Temas y políticas clave sobre PYMEs y emprendimiento en México

OCDE

Temas y políticas clave sobre PYMEs y emprendimiento en México

OCDE

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan prejuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2013), *Temas y políticas clave sobre PYMEs y emprendimiento en México*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264204591-es

ISBN 978-92-64-20458-4 (edición impresa)
ISBN 978-92-64-20459-1 (PDF)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías de portada:
© PhotoAlto/Getty Images, © David Wasserman/Brand X Pictures/Getty Images,
© Tim Pannell/Corbis, © Andersen Ross/Photodisc/Getty Images.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. Mexico: Key Issues and Policies

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

© OCDE 2013

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prefacio

Las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) y los emprendedores son impulsores fundamentales de la innovación, el crecimiento económico y la generación de empleo. Por consiguiente, también propician de manera importante el desarrollo y la cohesión sociales. Debido a que las PYMEs representan una gran proporción del empleo en México, las políticas públicas para promover el emprendimiento podrían ser una alta prioridad en la agenda de reforma del nuevo gobierno mexicano.

Este estudio de los temas y políticas clave sobre PYMEs y emprendimiento en México en los niveles nacional y local muestra que en los últimos años han mejorado las condiciones de competitividad para las PYMEs y el emprendimiento. Reformas como la simplificación regulatoria, la ampliación del programa nacional de garantías al crédito y la integración del sector de la microempresa al sistema de apoyo público a las empresas desempeñaron un papel importante en este aspecto. No obstante, la proporción de PYMEs respecto al valor agregado total de México se mantiene más baja que en otros países de la OCDE, lo cual sugiere que es muy posible que las PYMEs se conviertan en un poderoso impulsor del crecimiento.

Nuestro estudio hace una evaluación de los avances realizados recientemente, identifica áreas para un mayor fortalecimiento y ofrece orientación para futuros ajustes de política pública. En particular, las cargas administrativas para las nuevas empresas continúan siendo altas y las PYMEs tienen todavía un acceso restringido al crédito y limitadas oportunidades nuevas en sectores innovadores. Es necesario trabajar más en la reducción de la informalidad, el mejoramiento del acceso de las PYMEs al financiamiento y la generación de más empresas medianas capaces de innovar e internacionalizarse. Hay también margen para simplificar las reglas y las operaciones del Fondo PYME, que es una de las fuentes principales de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas y el emprendimiento, así como para fortalecer las competencias profesionales en organizaciones intermediarias que brindan servicios de apoyo empresarial en representación del gobierno.

Esta revisión es parte de la serie de Estudios de la OCDE sobre las PYMEs y el Emprendimiento en los niveles nacional y local. La serie proporciona una herramienta para evaluar y mejorar el diseño y la implementación de las políticas para las PYMEs y el emprendimiento, así como para compartir experiencias de política pública entre los países miembros de la OCDE y los países asociados. Las revisiones proporcionan un estándar para el desempeño de las PYMEs y el emprendimiento, y evalúan los efectos del marco institucional y económico. Además, ofrecen recomendaciones para mejorar el diseño y la aplicación de las políticas públicas y programas existentes. Se basan en una metodología estándar, la cual incluye un cuestionario con fines de diagnóstico contestado por las autoridades nacionales, visitas de estudio y trabajo de campo, y una revisión de pares realizada por los delegados del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre PYMEs y Emprendimiento (WPSMEE, por sus siglas en inglés).

El objetivo de este informe es aportar conocimientos valiosos no sólo a los encargados de la elaboración de políticas públicas de México, sino también a otros miembros de la OCDE y países asociados, especialmente en América Latina. La OCDE continuará trabajando en estrecha colaboración

con México a fin de apoyar reformas en diversas áreas de política pública, incluidos las PYMEs y el emprendimiento. Estoy seguro de que los esfuerzos de México por aplicar los cambios estructurales necesarios rendirán frutos generando mejores políticas para una vida mejor de todos sus ciudadanos.

