las empresas tratadas y no tratadas. Ahora se han desarrollado técnicas para considerar estas diferencias y el problema de “sesgo de selección” (véase Recuadro 6.1).

#### Recuadro 6.1. Ejemplos de buena práctica en la evaluación de políticas de PYMEs y emprendimiento

En OCDE (2007) se aclaró que ahora es técnicamente posible proporcionar medidas precisas del impacto de un programa. Se mostró un conjunto de ejemplos de evaluaciones de programas, valorados en términos de su calidad. Desde esa publicación, los ejemplos de buena práctica se han multiplicado en los países desarrollados y en desarrollo. Cuatro ejemplos recientes de buenas prácticas en la evaluación de programas son los siguientes:

- New Zealand Growth Services Range: Programa de Apoyo a Empresas que brinda ayuda y asesoramiento. Impacto en ventas; sin impacto en el valor agregado o la productividad (Morris y Stevens, 2010).
- *Impact Evaluation of SME Programs in Latin America and Caribbean* (Lopez Acevedo y Tan, 2010).
- *Evaluating the Effect of Soft Business Support to Entrepreneurs in North Jutland* (Rotger y Gørtz, 2009).
- *Behind the GATE Experiment: Evidence on Effects of and Rationales for Subsidised Entrepreneurship Training* (Fairlie, Karlan y Zinman, 2012).

## 6.2. El sistema de evaluación

El gobierno mexicano puede documentar con gran claridad la escala agregada del gasto del Fondo PYME, el gasto en programas individuales y el gasto en cada grupo objetivo final: nuevos emprendedores, microempresas, etc. La disponibilidad de dicha información es un reflejo de la información de buena calidad recabada por la Secretaría de Economía respecto a lo que se denomina “insumos” al financiamiento público de las políticas de PYMEs y emprendimiento.

También se recaba información basada en la supervisión respecto a empleos conservados y empleos creados por el Fondo PYME y otros programas. Esto permite hacer

estimados del “valor por el dinero” utilizando el internacionalmente reconocido concepto de “costo por empleo”. Los estimados para el Fondo PYME se establecieron antes, en el Cuadro 3.5. El estimado de los costos por empleo tiene la ventaja de que puede utilizarse una sola medida para comparar un programa con otro a fin de documentar los juicios políticos acerca del impacto y acerca de las razones para cambiar los fondos de un programa a otro. Sin embargo, la interpretación de estas cifras requiere un cuidado considerable.

El principal dilema es que, si bien la información sobre costos es ejemplar, hay mucha menor claridad en lo relativo a los resultados de las políticas públicas. Se informa de estimados de los empleos conservados y creados por los programas del Fondo PYME, pero éstos no se basan en el método más sólido. El asunto clave es que el impacto del programa, en términos de creación de empleos o cualquier otra medida, tiene que evaluarse sobre la base de la “adicionalidad” que el financiamiento hizo al resultado logrado. En otras palabras, es fundamental confiar en que, sin el financiamiento, los empleos no se habrían creado o se habrían perdido o no se hubieran conservado. Obtener esta información directamente de las empresas o intermediarios beneficiarios, sin realizar estudios con grupo de control, no es un enfoque confiable, sólo parece utilizarse un ejemplo de un procedimiento sólido de estimación. En la siguiente sección se describe cómo podrían evaluarse los programas individuales con mayor fuerza.

En segundo lugar, la medición horizontal del impacto para la cual se dispone de mayor información, es decir, los empleos, no es el único objetivo de política pública y, por consiguiente, no es el único efecto que debe tomarse en cuenta. Objetivos adicionales incluyen la creación de nuevas empresas, el aumento de la competitividad de las PYMEs, la innovación, la supervivencia de las nuevas empresas, la creación de empresas gacela, la reducción del tamaño del sector informal, la creación de empresas por parte de mujeres, y así sucesivamente. La información de supervisión y evaluación sobre estas medidas es mucho más limitada, lo que dificulta la realización de una evaluación completa de políticas públicas y la comparación de los resultados de los programas.

Aun cuando los impactos en el empleo son la medida adecuada, debería aclararse si el objetivo lo constituyen los empleos conservados o los creados, en particular dado que es más probable que estos últimos se relacionen con una economía dinámica. Finalmente, no es claro en cuánto tiempo se espera que ocurra la creación de empleos. Se trata de un problema importante, ya que en proyectos científicos puede requerir una década, en tanto que el impacto de los programas de asesoramiento empresarial puede apreciarse con claridad en unos meses.

Respecto a los indicadores, se requiere mayor claridad desde el principio sobre los objetivos primarios, y después los secundarios de cada programa en cuanto a qué resultados se espera que logren. Sólo cuando se documenten objetivos claros basados en resultados podrá llevarse a cabo una evaluación válida del grado en el cual los programas existentes cumplen o no con los objetivos especificados. Con la expresión *basados en resultados* queremos decir que los objetivos deben “mejorar la supervivencia de la empresa”, o “aumentar la creación de nuevas empresas”, o “incrementar la proporción de patentes de las PYMEs mexicanas de las patentes mundiales”, o “reducir la proporción de informalidad en la economía”. Esto contrasta con los objetivos “basados en insumos”, con ejemplos como brindar asesoramiento a unas miles de empresas o un determinado número de horas de asesoramiento. Una vez establecidas, estas medidas basadas en resultados podrían utilizarse a nivel del programa para

evaluar el impacto de los cinco grupos de políticas públicas y los cinco grupos de segmentos de empresas objetivo, así como el impacto de las medidas individuales dentro de los grupos.

Este debate subraya la necesidad de una declaración general de políticas oficiales sobre PYMEs y emprendimiento en México que pueda establecer objetivos realistas para los elementos clave de las políticas de PYMEs y emprendimiento.

### 6.3. Métodos para evaluación de programas

Esta sección ilustra, para cinco programas federales seleccionados, un enfoque de evaluación que proporcionaría estimados del impacto más confiables que los disponibles actualmente. En cada caso se brinda por lo menos un ejemplo de una evaluación de un programa semejante de otro país de la OCDE, poniendo énfasis en las metodologías utilizadas y generando la descripción de las medidas que se requerirían para emprender una evaluación de este tipo en un programa mexicano equivalente. Por lo general sólo se describen las evaluaciones más sólidas.

#### 6.3.1. Evaluación de los Programas de Modernización e Integración para microempresas

Como se describe en el capítulo 4, los Programas de Modernización e Integración se dirigen a aumentar la productividad de las microempresas y estimular su participación en la economía formal al brindar capacitación grupal y asesoría individual, acompañadas de subsidios para la compra de equipo. Ha habido un gran número de evaluaciones internacionales del impacto de la provisión de programas gubernamentales de capacitación y asesoramiento con financiamiento público, y los resultados dependen en gran medida de la metodología utilizada.

