

Resumen ejecutivo

En el marco de las políticas públicas se han establecido e incorporado las relativas a las PYMEs y el emprendimiento

Hace 12 años, el gobierno mexicano emprendió un esfuerzo concertado para diseñar políticas públicas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs, aquellas con un máximo de 250 empleados) e impulsar la creación de nuevas empresas a fin de acelerar el crecimiento económico, generar empleo y reducir la pobreza. Lo anterior llevó a que en el periodo de 2001 a 2006 se instituyera la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, dependiente de la Secretaría de Economía, con el propósito de promover y coordinar políticas, establecer un presupuesto central en el Fondo PYME y lanzar programas PYME concentrados en el acceso al financiamiento y la innovación.

Desde entonces, el esfuerzo se ha fortalecido gracias al aumento de recursos para el Fondo PYME —una extensión del apoyo que busca abarcar el emprendimiento y las microempresas nacies—, a la participación de nuevas organizaciones intermediarias en la entrega de los programas del Fondo PYME y al mejoramiento de las estructuras de servicios para empresas en aras de aplicar las políticas públicas y llegar a los clientes, por ejemplo, la duplicación del número de incubadoras de empresas y el lanzamiento de los Centros México Emprende, que actúan como ventanilla única.

El esfuerzo está rindiendo frutos. México tiene una de las tasas de creación de empresas más altas entre los países de la OCDE y en América Latina, debido a lo cual el número de éstas ha aumentado rápidamente. Se han generado condiciones macroeconómicas favorables, reducido sustancialmente las cargas a las nuevas empresas, aumentado las inversiones en capital humano y transferencia de tecnología, e intensificado los mercados financieros.

Este informe da cuenta de los avances realizados en el periodo 2007-2012. Evalúa los logros alcanzados y brinda asesoría a los encargados de la elaboración de políticas públicas de PYMEs y emprendimiento sobre cómo responder a los retos actuales.

Aun cuando hay tasas elevadas de creación de empresas, predominan las microempresas y las empresas informales

Las PYMEs representan 99.8% de las empresas y 72.3% de las fuentes de empleo en México. Se trata de proporciones considerablemente más altas que las observadas en la mayoría de los demás países de la OCDE. Estas empresas son vitales para la economía mexicana.

Además de la magnitud del sector de las PYMEs en México, uno de sus rasgos distintivos es su elevada proporción de microempresas (que emplean a menos de 10 personas). Éstas

representan 96.1% del total de empresas en México, una de las proporciones más altas en los países de la OCDE. Por tanto, también representan la mayoría de las PYMEs mexicanas.

Sin embargo, la productividad de las microempresas es baja. En conjunto, sólo constituyen 18% de la producción mexicana, en contraste con 40% del empleo. Además, sus niveles de productividad en realidad se redujeron entre 2003 y 2008. Esta baja productividad en parte está vinculada a la gran cantidad de empresas en México que operan fuera del sector formal. Las empresas informales carecen de acceso a créditos y buscan no ser visibles en vez de crecer. Se necesita un gran esfuerzo para ayudar a estas empresas a modernizarse, entrar al sector formal y aumentar su productividad y aportación al valor agregado.

La desventaja del predominio de las microempresas es una brecha respecto a otros países en el sector de empresas medianas, aquellas que tienen entre 50 y 250 empleados. Estas empresas tienden a presentar una productividad mucho mayor, así como mejor innovación y desempeño internacional que las PYMEs en general. Por ende, son un objetivo importante para la política pública que busca mejorar las características estructurales de la economía mexicana del sector de las PYMEs.

No obstante, las metas de emprendimiento en México son positivas y la tasa de creación de nuevas empresas es una de las más altas en el área de la OCDE, lo cual hace crecer el número de PYMEs.

Aunque las condiciones macroeconómicas y las regulaciones han mejorado, persisten brechas en cuanto a finanzas, innovación, competencias y simplificación administrativa

Las condiciones de competitividad para las PYMEs y el emprendimiento han mejorado radicalmente en los últimos años. Ello se debe a las condiciones macroeconómicas estables y a los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que han impulsado las exportaciones y los flujos de inversión extranjera directa. Las reformas regulatorias también han simplificado la apertura y la operación de empresas. Por ejemplo, entre 2003 y 2010, el número de días requeridos para abrir una empresa disminuyó de 58 a seis. Se han hecho esfuerzos por eliminar tecnicismos fiscales al adoptar como buena práctica la alternativa del impuesto empresarial a tasa única.