Angel Gurría

Secretario General
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Índice

Agradecimientos . . . 9
Abreviaturas y acrónimos . . . 11
Estadísticas básicas de México . . . 13
Resumen ejecutivo . . . 15
Introducción . . . 21

Capítulo 1. **Desempeño de las pequeñas y medianas empresas y el emprendimiento en México** . . . 29
1.1. Tamaño y estructura del sector de las PYMEs . . . 30
1.2. La economía informal . . . 33
1.3. Emprendimiento . . . 36
1.4. Desempeño de las PYMEs . . . 42
1.5. Variaciones regionales y locales . . . 45
1.6. Conclusiones . . . 49

Bibliografía . . . 50
Anexo 1.A1. Categorías de tamaño de empresas para las gráficas 1.1 y 1.2 . . . 52

Capítulo 2. **Entorno empresarial y condiciones de competitividad en México** . . . 53
2.1. Condiciones macroeconómicas . . . 54
2.2. Facilidad para hacer negocios . . . 56
2.3. Recursos humanos . . . 59
2.4. Acceso a financiamiento . . . 60
2.5. Impuestos, seguridad social y protección del empleo . . . 64
2.6. Condiciones del mercado de productos . . . 66
2.7. Leyes y regulaciones empresariales . . . 67
2.8. Inversión extranjera directa (IED) . . . 70
2.9. El sistema de innovación . . . 71
2.10. Transparencia y Estado de Derecho . . . 73
2.11. Conclusiones . . . 75

Bibliografía . . . 79
Anexo 2.A1. Detalles técnicos sobre las cifras de impuestos sobre la renta empresarial . . . 80

Capítulo 3. **Marco estratégico de políticas públicas y procedimientos de ejecución para la promoción de las PYMEs y el emprendimiento en México** . . . 81
3.1. El marco estratégico . . . 82
3.2. El sistema de ejecución . . . 88
3.3. La cartera y la mezcla del Fondo PYME . . . 93
3.4. Conclusiones . . . 97

Notas . . . 101
Bibliografía . . . 102

Capítulo 4. **Programas federales de apoyo a PYMEs y al emprendimiento en México** ... 103
4.1. Financiamiento ... 104
4.2. Apoyo de capacitación, asesoramiento y gestión ... 115
4.3. Apoyo de marketing y exportación ... 125
4.4. Apoyo para la innovación y el desarrollo tecnológico ... 128
4.5. Promoción de una cultura emprendedora ... 132
4.6. Compras de gobierno y PYMEs ... 134
4.7. Emprendimiento entre las mujeres ... 135
4.8. Conclusiones ... 137

Nota ... 140
Bibliografía ... 140
Anexo 4.A1. Información resumida sobre los principales programas federales de PYMEs y emprendimiento ... 142

Capítulo 5. **Dimensión local de las políticas de PYMEs y emprendimiento en México** ... 145
5.1. Introducción ... 146
5.2. Ajuste de políticas públicas ... 146
5.3. Coordinación de políticas públicas ... 150
5.4. Conclusiones ... 152

Capítulo 6. **Marco para la evaluación de programas públicos de PYMEs y emprendimiento en México** ... 155
6.1. El proceso de evaluación ... 156
6.2. El sistema de evaluación ... 157
6.3. Métodos para evaluación de programas ... 159
6.4. Desarrollo de experiencia en evaluación sistémica ... 164
6.5. Conclusiones ... 172

Bibliografía ... 173

Capítulo 7. **Direcciones futuras para las políticas de PYMEs y emprendimiento en México** ... 175
7.1. Incorporar el marco de políticas de PYMEs y emprendimiento ... 176
7.2. Fortalecer a las microempresas ... 177
7.3. Estimulación de PYMEs y nuevas empresas (*start-ups*) innovadoras ... 179
7.4. Ajustar la gestión del Fondo PYME y del sistema de intermediarios ... 180

Anexos: Modelos internacionales de aprendizaje ... 183
A.1. Enterprise Connect de Australia ... 184
A.2. National Business Incubators Association: Mejorar los conocimientos y competencias de los gerentes de incubadoras de empresas, Estados Unidos ... 187
A.3. Small Business Investment Company Programme (SBIC), Estados Unidos ... 190
A.4. Iniciativa Women's Enterprise Centre, Canadá ... 194
A.5. Estrategia de Desregulación Rápida, Ucrania ... 198
A.6. Bonos de Innovación en los Países Bajos ... 201
A.7. Fondos Sectoriales de Brasil: estímulo de vínculos entre la industria y la academia ... 204
A.8. PROFO de Chile: crear mayor colaboración horizontal ... 207