Hay dos enfoques comunes. El primero consiste en preguntar a los participantes cuáles son sus opiniones acerca de lo que recibieron. Por lo general estos datos aportados por los participantes ofrecen visiones muy positivas del servicio. Los índices representativos de satisfacción se ubican en alrededor de 85% (Rogoff y Lee, 1996). El segundo enfoque utiliza grupos de control de empresas semejantes pero que no emplearon estos servicios. Los ejemplos incluyen las evaluaciones del programa GATE en Estados Unidos (Fairlie *et al.*, 2012), programas de ayuda a empresas y autoempleados en Estados Unidos (Gu *et al.*, 2010) y el programa Business Link en Reino Unido (Mole *et al.*, 2009). Este enfoque ofrece resultados con un impacto más sólido, aunque los resultados tienden a ser menos positivos que los de evaluaciones basadas en encuestas de beneficiarios.

Al evaluar los Programas de Modernización e Integración mexicanos en el futuro se recomienda dar seguimiento a todos los participantes en ellos durante al menos dos años después de terminarlo, en vez de depender de encuestas aplicadas a beneficiarios. Este proceso podría efectuarse con un costo bajo, dado que de todas maneras los receptores tienen que proporcionar información sobre su negocio al momento de registrarse. Después podrá dárseles seguimiento utilizando la información oficial para determinar si sus empresas sobreviven y, de ser así, si su estatus de empleo cambia tras la participación. No es necesario hacer esto con todos, sino con una muestra representativa. La medida es preferible a emprender una encuesta de beneficiarios del programa, la cual probablemente arrojará estimados poco confiables.

Un enfoque aun mejor sería conformar un grupo de control comprendido por las empresas que solicitaron participar pero que finalmente decidieron no hacerlo. Por supuesto, esto es más problemático puesto que es probable que nunca se hayan registrado y, por consiguiente, no pueda dárseles seguimiento utilizando datos oficiales. En este caso, sería necesario entrar en contacto con dichas empresas por otros medios, los índices de participación podrían ser bajos y la información, no del todo confiable. No obstante, es fundamental desarrollar un grupo de control de algún tipo para obtener evaluaciones de impacto verdaderamente sólidas.

### **6.3.2. Evaluación de los Centros México Emprende**

El programa de los Centros México Emprende ha creado una red nacional de centros de desarrollo empresarial de ventanilla única que brindan información y servicios de asesoramiento a emprendedores locales, así como vínculos con otros programas públicos y privados. En el ámbito internacional se han llevado a cabo numerosas evaluaciones del impacto de los servicios de asesoramiento empresarial brindados a las PYMEs y hay buenos modelos a seguir cuando se pretende evaluar el efecto de los propios servicios. Por ejemplo, en Dinamarca una evaluación comparó a empresas que recibían ayuda básica con otras que obtenían ayuda más ajustada a sus necesidades (Gørtz et al., 2012).

Sin embargo, es considerablemente más difícil evaluar el impacto de reunir estos servicios en una sola organización, como se ha hecho en México, ya que no hay un “grupo de control” evidente, de no ser por la comparación del rendimiento de las PYMEs antes y después del cambio en las políticas públicas. Por ejemplo, el estudio UK Business Links (Mole et al., 2009) se orientó a estimar el efecto de reunir la prestación de diversos servicios en una ventanilla única, en contraste con la oferta de estos servicios en una forma más dispersa, pero resultó imposible evaluar esto en la práctica.

En la evaluación del programa mexicano el primer paso importante será la identificación de los criterios clave de desempeño. La información compilada por la Secretaría de Economía sugiere que se espera que el apoyo prestado por los Centros México Emprende genere más empleos. Se distingue entre empleos creados y empleos conservados y la información se recaba para todos los beneficiarios del programa. Sin embargo, otros criterios son menos claros. Por ejemplo, no es claro si los empleos especificados deberán crearse sólo en las empresas beneficiarias o en la economía en general mediante mejoras en la productividad. De igual manera, tampoco es claro en cuánto tiempo se espera que ocurra este proceso. Podría incluso tratarse de un objetivo implícito para el programa de bajar la tasa de muerte o cierre de empresas, como lo refleja el programa Mi Tortilla.

Evidentemente, el impacto de los Centros México Emprende no se medirá con exactitud si, como se hace ahora, se cuantifica el número total de empleados de una empresa beneficiaria cuando recibe ayuda y se supone que este número corresponde a los empleos conservados. Por supuesto, la conservación de empleos es un objetivo de políticas válido y puede esperarse que el aumento en la competitividad de las empresas que el programa busca generar incremente la probabilidad de supervivencia de éstas y su capacidad de conservar empleos en el largo plazo. Sin embargo, no puede afirmarse que todos los empleos en las empresas beneficiarias son resultado del apoyo de las políticas públicas, ya que muchas sobrevivirán sin la ayuda. De igual manera, es incorrecto suponer que cualquier aumento en el empleo en la empresa, posterior a la entrega de ayuda, sea una medida válida del número

de empleos creados por la ayuda. Más bien, el impacto de la política es la diferencia entre lo que realmente sucedió y lo que habría ocurrido a la empresa de no existir la política, en igualdad de condiciones. Por consiguiente, no es correcto atribuir todos los cambios en los empleos de la empresa a las políticas públicas, cuando de todas maneras podrían haberse suscitado, tal vez debido a acciones emprendidas por el propietario o a acontecimientos externos en la economía local o la macroeconomía.

A fin de atender este asunto, el requisito central para proporcionar una evaluación precisa del impacto de los Centros México Emprende es el desarrollo de grupos de control, en específico un grupo de empresas que son semejantes o idénticas a las que se benefician de la ayuda proporcionada por el programa pero que no reciben ayuda del mismo o que recibieron diferentes formas de ayuda. Para evaluar el impacto del programa puede darse seguimiento al desempeño de estas empresas junto con el de aquéllas de México Emprende. En términos sencillos, el desempeño de las empresas del grupo de control en índices de empleo y de supervivencia, entre otros, se compararía con el de las beneficiarias o “tratadas” que utilizaron los servicios de los Centros México Emprende. Por consiguiente, la diferencia entre los resultados de ambos grupos es la que constituye el impacto del servicio.

### **6.3.3. Evaluación de los parques tecnológicos**

Los parques tecnológicos mexicanos prestan diversos servicios e instalaciones de incubación a algunas empresas de base tecnológica. Estas iniciativas han sido evaluadas ampliamente en los países de la OCDE durante más de 20 años. Monck et al. (1988) llevaron a cabo una evaluación temprana en Reino Unido, en la que se examinó el efecto de los parques científicos en las empresas arrendatarias al comparar su desempeño con el de otras empresas semejantes ubicadas fuera del parque. Las medidas de desempeño incluyeron no sólo el crecimiento del empleo, sino también vínculos con universidades y otras instituciones de educación superior, intensidad de I+D, actividad de patentes y lanzamiento de nuevos productos y servicios.