Con todo, el otorgamiento de créditos a las PYMEs es relativamente bajo, lo que en parte se debe a la falta de competencia del mercado de productos en el sector bancario, y aunque el Sistema Nacional de Garantías para el acceso al crédito está ayudando a resolver el problema a mediano plazo, atiende sólo de 70 000 a 80 000 empresas cada año, en comparación con los más de 4 millones de empresas que hay en México, lo que se puede considerar relativamente bajo dadas las fuertes barreras que existen para tener acceso al financiamiento en México hoy en día. El país también muestra debilidades en las inversiones en innovación, como en el campo de la I+D y las patentes. Así, en 2009 el gasto del gobierno mexicano en I+D se mantuvo en 0.25% del PIB, mientras que el de las empresas estuvo en 0.18%, significativamente por debajo de la media de la OCDE de 0.72% y 1.12%, respectivamente. El sistema educativo aún no produce suficientes profesionistas con competencias para el emprendimiento o la gestión empresarial, a pesar de los esfuerzos gubernamentales en esta área. Y no obstante las mejoras, las cargas regulatorias siguen desalentando la participación de las empresas

en el sector formal. Se requieren mayores acciones para fortalecer el entorno empresarial en estos aspectos.

Está en marcha un sólido marco estratégico, pero aún se pueden fortalecer las organizaciones intermediarias y modernizar las regulaciones del Fondo PYME

El Programa Sectorial de Economía 2007-2012 reemplazó al Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006 y amplió los antiguos programas del sector de las PYMEs hacia nuevas áreas. Este nuevo marco de política pública se encuentra a la altura del reto y se basa en un diagnóstico fundamentado de las áreas que justifica la intervención del gobierno.

Muchas de las acciones del gobierno están vinculadas a través del Fondo PYME, en tanto que la coordinación con órganos y programas complementarios, tales como CONACYT y el Fondo de Innovación, se lleva a cabo en la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa. La agenda de asignación de recursos del Fondo PYME se organiza a partir de modelos, respondiendo de manera integral y holística a las necesidades de los nuevos emprendedores, microempresas, PYMEs establecidas y empresas gacela, y recurriendo a empresas tractoras para la actualización de PYMEs en sus cadenas de suministro.

El uso de una red de organizaciones intermediarias —por ejemplo, las universidades, las cámaras de comercio y las asociaciones empresariales— facilita llegar a la enorme población de PYMEs mexicanas. Dichas organizaciones proporcionan servicios empresariales y apoyo a las empresas y los emprendedores en sus redes en representación del gobierno. Sin embargo, al mismo tiempo debe aumentarse aún más la penetración de los programas en la población de PYMEs y emprendedores.

Una de las limitaciones es que los procedimientos operativos del Fondo PYME son gravosos para los intermediarios y posibles intermediarios en términos de requisitos de información, métodos de cumplimiento, presupuestos anuales en vez de multianuales y retraso de pagos. Esta complejidad reduce el grado de influencia de los recursos financieros del gobierno federal y la capacidad de éste para llegar al grupo de clientes plenamente potencial.

Además, existe un margen para incrementar la calidad y la capacidad de las organizaciones intermediarias a través del fortalecimiento de procesos competitivos de selección y medidas de desarrollo de capacidad, incluida la capacitación para el personal gerencial y de atención al cliente y el desarrollo de redes de aprendizaje entre las organizaciones que prestan servicios empresariales.

Los programas integrales y de buenas prácticas deben ampliarse en áreas prioritarias

El gobierno mexicano ofrece un conjunto completo de medidas de apoyo para emprendedores y empresas conforme se desarrolla, y al invertir fuertemente en financiamiento y en capacitación y consultoría, las políticas van por buen camino.

Además, el apoyo ha evolucionado de manera efectiva con el tiempo a fin de satisfacer las nuevas prioridades y responder a las cambiantes condiciones económicas. Esto se

ilustra, por ejemplo, en el cambio del acceso a los programas de financiamiento desde los subsidios iniciales a las PYMEs hasta la creación de mercados crediticios y de valores, y en la ampliación del margen para que las políticas públicas cubran a nuevos emprendedores, microempresas y empresas gacela, así como PYMEs consolidadas.

Diversos programas de México reflejan las buenas prácticas internacionales y ofrecen modelos para el desarrollo de políticas en otras partes. Incluyen el Programa de Aceleración de Empresas, el Programa Nacional de Garantías, el Programa de Desarrollo de Proveedores, los programas de Modernización e Integración y la Comisión Federal de Reforma Regulatoria.