Cuadros

1. Avances en la implementación de las recomendaciones del estudio de la OCDE de 2007 ... 24
1.1. Definición de las PYMEs en México ... 30
1.2. Distribución por tamaño de las empresas en México y varios países, 2007 ... 31
1.3. Distribución por empleo de empresas en México y varios países, 2007 ... 31
1.4. Actitudes y percepciones empresariales en economías de la OCDE, 2011 ... 37
1.5. Tasa de crecimiento anual del empleo, producción y valor agregado en México por sector, 2003-2008 ... 43
1.6. Productividad y rentabilidad de las empresas en México, 2008 y 2011 ... 44
1.7. Cambios en productividad y rentabilidad, 2008-2011 ... 44
2.1. Clasificaciones de México en índices de competitividad internacional ... 57
2.2. Procedimientos del registro de trámites y servicios y el ciclo de vida empresarial ... 69
2.3. Patentes solicitadas y otorgadas en México, 2001-2010 ... 72
3.1. Asignaciones de presupuesto del Fondo PYME para proyectos productivos por segmento empresarial y categoría de apoyo, 2009-2011 ... 94
3.2. Distribución del Fondo PYME y el financiamiento complementario para proyectos productivos de acuerdo con el segmento empresarial, 2009-2011 ... 95
3.3. Empresas beneficiarias de los proyectos productivos del Fondo PYME ... 96
3.4. Estimado de empleos conservados y creados por proyectos productivos del Fondo PYME ... 97
3.5. Gasto del Fondo PYME en proyectos productivos y resultados estimados, 2009-2011 ... 97
4.1. Principales programas de financiamiento, por grupos de empresas objetivo ... 105
4.2. Cifras del Programa de Capital Semilla, 2006-2010 ... 106
4.3. Actividades del Sistema Nacional de Garantías, 2007-2012 ... 110
4.4. Comparaciones internacionales de programas de garantías de crédito ... 111
4.5. Cifras de supervisión del Sistema Nacional de Incubación de Empresas ... 117
4.6. Cifras basadas en la supervisión de los Centros México Emprende ... 123
4.7. Actividades clave de la Red de Centros PYMExporta y el Programa Impulsoras ... 126
4.8. Servicios y gastos estimados de ProMéxico ... 127
6.1. Modelo de una cartera de políticas de PYMEs y emprendimiento ... 165

Gráficas

1.1. Empresas clasificadas por tamaño, 2008 o último año disponible ... 31
1.2. Empresas de manufactura clasificadas por tamaño, 2008 o último año disponible ... 32
1.3. Empleo por categoría de tamaño de empresa, 2008 o último año disponible ... 33
1.4. Valor agregado por categoría de tamaño de empresa, 2008 o último año disponible ... 34
1.5. Informalidad en diferentes países, 2007 ... 35
1.6. Informalidad en los países latinoamericanos ... 35
1.7. Autoempleo en países de la OCDE y algunos países no pertenecientes a la OCDE, 2008 ... 37
1.8. Emprendimiento de las mujeres, 2005 y 2010 ... 38
1.9. Tasa de nacimiento de empresas empleadoras por sector, 2008 ... 39
1.10. Tasa de nacimiento de empresas empleadoras clasificadas por tamaño, manufactura, 2008 ... 39
1.11. Tasa de nacimiento de empresas empleadoras clasificadas por tamaño, servicios, 2008 ... 40
1.12. Tasa de nacimiento (2007) y tasa de muerte (2006) de empresas empleadoras en el sector de manufactura ... 41
1.13. Tasa de nacimiento (2007) y tasa de muerte (2006) de empresas empleadoras en el sector servicios ... 41