Otros ejemplos más recientes de evaluaciones de parques tecnológicos incluyen dos estudios realizados en Suecia (Löfsten y Lindelöf, 2003; Ferguson y Olofsson, 2004) y uno en Italia (Colombo y Delmastro, 2002). Estos estudios también analizaron las diferencias en el desempeño entre empresas ubicadas dentro y fuera del parque. Se prestó atención especial a las diferencias en la colaboración con universidades por parte de empresas de base tecnológica ubicadas dentro y fuera de los parques tecnológicos.

Para establecer programas de impacto más sólidos en México sería útil llevar a cabo un análisis comparable. Esto requeriría comparar a lo largo del tiempo el desempeño de empresas de parques científicos con el de empresas de otra manera semejantes no ubicadas en un parque de estas características, concentrándose, entre otros aspectos, en sus vínculos de innovación.

### **6.3.4. Evaluación del Fondo de Innovación Tecnológica**

Este Fondo es operado a través del CONACYT y NAFIN y proporciona subsidios a actividades innovadoras en las PYMEs mexicanas. El proceso de selección de proyectos beneficiarios es importante porque sugiere la manera en que pueden establecerse grupos tratados y de control para propósitos de evaluación. La selección implica los siguientes pasos:

- Todas las compañías tienen que demostrar que son innovadoras.
- Tienen que cumplir con los criterios de tamaño y elegibilidad del sector especificados por el Fondo.
- Deben completar una propuesta en línea.
- Posteriormente, las propuestas se turnan a dos expertos externos en la materia, quienes brindan su opinión científica sobre cada una.
- Un comité emite el fallo final respecto a si se brinda o no el financiamiento.

Alrededor de 10% de las propuestas han sido aprobadas. La oportunidad de evaluación presentada por este proceso de selección consiste en comparar las empresas cuyas solicitudes se aprueban con las solicitantes que no lo logran. Puede esperarse que estas últimas tengan características mucho más similares a los proyectos aprobados que la población en general. También se cuenta al principio con información apropiada sobre ambos grupos. Asimismo, las calificaciones son proporcionadas por expertos que pueden perfeccionar la comparación, por ejemplo, al evaluar el impacto de las diferentes características empresariales en la calificación e incluir esa información como un factor que influye en el resultado.

El Programa de Centros de Innovación de Suecia (CIS) ofrece servicios similares a los del Fondo de Innovación Tecnológica y sugiere un enfoque de evaluación que podría utilizarse en México. Entre 1994 y 2003 los CIS aportaron capital semilla a empresas innovadoras suecas nuevas y pequeñas. Se requería que éstas tuvieran menos de tres años de antigüedad, que pudieran comercializar su tecnología y fueran avanzadas en el aspecto técnico o intelectual. El costo público total del programa fue de alrededor de EUR 170 millones. Se otorgaron dos tipos principales de apoyo financiero. El primero fue un subsidio de cerca de EUR 4 000 para después dirigir los conceptos más prometedores a una segunda etapa, en la cual se proporcionó un crédito de hasta EUR 43 500 que tenía que saldarse si el proyecto generaba ingresos.

Norrman y Bager-Sjögren (2010) emprendieron una evaluación oficial del programa; analizaron todas las compañías limitadas solicitantes y compararon su desempeño durante el transcurso del tiempo con el de las rechazadas. No obstante, los autores comentaron que el procedimiento de selección (similar al utilizado en el fondo de México) tal vez provocó que se seleccionara a las empresas “promedio” y se rechazara a las de alto riesgo y altos retornos, lo cual implicó la necesidad de incorporar cierta tolerancia a la evaluación. Además, observaron que, incluso después de siete años, puede ser aún difícil evaluar el impacto de este tipo de programa.

Un segundo ejemplo es el Programa de Asistencia de Investigación Industrial (IRAP, por sus siglas en inglés), del Consejo Nacional de Investigación de Canadá. Se trata de un programa con financiamiento gubernamental diseñado para ayudar a las PYMEs canadienses a mejorar su capacidad de innovación, al brindarles servicios de asesoramiento y subsidios. El programa tiene una larga historia y ha sido evaluado cada cinco años, la última vez por el Consejo Nacional de Investigación (2012). Esta evaluación también comparó el desempeño de proyectos beneficiarios con solicitantes no beneficiarios en términos de índices de crecimiento e innovación.

En general, es particularmente problemático evaluar los programas de innovación debido a sus largos periodos de gestación y a la distribución irregular de los retornos. En el caso del Fondo de Innovación Tecnológica de México se requerirá una evaluación

prolongada porque es probable que sólo a mediano o largo plazos se observen los efectos correspondientes en la innovación en empresas nuevas y pequeñas. Se necesita sólo un corto periodo para pasar por alto los riesgos o subestimar los avances cuya plena comercialización puede tomar hasta medio siglo, en tanto que, a la inversa, algunas innovaciones con efectos a corto plazo no perduran ni siquiera en el mediano. El segundo tema, como se identificó en el caso sueco mencionado, es que en su mayor parte el impacto es provocado por una diminuta minoría de empresas, por lo que la evaluación tiene que seleccionar a éstas y la solidez de las muestras pequeñas queda en entredicho.

Una evaluación satisfactoria que alcance los estándares del proceso sueco requerirá el seguimiento cuidadoso de los solicitantes beneficiarios y no beneficiarios durante algunos años (por lo menos cinco) después de tomar la decisión de otorgar financiamiento. Para emprender esta evaluación será decisiva la labor de recopilación de datos. La evaluación rigurosa requiere que todos los solicitantes, aceptados y no aceptados, brinden información sobre sí mismos, su desempeño anterior y sus planes de negocios. Posteriormente tendrá que darse seguimiento a ambos grupos con el paso del tiempo.

El enfoque sencillo consiste en utilizar esta información para comparar cambios en los grupos aprobados y no aprobados durante los siguientes cinco años. Sin embargo, un aspecto que surgió de manera constante es la función fundamental desempeñada por los expertos al evaluar el mérito científico de los proyectos y el comité al hacer las asignaciones. Aunque estos grupos constantemente hacen valer el papel positivo y decisivo que desempeñan, la evidencia, como la aportada por Wallsten (2000) sobre el programa US SBIR y Norrman y Bager-Sjögren (2010) sobre el caso de Suecia, implica que se oponen al riesgo y no reconocen los proyectos verdaderamente excepcionales. Esto introduce sesgos de selección a las comparaciones entre los grupos beneficiarios y no beneficiarios.

Por consiguiente, el enfoque ideal sería llevar a cabo una “prueba aleatoria” del tipo recomendado para este programa por Storey (2008). Esto colocaría a todas las propuestas rechazadas como partes de un sorteo y una pequeña proporción se escogería totalmente al azar. Estas afortunadas empresas recibirían financiamiento y apoyo de manera idéntica a las seleccionadas por los expertos y el comité, sin informar a nadie que lo lograron “ganando un sorteo”.