Sin embargo, el apoyo al desarrollo de mercados de capital de riesgo apenas está en sus inicios, y el apoyo disponible para el capital semilla no se promueve suficientemente entre las potenciales empresas beneficiarias e incubadoras. Si bien existe un número creciente de incubadoras, sólo una pequeña proporción se concentra en empresas nuevas (*start-ups*) innovadoras e intensivas en conocimiento.

Dada la magnitud de las necesidades, habrá que hacer mayores esfuerzos por aumentar la proporción de microempresas que se benefician del apoyo de asesoría y consultoría, así como del acceso a financiamiento. Los programas de Modernización e Integración del Sistema Nacional de Garantías son un parteaguas real en esta área y deben mantenerse, al tiempo que deben perfeccionarse con base en resultados de evaluaciones. Con todo, el número de beneficiarios es menor en relación con el gran número de microempresas en México, tanto formales como informales. Por ejemplo, el objetivo del gobierno para 2011 era brindar capacitación y consultoría a 10 000 microempresas, pero esta cifra representa una mínima porción de la población de más de 4.9 millones de empresas. El esquema de garantías para acceso a créditos sólo puede llegar a unas 70 000 microempresas cada año, a pesar de la fuerte influencia del financiamiento privado.

Además, las PYMEs innovadoras y las nuevas empresas (*start-ups*) requieren mayor atención. En el periodo 2009-2011 recibieron tan sólo 6.6% del total del presupuesto del Fondo PYME para proyectos productivos de PYMEs. De igual manera, sólo 4% de las incubadoras están orientadas actualmente a las nuevas empresas (*start-ups*) de alta tecnología, mientras que el Fondo de Innovación Tecnológica se halla sobresuscrito.

Asimismo, se requiere prestar mayor atención a la difusión del emprendimiento de las mujeres y asegurar acceso equitativo a los programas públicos.

Debe procurarse una coherencia entre el contexto nacional y el local

Las políticas públicas de PYMEs y emprendimiento en México tienen un importante efecto local, dado el tamaño del país, la descentralización de muchas facultades y presupuestos a las entidades federativas, y la gran diversidad de condiciones para la actividad empresarial entre sus diferentes regiones y localidades. Lo anterior es reconocido por los gobiernos estatales y el federal en los acuerdos para el cofinanciamiento de programas y la coselección de proyectos que apoya el Fondo PYME, así como en las oportunidades que tienen los estados y municipios de recurrir a organizaciones intermediarias para la aplicación de las políticas en sus áreas. Dichos acuerdos ayudan a asegurar la adaptación de las políticas a las necesidades locales y la coherencia entre las acciones de política pública.

Empero, hay espacio para aprovechar más esta coordinación. En particular, la simplificación de los procesos de operación del Fondo PYME facilitará el cofinanciamiento de los programas de éste por parte de los estados y otros socios locales. Además, se pueden crear nuevas estructuras para el intercambio de información sobre las necesidades de políticas públicas y las respuestas de buenas prácticas entre los niveles federal y estatal, y entre los socios locales en diferentes estados.

La realización de evaluaciones debe extenderse a fin de que las políticas públicas se orienten a tener alto impacto

Uno de los requerimientos para fortalecer aún más las políticas de PYMEs y emprendimiento en México, y asegurar que logren la mayor contribución al crecimiento económico, la creación de empleos y la reducción de la pobreza, es concentrarse y ampliar aquellos programas que más favorecen el desarrollo de las PYMEs y el emprendimiento, y aquellos intermediarios que brindan apoyo con la mayor efectividad y eficiencia. Para transmitir este esfuerzo se necesita una sólida evaluación de los programas, la cual debe realizarse en todas las políticas de PYMEs y emprendimiento con objeto de permitir una comparación de los costos y beneficios de las diversas intervenciones e intermediarios.

Ya existen muchas de las condiciones para llevar a cabo una evaluación confiable. En especial, hay datos sobre los gastos y las aportaciones de los programas. También es posible recabar información adicional en el gobierno que será de gran utilidad para la evaluación de impacto mediante el uso de un único número de serie para cada empresa que interactúa con el gobierno, y asegurándose de que todas las dependencias gubernamentales empleen y compartan este mismo código. Ello permitirá dar seguimiento al apoyo dado a las empresas y a las tendencias de su desempeño, y comparar resultados como tasas de crecimiento y supervivencia, para empresas “tratadas” y “no tratadas”.

Actualmente, sin embargo, hay pocas evaluaciones disponibles que señalen de manera confiable los impactos de los programas y resulta difícil comparar los costos-beneficios de diferentes programas y organizaciones intermediarias a partir de la información existente. Aunado a ello, quienes gestionan los programas gubernamentales cuentan con capacidades limitadas para realizar evaluaciones, si bien externamente hay experiencias importantes en evaluación.