1.14. Tasa anual de crecimiento del empleo, producción y valor agregado en México, 2003-2008 43
1.15. Coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos en los países de la OCDE, último año disponible 46
1.16. PIB per cápita en México por estado, 2008 46
1.17. Relación entre el índice de crecimiento del PIB (2003-2008) y el PIB per cápita (2008) 47
1.18. Densidad empresarial en México por estado, 2008 48
1.19. Estados más productivos y menos productivos, 2008 48
2.1. Choque a las exportaciones y desaceleración del PIB en países de América Latina, 2009 54
2.2. Índices armonizados de desempleo en países de la OCDE, 2011 55
2.3. Índices de precios al consumidor, 1998-2011 55
2.4. Tasas de interés a corto plazo, 1998-2011 56
2.5. Niveles de PIB per cápita e índices de crecimiento 56
2.6. Obstáculos para todas las empresas en México, 2010 58
2.7. Obstáculos para las empresas en México según su tamaño, 2010 59
2.8. Crédito interno para el sector privado 60
2.9. Crédito interno proporcionado por el sistema bancario 61
2.10. Proporción de empresas con acceso a financiamiento, 2010 61
2.11. Fuentes de financiamiento de las empresas para inversión, 2010 62
2.12. Valor de la garantía requerida para un crédito, 2010 63
2.13. Facilidad de acceso a créditos, 2007-2008 y 2009-2010 64
2.14. Impuesto sobre el ingreso empresarial, 2010 65
2.15. Legislación de protección del empleo (LPE) para trabajadores regulares, 2008 66
2.16. Regulación del mercado de productos en algunos países miembros y no miembros de la OCDE, 2008 67
2.17. Tiempo requerido para abrir una empresa, 2003 y 2010 68
2.18. Tiempo utilizado para abrir una empresa en México, 2006-2009 68
2.19. Montos de IED, 2010 70
2.20. Composición estructural de la I+D empresarial (IDE), 2009 71
2.21. Principales indicadores de innovación en México 72
2.22. Índice de exención de la corrupción en algunos países miembros y no miembros de la OCDE, 2005-2010 74
2.23. Índice de incidencia de sobornos, 2010 74
2.24. Proporción de empresas de las que se espera que den regalos a inspectores fiscales o bien a cambio de contratos gubernamentales, 2010 75
2.25. Proporción de empresas de las que se espera que den regalos para obtener licencias y permisos específicos, 2010 76
3.1. Marco de organización de las acciones del Fondo PYME 2007-2012 85
4.1. Evolución reciente del acceso a programas de financiamiento en México 104

Agradecimientos

Este estudio fue realizado por el Centro de la OCDE para el Emprendimiento, las PYMEs y el Desarrollo Local (CFE, por sus siglas en inglés) a solicitud de la Secretaría de Economía de México y la Asociación de Ministros de Desarrollo Económico (AMSDE). Forma parte de los programas de trabajo del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre PYMEs y Emprendimiento (WPSMEE, por sus siglas en inglés) y el Programa para el Desarrollo Económico y del Empleo a Nivel Local (LEED, por sus siglas en inglés).

El informe se preparó con la guía de un grupo de dirección de la OCDE conformado por delegados gubernamentales de Australia, Canadá e Italia y representantes de la Corporación Andina de Fomento (CAF), así como de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD, por sus siglas en inglés). La información que contiene se basa en las respuestas recibidas a un cuestionario de diagnóstico enviado a autoridades mexicanas en agosto de 2011, así como en datos recabados durante visitas de estudio a los estados de Morelos y Querétaro en octubre de 2011 y a la Ciudad de México en noviembre del mismo año.

El informe fue preparado por Marco Marchese (OCDE), el doctor Jonathan Potter (OCDE), el profesor David Smallbone (Kingston University, Reino Unido), Lois Stevenson (consultora, Canadá) y el profesor David Storey (University of Sussex, Reino Unido). Los profesores Maryann Feldman y Tom Kemeny (University of North Carolina, Estados Unidos), la profesora Helen Lawton-Smith (Birkbeck College, University of London, Reino Unido) y el profesor Andy Pike (University of Newcastle-upon-Tyne, Reino Unido) contribuyeron al capítulo 5. Benjamin Dean (OCDE) asistió en la labor de investigación.

El proyecto fue encabezado por el doctor Jonathan Potter bajo la dirección de Miriam Koreen, Directora Adjunta del Centro de la OCDE para el Emprendimiento, las PYMEs y el Desarrollo Local.