A continuación, el desempeño de las empresas seleccionadas por los expertos y el comité se compararía con el de las participantes en el sorteo para evaluar si el programa tuvo algún efecto positivo o negativo, o bien ninguno. La información sobre el desempeño se vincularía también con las calificaciones otorgadas por los expertos al evaluar las solicitudes, a fin de que éstos y el comité se enteraran de si su calificación reflejaba el potencial de las empresas.

### **6.3.5. Evaluación del Sistema Nacional de Garantías**

Este sistema ofrece a los bancos garantías sobre el crédito a las PYMEs que ayudan a reemplazar las garantías de las que éstas carecen. Dados los objetivos del programa es necesario evaluarlo sobre tres bases: primera, el grado en el cual el Fondo PYME apalanca créditos de los bancos comerciales; segunda, la evidencia de que el acceso al crédito en México ha mejorado con el tiempo, y tercera, si las PYMEs que se benefician con las garantías mejoran su desempeño posteriormente.

La evaluación del programa mexicano puede sustentarse en la experiencia en esta materia en otros países de la OCDE (véase, por ejemplo, Zecchini y Ventura, 2009; Graham, 2004). Estos estudios indican que para poder evaluar el fondo de garantía con mayor precisión, debe establecerse una muestra grande de unas 3 000 PYMEs interesadas en el programa. De esta muestra se identificarían tres grupos: los que reciben la garantía, los que no la reciben y los excluidos al azar. Si la garantía es eficaz los beneficiarios deberían tener un desempeño significativamente mejor que los pertenecientes a alguno de los otros dos grupos.

Puesto que el sistema de garantías representa una gran proporción del gasto gubernamental en PYMEs, también es importante evaluar si algunos enfoques alternativos a la estimulación del mercado crediticio de PYMEs podrían resultar más eficientes que el otorgamiento de garantías por lo menos en ciertas áreas.

## 6.4. Desarrollo de experiencia en evaluación sistémica

### 6.4.1. El enfoque sistémico a la evaluación

Todos los programas importantes incluidos en la cartera de PYMEs y emprendimiento del gobierno federal pueden evaluarse de manera rigurosa e individual dado el cúmulo de datos apropiados y el uso de técnicas adecuadas. Sin embargo, para que la evaluación cumpla con su función fundamental de documentar y conformar las políticas públicas, necesita no sólo solidez en su valoración de los programas clave sino también integrarse al sistema institucional y político.

La evaluación sistémica requiere que los programas se comparen entre sí para que, por ejemplo, pueda contrastarse el impacto en el gasto en desarrollo de PYMEs en el programa México Emprende con el Fondo de Garantía. En caso de que un programa ejerza mucho mayor impacto que el otro se justificaría la transferencia de recursos entre ellos. Por ende, la realización de esta comparación requiere la evaluación cuidadosa de los programas individuales sobre una base ampliamente comparable (véase Recuadro 6.2).

Uno de los requisitos para un enfoque de evaluación que pueda comparar la capacidad de diferentes programas de lograr los objetivos gubernamentales, es la claridad acerca de estos objetivos. Un sistema de evaluación debe tener como elemento central una sola declaración general de alto nivel acerca de las políticas de PYMEs y emprendimiento que ponga en claro los objetivos de política pública y las inevitables concesiones que necesitarán hacerse. Actualmente esto no existe en México. Por ejemplo, los asuntos que la declaración debería esclarecer incluyen:

- El grado en el cual las políticas se concentran en crear nuevas empresas (política de emprendimiento) y mejorar el desempeño de las empresas (pequeñas) existentes (política de PYMEs).
- El grado en el cual estimular la transición de las empresas informales actuales al sector formal es un objetivo clave de la política pública, y los indicadores que se utilizarán para evaluar en qué medida lo logran.
- Si debería asignarse mayor prioridad a las empresas de base tecnológica, capaces de vender en el extranjero y crecer con rapidez, en comparación con las empresas de menor tamaño.

### Recuadro 6.2. Un enfoque de cartera a la evaluación de las políticas de PYMEs y emprendimiento

Uno de los mayores retos de la gestión de políticas públicas en los diferentes departamentos y órganos gubernamentales es asegurar que el conjunto de proyectos y programas propuestos sea el más apropiado para cumplir con los objetivos estratégicos y que el presupuesto disponible se dirija a las actividades que dan los mayores retornos sobre la inversión pública.

En el estudio de la OCDE sobre PYMEs y emprendimiento de 2011, *Thailand: Key Issues and Policies*, se planteó un enfoque para afrontar este reto: un enfoque de cartera a las políticas de PYMEs y emprendimiento (OCDE, 2011; Hall, 2003). El enfoque se basa en el concepto de que esta política puede contemplarse como una “cartera” de diferentes programas, cada uno con un objetivo o propósito estratégico acorde con las prioridades actuales de políticas del gobierno.

El enfoque implica dos componentes clave:

1. Cada programa individual: deben determinarse el *presupuesto*, el *segmento empresarial objetivo* (por etapa de desarrollo) y el *servicio* que se proporcionará, y establecer *indicadores clave de desempeño* (u objetivos). Estas medidas permiten que todos los programas se ubiquen dentro de la cartera en términos de su **costo** y el impacto que se pretende lograr.
2. Debe llevarse a cabo una evaluación sistemática de los proyectos y programas para determinar los **beneficios** pertinentes del programa individual. Una vez evaluados los programas, de preferencia mediante el análisis costo-beneficio, puede valorarse el éxito o utilidad relativos de cada uno, identificar las brechas en su actividad y determinar las áreas en las que la reasignación de recursos podría mejorar el desempeño de la cartera total de inversiones del presupuesto.

En el Cuadro 6.1 se proporciona un ejemplo de un marco como éste, el cual puede adaptarse al contexto de la política pública de cada país, aunque las comparaciones internacionales se facilitarán al mantenerse tan cerca como sea posible de estos rubros sugeridos. Para la evaluación sistémica es necesario recabar información sobre costos y beneficios por cada categoría de política (1-6) y cada segmento empresarial (A-G), lo que permitirá hacer comparaciones de la rentabilidad en toda la cartera. Esta comparación tiene que reconocer que hay distintos objetivos de diferentes intervenciones y que no es posible comparar todas éstas con base en una sola medida. También debe reconocer que ciertos objetivos pueden ameritar un mayor gasto que otros, según las prioridades gubernamentales. Sin embargo, sólo estableciendo los gastos y efectos con claridad podrán tomarse decisiones informadas acerca del equilibrio del esfuerzo en toda la cartera.