Hacia el futuro

Este informe documenta los grandes avances que el gobierno mexicano ha logrado en el fortalecimiento de las PYMEs y el emprendimiento en los últimos años y presenta a otros países las lecciones de mejores prácticas en muchas áreas. Ahora es decisivo cuidar los logros y mantener las estructuras de buenas prácticas y programas que se han puesto en marcha.

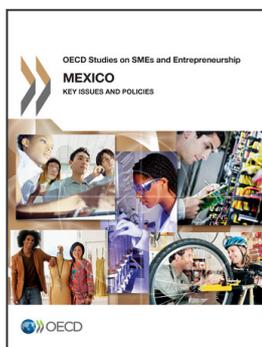
Al mismo tiempo, deben realizarse nuevos esfuerzos por reflejar los cambios en el entorno y en las prioridades. Los pasos clave que tienen que darse ahora se refieren a superar las debilidades que aún persisten en el entorno empresarial y las condiciones de competitividad para el desarrollo de las PYMEs y el emprendimiento, apoyar aún más los segmentos empresariales con mayor potencial para contribuir al crecimiento y la creación de empleos, y poner todas las actividades y servicios de los programas al nivel de lo mejor.

Teniendo esto presente, las recomendaciones para el desarrollo de las políticas públicas futuras de México incluyen:

- Desarrollar microempresas y disminuir la informalidad, incluso mediante el aumento del número de microempresas que se benefician del apoyo de capacitación y consultoría, y reducir aún más las cargas regulatorias sobre las empresas.
- Generar acceso al financiamiento empresarial, por ejemplo, a través de mecanismos adicionales y descentralizados de garantías crediticias, mejor información del buró de crédito, promoción de bancos comunitarios, facilitación de la competencia en el sector bancario y creación de nuevos mecanismos fiscales dirigidos a que los ahorradores privados canalicen las inversiones en fondos de activos que inviertan a su vez en PYMEs innovadoras y de rápido crecimiento.
- Estimular a las PYMEs innovadoras y nuevas empresas (*start-ups*) mediante la expansión de programas existentes tales como aceleradores de empresas, el programa de desarrollo de proveedores y las incubadoras de empresas de alta tecnología de modo que puedan ayudar a un número mayor de estas empresas beneficiarias de alto potencial, y mediante la implementación de nuevas iniciativas como los programas de cheques para la innovación.
- Ajustar la gestión del sistema de organizaciones intermediarias del Fondo PYME para fortalecer el factor competitivo de los procesos mediante los cuales éstas se seleccionan, especificar criterios claros de desempeño con los que se financie a intermediarios, ofrecer desarrollo de capacidad e intercambio de buenas prácticas para su personal gerencial y de atención al cliente, así como reestructurar los procedimientos operativos del Fondo PYME con la finalidad de reducir la carga administrativa para las organizaciones intermediarias en términos de solicitudes y pagos y facilitar el desarrollo de proyectos de más largo plazo.
- Reforzar la evaluación de impacto y usarla para ampliar aquellas iniciativas de programas y organizaciones intermediarias que tengan el mayor impacto, lo que incluye un mejor seguimiento de los beneficiarios a través de actividades de supervisión de programas, la creación de una sola base de datos intergubernamental que utilice los números de serie comunes de las empresas para registrar la interacción de éstas con el gobierno y dar seguimiento al apoyo que reciben y al desempeño subsecuente de cada una, destinar una organización gubernamental para la evaluación de políticas de PYMEs y emprendimiento, y proponer una declaración intergubernamental autónoma de los objetivos para las políticas públicas de PYMEs y emprendimiento.

El presente informe evalúa el marco de política pública que existe en México e identifica lecciones para un desarrollo futuro de políticas de PYMEs y emprendimiento. Sus objetivos son:

- Proporcionar un panorama de las actividades de PYMEs y emprendimiento y señalar de qué manera su desempeño se compara con los estándares internacionales.
- Describir las fortalezas y debilidades del ambiente empresarial y sus condiciones de competitividad.
- Evaluar el marco y las medidas actuales de políticas de PYMEs y emprendimiento, considerando los avances logrados e identificando nuevos retos.
- Mostrar las relaciones entre los gobiernos estatales y el federal, y en el diseño y la implementación de políticas públicas de PYMEs y emprendimiento.
- Revisar el sistema de evaluación de políticas públicas.
- Ofrecer recomendaciones sobre las oportunidades de desarrollo de política pública en el periodo presidencial que comienza.



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), "Resumen ejecutivo", in *Mexico: Key Issues and Policies*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264204591-5-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.