Abreviaturas y acrónimos

CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de Transformación
COMPITE	Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CME	Centros México Emprende
DPI	Derecho de propiedad intelectual
EUA	Estados Unidos de América
FIT	Fondo de Innovación Tecnológica
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FUMEC	Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GRC	Gestión de Relación con el Cliente
I+D	Investigación y Desarrollo
IED	Inversión extranjera directa
IFNB	Institución financiera no bancaria
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
MXN	Peso mexicano
NAFIN	Nacional Financiera (banca nacional de desarrollo)
NEBT	Nuevas empresas de base tecnológica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OI	Organización intermediaria
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PDE	Plan de Desarrollo Empresarial 2001-2006
PDP	Programa de Desarrollo de Proveedores
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNF	Programa Nacional de Franquicias
PSE	Programa Sectorial de Economía 2007-2012
PYME	Pequeña y mediana empresa
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RU	Reino Unido
SEDECO	Secretaría de Desarrollo Económico
SIEM	Sistema de Información Empresarial Mexicano
SOFOLES	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
UE	Unión Europea
USD	Dólar estadounidense

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE MÉXICO

2010 a menos que se especifique lo contrario

TERRITORIO

Área (km²)	1 964 375
Área agrícola (km²) (1990)	394 000

Habitantes de las principales zonas metropolitanas (millones)

Ciudad de México	20.1
Guadalajara	4.4
Monterrey	4.1

POBLACIÓN

Población (miles)	108 396
Habitantes por kilómetro cuadrado	58
Crecimiento anual de la población (1990-2010)	1.5
Tasa de desempleo (% de la fuerza laboral)	5.4
Tasa de empleo (%)	60.3

Distribución del empleo[1] (% del empleo total, 2009)

Agricultura	13.3
Industria	23.9
Servicios	62.1

ECONOMÍA

PIB (USD miles de millones)	882.9
PIB per cápita (USD, precios actuales y PPA)	15 204
Crecimiento real del PIB (%)	5.5
Formación bruta de capital fijo (% del PIB)	20
Cambio anual del índice de precios al consumidor (%)	4.2

Estructura de producción (% del total, 2009, precios de 2003)

Agricultura	3.7
Industria	29.8
De los cuales: Manufactura	16.6
Servicios	64.5

GOBIERNO Y FINANZAS PÚBLICAS

República Federal Constitucional y Presidencial

Presidente Felipe Calderón

Indicadores del sector público[2] (porcentaje del PIB, 2009)

Gasto del sector público	26.0
Ingresos del sector público	23.7
Renta petrolera	7.4
Deuda pública bruta (diciembre)	37.1

Composición del Congreso

	Senado	Cámara de Diputados
PRI	50	240
PAN	33	142
PRD	24	68
Otros	21	50
Total	128	500

COMERCIO EXTERIOR

Exportaciones de mercancías (porcentaje del PIB)	29.2
Principales exportaciones (porcentaje del total, 2009)	
Manufactura	82.4
Productos petroleros	14.0
Agricultura	2.9

Importaciones de mercancías (porcentaje del PIB)	29.5
Principales importaciones (porcentaje del total, 2009)	
Bienes intermedios	76.2
Bienes de capital	10.0
Bienes de consumo	13.7

MONEDA

Unidad monetaria: Peso

Unidades monetarias por USD, promedio de cifras diarias

2010	12.07
2011	12.63

1. Personas económicamente activas de acuerdo con los resultados de la *Encuesta Nacional de Empleo Trimestral*.
2. Gobierno central y empresas públicas.

Fuente: INEGI, OCDE, *OECD Economic Surveys: Mexico 2011* y OCDE, *OECD Factbook Statistics 2012*.

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, aquéllas 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 nacientes—, 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.

Introducción

Perspectiva general

En el año 2000, el gobierno mexicano reconoció la función clave que tanto las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) como el emprendimiento desempeñan para garantizar la prosperidad futura de México al instaurar como fundamento de una nueva agenda de políticas públicas de PYMEs y emprendimiento la generación de "más y mejores empleos, más y mejores empresas y más y mejores empresarios". La agenda fue puesta en marcha por el Plan de Desarrollo Empresarial 2001-2006 (PDE), coordinado por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, dependiente de la Secretaría de Economía. Los resultados de ese periodo se evaluaron en un estudio de la OCDE de las políticas para las pequeñas y medianas empresas publicado en 2007 [OCDE (2007), *SMEs in Mexico: Issues and Policies*, OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264031791-en*].