Cuadro 6.1. Modelo de una cartera de políticas de PYMEs y emprendimiento

Segmentos empresariales (A-G)	Categorías de políticas y programas					
	1	2	3	4	5	6
	Educación y formación, RH	Información y conocimientos	Finanzas	Acceso y desarrollo de mercado	Innovación tecnológica	Cumplimiento y asistencia
A Prenaciente	1A	2A	3A	4A	5A	6A
B Naciente	1B	2B	3B	4B	5B	6B
C Nueva ( <i>start-up</i> )	1C	2C	3C	4C	5C	6C
D Operación	1D	2D	3D	4D	5D	6D
E Crecimiento	1E	2E	3E	4E	5E	6E
F Internacional	1F	2F	3F	4F	5F	6F
G Ajuste salida	1G	2G	3G	4G	5G	6G

Fuente: OCDE, 2011.

**Recuadro 6.2. Un enfoque de cartera a la evaluación de las políticas de PYMEs y emprendimiento (cont.)**

México tiene grandes posibilidades de aplicar un enfoque de cartera a la conformación y evaluación de políticas de PYMEs y emprendimiento debido al claro diseño de su Fondo PYME, el cual ya corresponde al enfoque de cartera básico. Desde 2007, todos los programas se orientan a uno de los cinco segmentos de empresas objetivo y una de las cinco ofertas de servicio, lo cual permite desarrollar la cartera a lo largo de dos ejes: el segmento de empresas objetivo y la categoría de intervención de políticas públicas.

La Secretaría de Economía está preparada para vigilar el gasto en los diversos programas del Fondo PYME en una forma que concuerde con los requisitos ya mencionados. Esto permite la determinación del componente de “costo” del análisis costo-beneficio de cada programa.

Sin embargo, faltan dos elementos clave. El primero es un documento oficial que establezca con claridad los indicadores de desempeño (u objetivos) clave. Únicamente después de definir los objetivos de cada programa podrán medirse los efectos pertinentes de manera confiable. Segundo, aún queda mucho por hacer en términos de una evaluación de impacto apropiada, en contraste con la vigilancia de los empleos “creados” o “conservados”. Una evaluación rigurosa y precisa del impacto de políticas públicas debería basarse en una metodología sólida y coherente en todos los programas.

- El grado en el cual la creación de empleos o el crecimiento de la productividad son los principales “criterios del éxito” de las políticas públicas.
- Si hay grupos específicos en México que ameritan atención particular de modo que los encargados de la elaboración de políticas públicas estén preparados para aceptar que, aun cuando el costo de la generación de empleos entre este grupo es considerablemente más alto que el del resto de la población, tales programas siguen siendo justificables. Estos grupos pueden incluir mujeres, ciertos grupos étnicos o zonas de extrema marginación o desventaja.

La aclaración de estos aspectos ayudará a evaluar el peso relativo por asignar al logro de los diferentes objetivos por parte de las intervenciones de política pública, así como el gasto relativo requerido para obtener los diferentes resultados deseados. Si la creación de empleos se utiliza como la medida común para juzgar a todos los programas se facilitará la comparación de su impacto. Si, por el contrario, cada uno tiene objetivos muy diferentes, será necesario especificarlo de modo que, aunque la evaluación de su impacto se dificulte más, el desempeño de todos ellos pueda ser transparente.

Además de comparar la rentabilidad de los diversos programas, otra función de la evaluación sistémica en México es brindar información que compare el impacto de las diversas organizaciones intermediarias de ejecución. Esta información puede ser un mecanismo para el aprendizaje colectivo de las buenas prácticas de intermediarios de alto rendimiento, las cuales pueden transferirse válidamente a otros con rendimiento inferior, o tal vez a la inversa. Una complicación es que los diversos intermediarios participan en la ejecución de varios programas diferentes; por ende, para hacer comparaciones válidas, es necesario comparar a intermediarios que operan *dentro* de programas específicos.

### 6.4.2. Implementación de un enfoque sistémico a la evaluación

Un sistema de evaluación es aquel en el que continuamente se revisa y evalúa el impacto de un proceso a medida que avanza por el ciclo de formulación, introducción, implementación, revisión y reformulación de la política pública. En OCDE (2007) se define este proceso y la guía para el mismo elaborada por los gobiernos de los países de la Organización. Se han preparado varios manuales operativos más recientes que reflejan la guía de buenas prácticas de la OCDE, por ejemplo, el *Manual de evaluación de mejores prácticas del Departamento de Innovación, Industria, Ciencia e Investigación de Australia*, descrito en el Recuadro 6.3. Para promover la evaluación de mejores prácticas en México será útil preparar y difundir un manual semejante.

**Recuadro 6.3. Ejemplo de guía para la evaluación: el *Manual de evaluación de mejores prácticas del Departamento de Innovación, Industria, Ciencia e Investigación de Australia***

Muchos gobiernos preparan y difunden información de buenas prácticas sobre la evaluación. Esto es importante tanto para guiar a equipos especializados de evaluación en casos donde los gobiernos establecen unidades centrales de evaluación, como para informar a los gerentes de los programas de las prácticas y principios de la evaluación, de modo que puedan ayudar recopilando datos comparables y coherentes y puedan entender y utilizar los resultados de la evaluación.

El gobierno australiano promueve un enfoque sistemático a la evaluación de los programas de PYMEs y emprendimiento mediante el uso del *Manual de evaluación de mejores prácticas*, el cual proporciona un marco común para la evaluación de programas promovidos por el departamento y asegura que los encargados de la elaboración de políticas públicas consideren la evaluación, y los aspectos clave relacionados con ella, al diseñar e implementar programas.

**Descripción**

El manual está diseñado para distribuirse entre los gerentes de los programas y para usarse durante todo el ciclo del proyecto, desde la formulación de políticas, la puesta en marcha y los resultados, hasta la retroalimentación de éstos a la reformulación de políticas. El departamento cuenta con su propio equipo de Evaluación y Planificación Estratégica (el cual elaboró el manual), pero el propósito de la guía es garantizar que la evaluación sea parte del trabajo de todos y no se considere como una actividad separada emprendida por otro equipo.

El manual incluye orientación en las siguientes áreas:

- Cómo utilizar la evaluación: una explicación de qué es la evaluación y por qué el departamento la considera importante. También se definen los tipos y tiempos clave de las evaluaciones.
- Cómo preparar una estrategia de evaluación y cómo ésta encuadra con la estrategia del departamento y el equipo de evaluación. Es fundamental que cada programa tenga su propia estrategia de evaluación y que ésta se convierta en parte de la gestión del programa.
- La producción de un marco de evaluación, incluidas listas completas de verificación para diferentes aspectos del mismo. Las listas no son un conjunto de recuadros para marcar, sino más bien una relación de preguntas por contestar y asuntos por considerar.