De acuerdo con las recomendaciones de la OCDE y un estudio llevado a cabo internamente, la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa estableció en 2007 una nueva agenda de políticas en el marco de la rama de la pequeña y mediana empresa del Programa Sectorial de Economía 2007-2012 (PSE). La nueva agenda representó un parteaguas. Además de las actividades tradicionales orientadas a fortalecer la competitividad de las PYMEs existentes en México, se introdujeron nuevas medidas para aumentar su productividad e internacionalización, estimular una fuente de futuros empresarios nuevos y competentes, y mejorar las microempresas.

Esta introducción contextualiza el estudio documentando las principales acciones emprendidas por el gobierno mexicano al instaurar una política de PYMEs y emprendimiento en México durante los últimos 12 años.

Los inicios: el Plan de Desarrollo Empresarial 2001-2006 (PDE)

El énfasis del gobierno mexicano en el sector de las PYMEs (empresas de hasta 250 empleados) comenzó con solidez en 2001, cuando desarrolló y dio a conocer un nuevo marco nacional de política pública: el Plan de Desarrollo Empresarial (PDE) para el periodo 2001-2006. Éste puso en marcha un conjunto coherente de medidas de apoyo a la competitividad de las PYMEs, al reemplazar algunos programas dispersos que existían en el amplio marco de la política industrial y el comercio exterior.

Al mismo tiempo, el gobierno creó la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, dependiente de la Secretaría de Economía, con el propósito de supervisar la planificación, diseño e implementación de las políticas y programas para las PYMEs. El desarrollo de consenso y la colaboración entre los principales actores se fomentaron mediante mecanismos para mejorar procesos de participación y la coordinación vertical y horizontal de políticas públicas. Las facultades administrativas se descentralizaron, lo que permitió a los gobiernos estatales y locales, así como a otros intermediarios, personalizar

el diseño y la implementación de las iniciativas de políticas de PYMEs. El marco jurídico para estas medidas fue la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, publicada en diciembre de 2002.

Los esfuerzos de política pública se concentraron en la eliminación de los impedimentos generales a la actividad empresarial en vez de la intervención selectiva del sector, como sucedía antes. Se implantaron diversos esquemas importantes, entre ellos, el Programa de Desarrollo de Proveedores, el Sistema Nacional de Garantías, los programas de extensión de Nacional Financiera, el Programa de Formación y Fortalecimiento de Capacidades de PYMEs, la red de Centros PYMExporta, el Programa de Impulsoras de la Oferta Exportable en el Extranjero, el Sistema Nacional de Incubación de Empresas, y medidas para la adquisición de bienes y servicios públicos de las PYMEs.

Evaluación del PDE: el estudio de la OCDE de 2007

El estudio de estas políticas realizado por la OCDE destacó muchos avances positivos. Por ejemplo, el número de pequeñas y medianas empresas que se beneficiaron de los programas de apoyo a las PYMEs aumentó de 13 000 a 254 000. Las primas de riesgo menores (el diferencial medio entre las comisiones por créditos a las PYMES y las tasas de interés a corto plazo reducidas entre 7 y 8 puntos base) y los costos de transacción más bajos mostraron un mejor acceso al financiamiento. Los plazos administrativos para la apertura de empresas disminuyeron considerablemente y los índices de supervivencia de empresas mejoraron. El informe reconoció a las autoridades mexicanas por las políticas implementadas y por haber reagrupado los programas de PYMEs con base en cuatro rutas principales de acción (innovación y apertura de empresas; acceso a financiamiento; cadenas de producción, y acceso a mercados extranjeros).

El informe también identificó diversas áreas de oportunidad. Las principales recomendaciones implicaron la puesta en marcha de medidas para:

- Fortalecer la coordinación de políticas públicas entre secretarías y gobiernos estatales.
- Aumentar la capacidad de los estados y las autoridades locales para ejecutar iniciativas de políticas federales.
- Proporcionar recursos financieros, consultoría y capacitación básica a microempresas.
- Formar cadenas de microproveedores alrededor de empresas grandes.
- Ampliar el alcance de los programas federales para las PYMEs a fin de atender las necesidades de estas empresas en todas sus categorías.
- Reconocer las diferencias regionales en los entornos económicos.
- Fortalecer la evaluación de políticas públicas.