**Recuadro 6.3. Ejemplo de guía para la evaluación: el *Manual de evaluación de mejores prácticas del Departamento de Innovación, Industria, Ciencia e Investigación de Australia* (Cont.)**

- Planificación y realización de una evaluación, lo que incluye determinar qué debe evaluarse exactamente y la manera en que esto debe hacerse (por ejemplo, si deberían utilizarse consultores externos).
- Definición de los aspectos clave por evaluar y de las preguntas por contestar en cada sección. Éstos se definen bajo los encabezados: pertinencia, eficacia, eficiencia, integración, evaluación del desempeño y concordancia con la política estratégica. La definición de estos encabezados asegura la coherencia del enfoque y el uso de definiciones, así como la comparabilidad entre diferentes evaluaciones.
- Guía sobre la metodología, la implementación y la presentación de informes para garantizar el establecimiento de estándares comunes.

El manual tiene un número limitado de anexos que explican con mayor detalle los puntos clave (términos comunes de referencia, índice de contenido, uso de la lógica del programa), pero se prepara para leerse en conjunto con otros documentos y marcos relacionados con el diseño e implementación de programas.

**Puntos clave**

Se trata de un documento relativamente corto (50 páginas en total), diseñado para explicar conceptos clave más que para dar una orientación completa y detallada sobre las evaluaciones individuales. Su propósito es asegurar que los gerentes del programa integren el proceso a su trabajo. Por consiguiente, comienza con secciones que explican por qué la evaluación es importante y de qué manera encuadra con las demás actividades del departamento.

El manual utiliza listas de verificación en gran medida. Sin embargo, éstas no están estructuradas desde una perspectiva burocrática (medidas que deben tomarse, documentos que necesitan recabarse), sino más bien muestran un conjunto de temas y preguntas por considerar. Esto es importante porque las evaluaciones pueden ser bastante variadas en cuanto a su enfoque, y diferentes aspectos serán importantes para distintas evaluaciones.

Un documento breve que sólo contiene una perspectiva limitada de las metodologías de evaluación y los aspectos implicados en la recopilación de datos (por ejemplo, dificultades para encontrar un grupo de control, sesgos en las muestras, intervalos de confianza, efectos estimados). Más bien, el manual pretende poner en claro los temas para que los gerentes puedan buscar orientación técnica detallada en otra fuente.

Por último, en el manual se afirma que hay un conjunto de medidas generales clave que tienen definiciones claras y que se considerarán en todas las evaluaciones. Esto garantiza cierta coherencia en el enfoque y también que las evaluaciones sean comparables (tanto con varias valoraciones del mismo programa como con valoraciones contemporáneas de diferentes programas).

Es importante que la evaluación se integre a cada etapa del ciclo de políticas públicas. En la etapa de formulación es absolutamente esencial especificar con claridad los objetivos de la política, incluso como parte de la legislación correspondiente. También es fundamental que se tomen medidas desde el principio para recabar la información que se necesitará para evaluar el impacto en una etapa posterior, ya que a menudo es imposible recabar la

información requerida más adelante, cuando es el momento de realizar una evaluación. Es evidente que el proceso de formulación de políticas públicas no sólo debería contemplar la organización de procesos de evaluación futuros, sino basar también las selecciones en temas de preferencias y diseño de políticas con referencia a la evidencia de evaluación existente de programas pasados.

En la etapa de implementación, la tarea clave es recabar información sobre la aceptación y uso de los programas. Es indudable que la mayoría de los programas actuales contemplan este punto de manera general. Esta información debería consultarse a medida que el programa se implementa para evaluar si parece haber problemas en la implementación que deban corregirse.

A continuación, durante la etapa de revisión, se lleva a cabo la evaluación. El objetivo de la revisión es evaluar el impacto de cada programa individual en términos de los criterios especificados y utilizar los métodos más sólidos. Una función adicional es utilizar esa información para comparar programas y también para comparar el desempeño de intermediarios individuales dentro del programa.

En la etapa de reformulación de políticas, la información de evaluación se utiliza para hacer juicios acerca de la eficacia de los diferentes programas y los intermediarios que los ejecutan. Tiene que hacerse hincapié en que la información de evaluación es sólo un elemento de cualquier decisión relativa a la reestructuración. Por ejemplo, es de esperarse que las circunstancias que algunos programas o intermediarios afrontan puedan ser más difíciles que las encaradas por otros, por lo que sus efectos quizá sean de menor dimensión. Estas circunstancias diferentes deben tomarse en cuenta.

Por consiguiente, la implementación de un sistema eficaz de evaluación requiere lo siguiente:

- Competencias de análisis estadístico del más alto nivel. Esto puede ser dentro del gobierno si las evaluaciones son internas o entre organizaciones externas como consultores o universidades, lo cual implica el beneficio de una mayor independencia. Si se utilizan evaluaciones externas, los funcionarios de gobierno deben tener suficiente capacidad de evaluación para gestionar estos contratos técnicos.
- Competencias políticas para persuadir a los ejecutores de los programas de compartir con los evaluadores su conocimiento detallado de la manera en que los programas operan.
- Relación cercana con los principales encargados del diseño de políticas públicas para asegurar que los aspectos de evaluación se incorporen en todas las etapas del ciclo de políticas, es decir, cuando éstas se desarrollan, a medida que evolucionan y una vez que entran en operación. No participar en alguna de estas etapas puede significar que los objetivos de las políticas nunca se especifiquen adecuadamente o que no se recabe información sobre todos los aspirantes al programa.
- Competencias de comunicación para ser capaces de “traducir” lo que pueden ser deducciones bastante complejas de los resultados de la evaluación a conceptos sencillos que se entiendan ampliamente, que generen cambios de políticas fáciles de implementar y que produzcan mejoras evidentes.
- Un foro dentro del gobierno en el cual puedan debatirse los resultados de la evaluación. Este foro tiene que encontrarse donde se toman las decisiones importantes sobre las transferencias de recursos entre los programas.

Diferentes países de la OCDE usan diversos enfoques a la evaluación de políticas. En algunos la función está a cargo de una oficina central de auditoría, que a menudo subcontrata las evaluaciones individuales a especialistas externos. Otros países tienen equipos especializados de evaluación dentro de las secretarías pertinentes. Los argumentos en pro y en contra de ambos enfoques se establecen con claridad en OCDE (2007), pero cada uno de ellos tiene méritos propios. En el Recuadro 6.4 se presentan ejemplos de diferentes enfoques a la atención de este asunto.

#### Recuadro 6.4. Enfoques para la evaluación de políticas de PYMEs y emprendimiento dentro del gobierno

##### **Ministerio de Desarrollo Económico, Nueva Zelanda**

El Ministerio de Desarrollo Económico (MDE) conformó un Equipo de Evaluación dentro de su Departamento de Desarrollo y Apoyo Organizacional para emprender evaluaciones de los programas e iniciativas del ministerio. Varias de las evaluaciones realizadas recientemente por el equipo se relacionan con las PYMEs. Un ejemplo es la evaluación PLATO, que es un programa de asesoramiento y tutoría empresariales operado en forma piloto en Auckland entre 2008 y 2010. Se llevó a cabo una evaluación del piloto para valorar su impacto en los propietarios de las PYMEs participantes, así como la posibilidad de continuar el programa en Auckland y extenderlo a otras regiones. Se concluyó que no era claro si había una mejora importante en las competencias gerenciales y el desempeño empresarial de los miembros del grupo. Sin embargo, atribuir de manera concluyente las mejoras de desempeño (y, de hecho, los resultados finales) al programa PLATO podría ser poco realista, sobre todo después de un periodo corto. Se encontró que el programa había establecido redes de aprendizaje que desarrollaron un intercambio positivo de información y un mejor conocimiento. Al final esto debería mejorar las competencias gerenciales y, por consiguiente, el desempeño.

##### **Departamento de Negocios, Innovación y Competencias, Reino Unido**

El Directorado Empresarial dentro del Departamento de Negocios, Innovación y Competencias trabaja con diferentes órganos de los gobiernos nacional y subnacionales de Inglaterra para desarrollar e influir en las políticas orientadas a impulsar el crecimiento de empresas existentes, empresas nuevas (*start-ups*) y pequeños negocios. Es apoyada por una fuerte Unidad Analítica, responsable de la investigación, evaluación y estadísticas para el diseño de políticas públicas. La unidad ejerce influencia en la promoción y desarrollo de políticas basadas en evidencias sobre asuntos de las pequeñas empresas. Contribuye al ciclo de desarrollo de políticas al:

- Utilizar la investigación para determinar la necesidad (o la razón fundamental) de una política o programa.
- Definir los objetivos de una política o un programa.
- Estimar las opciones para lograr estos objetivos.
- Supervisar los avances.
- Evaluar la eficacia y la rentabilidad.
- Retroalimentar los resultados para perfeccionar y desarrollar las políticas.

Durante 2011-2012, el equipo emprendió o gestionó trabajos sobre asuntos como la generación de empleos en las PYMEs, políticas para mejorar el acceso a capital externo, la transición del desempleo al autoempleo y el papel de las empresas sociales.

### 6.4.3. Información para un sistema de evaluación

En México se recaba una enorme cantidad de información de acuerdo con las necesidades de auditoría de todos los programas federales. Las PYMEs participantes se auditan ampliamente y los datos recabados parecen ser de alta calidad. Por ejemplo, algunos programas tienen, o se espera que tengan en breve, un sistema de Administración de Relaciones con el Cliente (CRM, por sus siglas en inglés), el cual implica contar con información confiable.

Pese a esta recopilación de información, el gobierno mexicano no la ha puesto a “trabajar” en beneficio del diseño de políticas públicas, como ocurre con los gobiernos de casi todos los países del mundo, y en contraste con muchas organizaciones comerciales grandes como bancos o cadenas minoristas. Actualmente los datos se recaban y almacenan, a menudo por parte de departamentos individuales, pero casi nunca se usan o comparten con otras entidades. Sin embargo, existe mucha información útil para propósitos de evaluación que podría usarse si es compartida entre diferentes departamentos gubernamentales, un tema que supone requisitos de confidencialidad razonables. En esencia, cada interacción de una empresa individual con el gobierno debería documentarse y utilizarse en una base de datos central.

En México, cada empresa formalmente registrada para propósitos fiscales tiene un número de serie, que es su registro fiscal (o RFC) y que distingue a la empresa formal de la informal. Tener acceso a ese número por cada empresa, y a la vez registrar cada interacción de ésta con el gobierno, significaría que los órganos gubernamentales elegibles podrán identificar qué programas gubernamentales ha utilizado la empresa y en cuáles ha presentado su solicitud de participación. Los gobiernos también deberían poder dar seguimiento a su historial de empleo, ventas e impuestos pagados con el tiempo, antes y después de la recepción de los servicios. Esto sería sumamente valioso para la puesta en marcha de los enfoques de evaluación de programas recomendados antes.

La disponibilidad y el uso de esta información apoyarían al gobierno en sus decisiones de política públicas, al proporcionar información sobre qué tan bien funcionan los programas y los intermediarios. También lo apoyarían a remitir a las empresas a los servicios más pertinentes para ellas. Por consiguiente, la información sobre la aceptación de una empresa de algunos programas permitiría al gobierno informarle de otros programas públicos que podrían interesarle. Por ejemplo, podría utilizarse para informar a las empresas que han recibido apoyo para la mejora en marketing o productividad de convocatorias pertinentes para licitar por contratos de adquisiciones públicas. Además, la empresa no tendría que proporcionar la misma información varias veces, con lo que se facilitaría el proceso de solicitud de participación en los programas.

Integrar esta información en una sola base de datos empresariales plantea un reto tecnológico, pero superarlo es comparativamente fácil una vez que se ha asignado un solo número de serie a una empresa. Varios países desarrollados tienen ese número de serie único (como Dinamarca) o trabajan para tenerlo (como Nueva Zelanda).

El otro reto es el temor por parte de las PYMEs de que compartir información fiscal y posiblemente laboral provocaría que pagaran más impuestos. Por ende, se corre el riesgo de que esto, a su vez, reduzca la participación en programas públicos y la desaceleración de los avances para lograr que una mayor proporción de la producción económica ocurra en el sector formal. Sin embargo, muchas PYMEs reconocen que, si bien la formalidad tiene

costos, las ganancias pueden ser considerables, en términos de información y acceso al financiamiento que permite a su empresa sobrevivir y prosperar. Un mejor uso de la información, que permita realizar mejores evaluaciones, beneficiaría más ampliamente a las PYMEs y a los contribuyentes y, por consiguiente, debería estimularse.

## 6.5. Conclusiones

En México, los datos sobre “insumos” de políticas en términos de gasto público y su distribución entre los diferentes tipos de programas y diferentes grupos objetivo de empresarios y empresas, son de muy buena calidad. Esto permite contar con una visión general de las prioridades establecidas para las políticas públicas y aporta el aspecto de costos de la información requerido para el análisis de costo-beneficio, a la vez que proporciona una buena base para fortalecer la función de la evaluación.

Los principales retos para el futuro consisten en mejorar la información sobre el aspecto de los beneficios de las evaluaciones costo-beneficio de los programas, y conjuntar información de evaluación de los programas en toda la cartera de políticas públicas en un enfoque de evaluación más sistémico.

Ya se recaban datos de seguimiento para ciertos objetivos de política gubernamental, incluidos los empleos creados y los empleos conservados. Sin embargo, esta información no siempre se recaba utilizando las técnicas de evaluación más sólidas. La información confiable sobre el impacto en los empleos debe basarse en una evaluación de la “adicionalidad” del apoyo proporcionado en términos de la manera en que mejoró el desempeño por encima de lo que de otra manera habría ocurrido. Esto requiere un mayor desarrollo de estudios de evaluación de grupos de control. Además, deben establecerse con claridad otros objetivos de intervención para cada programa, de modo que la evaluación pueda después dar seguimiento al impacto contra estos objetivos.

Para tomar decisiones acerca de dónde colocar recursos entre diferentes programas y organizaciones intermediarias, es importante tener resultados completos de evaluación en toda la cartera de políticas que se recaban y organizan de manera coherente. El marco básico para la evaluación de la cartera ya se ha puesto en marcha en México en la forma del enfoque “cinco por cinco” del Fondo PYME, el cual distingue los gastos y las actividades de políticas mediante cinco categorías y cinco segmentos empresariales. Lo que se requiere ahora es información comparable adicional sobre resultados basada en métodos de evaluación confiables. Ésta será apoyada por un documento estratégico que establezca con claridad los objetivos primarios y secundarios para cada programa, junto con una unidad responsable de emprender y promover la evaluación dentro del gobierno y capaz de brindar una guía apropiada sobre esta evaluación.

La disponibilidad de una buena información de seguimiento será importante para simplificar el proceso de evaluación. Ésta puede recabarse mediante encuestas de empresas participantes en programas gubernamentales y su comparación con empresas encuestadas no participantes. Sin embargo, en paralelo hay un gran potencial para utilizar mejor la información existente sobre el desempeño y las interacciones de la empresa con el gobierno al intercambiar información entre departamentos y programas vinculados con el código único de registro fiscal de cada empresa formal. Esto se facilitaría con la creación de una sola base de datos empresarial.

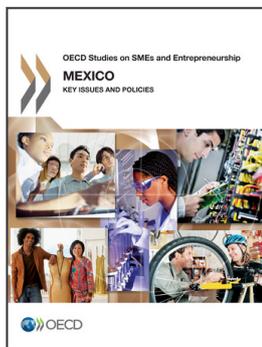
**Recuadro 6.5. Recomendaciones específicas sobre el sistema de evaluación**

- La información sobre el impacto de los programas públicos podría mejorarse mediante el uso de estudios de grupos de control que comparen el desempeño a lo largo del tiempo de las empresas beneficiarias con empresas correspondientes no beneficiarias contra indicadores de desempeño clave. Podrían realizarse pruebas aleatorias de control en forma piloto para algunas evaluaciones de programas.
- Es importante generar una declaración concisa o un documento gubernamental que establezca con claridad los objetivos de las políticas de PYMEs y emprendimiento, así como los objetivos de políticas públicas relacionados, los cuales deberían especificarse como objetivos basados en la producción y no como objetivos basados en los insumos.
- Debería crearse una unidad específica dentro del gobierno responsable de emprender, promover y utilizar la evaluación de las políticas de PYMEs y emprendimiento.
- Es recomendable desarrollar una única base de datos compartida que cubra todas las interacciones de la empresa con el gobierno, la cual atribuya un solo número de serie, o código, a todas las empresas dando seguimiento a su uso de programas gubernamentales y su desempeño a lo largo del tiempo.

**Bibliografía**

- Colombo, M. y M. Delmastro (2002), "How Effective are Technology Incubators? Evidence from Italy", *Research Policy*, 31(7), 1103-1122.
- Consejo Nacional de Investigación (2012), *Evaluation of the NRC Industrial Research Assistance Program (NRC-IRAP)*, Final Report, Consejo Nacional de Investigación, Ottawa.
- Fairlie, R.W., D. Karlan y J. Zinman (2012), "Behind the GATE Experiment: Evidence on Effects of and Rationales for Subsidized Entrepreneurship Training", *NBER Working Paper*, núm. 17804.
- Ferguson, R. y C. Oloffson (2004), "Science Parks and the Development of NTBFs: Location, Survival and Growth", *Journal of Technology Transfer*, 29(1), 5-17.
- Gørtz, M., G.P. Rotger y D.J. Storey (2012), "Assessing the Effectiveness of Guided Preparation for New Venture Creation and Performance: Theory and Practice", *Journal of Business Venturing*, 27 (4), 506-521.
- Graham, T. (2004), *Review of the Small Firms Loan Guarantee*, H.M. Treasury, Londres.
- Gu, Q., L.A. Karoly y J. Zissimopoulos (2010), "Small Business Assistance Programs in the United States: An Analysis of What they Are, How Well they Perform, and How we Can Learn More about Them", *International Review of Entrepreneurship*, 8(3), 199-230.
- Hall, C. (2003), "The SME Policy Framework in ASEAN and APEC: Benchmark Comparisons and Analysis", documento para la conferencia SEAANZ Ballarat, 2003.
- Löfsten, H. y P. Lindelöf (2003), "Science Parks and the Growth of New Technology-Based Firms: Academic-Industry Links", *Innovation and Markets, Research Policy*, 31(6), 859-876.
- Lopez-Acevedo, G. y H.W. Tang (2010), *Evaluation of SME Programs in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial/IBRD, Washington, D.C.
- Mole, K.F., M. Hart, S. Roper y D.S. Saal (2009), "Assessing the Effectiveness of Business Support Services in England: Evidence from a Theory-Based Evaluation", *International Small Business Journal*, 27(5), 557-582.

- Monck, C.S.P., P. Quintas, R.B. Porter, D.J. Storey y P. Wynarczyk (1988), *Science Parks and the Growth of High-Technology Firms*, Croom Helm, Londres.
- Morris, M. y Stevens (2010), "Evaluation of a New Zealand Business Support Programme Using Firm Performance Micro-Data", *Small Enterprise Research*, 17, 30-42.
- Norrman, C. y L. Bager-Sjögren (2010), "Entrepreneurship Policy to Support New Innovative Ventures: Is it Effective?", *International Small Business Journal*, 28(6), 602-619.
- OCDE (2007), *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*, OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040090-en>.
- OCDE (2011), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship: Thailand – Key Issues and Policies*, OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121775-en>.
- Papaconstantinou, G. y W. Polt (1997), "Policy Evaluation in Innovation and Technology: An Overview", *OECD Proceedings Policy Evaluation in Innovation and Technology – Towards Best Practices*, OCDE, París.
- Rogoff, E.G. y M.S. Lee (1996), "Putting Governments Role in Perspective: The Impact of Government Programmes on Entrepreneurs and Small Business Owners", *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 1(1), 57-73.
- Rotger, G.P. y M. Gørtz (2009), "Evaluating the Effect of Soft Business Support to Entrepreneurs in North Jutland", *Working Paper*, núm. 18, Danish Institute of Governmental Research, Copenhague.
- Storey, D. (2008), *Entrepreneurship and SME Policy in Mexico*, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wallsten, S.J. (2000), "The Effects of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program", *RAND Journal of Economics*, 31(1): 82-100.
- Zecchini, S. y M. Ventura (2009), "The Impact of Public Guarantees on Credit to SMEs", *Small Business Economics*, 32, 191-206.



**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 para la evaluación de programas públicos de PYMEs y emprendimiento en México", in *Mexico: Key Issues and Policies*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264204591-12-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).