Para ayudar a poner en práctica estas recomendaciones, y en vista de la magnitud de los problemas estructurales del sector de las PYMEs, el informe recomendó la asignación de recursos adicionales al Fondo PYME.

Evolución: el Programa Sectorial de Economía 2007-2012

Tomando en cuenta las recomendaciones del estudio de la OCDE, la Secretaría de Economía emprendió el Programa Sectorial de Economía (PSE) 2007-2012, el cual hizo hincapié en promover el emprendimiento en empresas con mayor potencial de crecimiento y en microempresas en proceso de crecimiento.

Para diseñar las actividades, la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa desarrolló un marco de cinco por cinco elementos, el cual cubre lo siguiente:

- Cinco segmentos objetivo: empresarios (mujeres y hombres en proceso de crear, desarrollar o fortalecer una empresa; microempresas; pequeñas y medianas empresas; empresas gacela (PYMEs nuevas con potencial de generación de empleos por arriba del promedio), y empresas tractoras (grandes empresas que ocupan un lugar predominante en las cadenas de suministro en las que están implicadas las PYMEs).
- Cinco ofertas principales de servicios: financiamiento, capacitación y consultoría, administración, marketing e innovación.

Los 13 programas anteriores del PDE se reagruparon, sustituyeron o descontinuaron. Como resultado se instituyeron cinco programas centrales:

- Nuevo Programa Nacional de Emprendedores.
- Programa Nacional de Microempresas.
- Programa Nacional de PYMEs (Fondo PYME).
- Programa Nacional de Empresas Gacela.
- Programa Nacional de Empresas Tractoras.

En esta reformulación se descontinuó el financiamiento para algunos programas existentes, como los Centros de Articulación Productiva y Laboratorios de Innovación; el financiamiento de otros programas, como la Impulsora de la Oferta Exportable y los Centros PYMExporta, se reasignó a ProMéxico;* se crearon nuevos programas y la red de centros de desarrollo empresarial se reemplazó con un nuevo sistema de Centros México Emprende estandarizados.

El efecto general de los cambios de política pública fue lograr una rápida ampliación de diversos programas previos, de acuerdo con las recomendaciones del estudio de la OCDE de 2007. Algunos de los cambios más notorios fueron:

- La introducción del Programa Nacional de Microempresas, incluido su Programa de Modernización Integral.
- La ampliación y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Garantías para las PYMEs, con cerca de MXN 8 900 millones de recursos públicos asignados y canalizados a través de intermediarios financieros durante 2007-2012 en comparación con MXN 1 200 millones durante 2001-2006, y apoyo para casi 320 000 PYMEs (en comparación con 157 877 en el periodo anterior).
- Una red ampliada de Centros México Emprende que sustituyeron a los centros de desarrollo empresarial anteriores, con 200 centros en operación en 2011 en comparación con 155 en 2006.
- Una red ampliada de incubadoras de negocios, que sumaba 500 a finales de 2011 en comparación con 254 en 2006.

Las políticas públicas tuvieron flexibilidad suficiente para atender los problemas generados por la crisis financiera y económica global que comenzó en 2008. La recesión

* Después de la creación, a finales de 2007, de ProMéxico como el órgano nacional de fomento de exportaciones e inversiones, dependiente de la Secretaría de Economía, las acciones y estrategias implementadas por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa respecto al desarrollo de la oferta exportable se transfirieron paulatinamente a ProMéxico. La mayoría de los Centros PYMExporta se redujeron o cerraron.

relacionada que se experimentó en Estados Unidos ejerció fuertes efectos adversos sobre la economía mexicana, y el PIB se contrajo a 6% y 5.5% en 2009 y 2010, respectivamente. Se trató de la baja más grave en el crecimiento económico en América Latina, y reflejó la relativa apertura de la economía mexicana, así como sus fuertes vínculos en este rubro con Estados Unidos. Las medidas de política pública disponibles, como las garantías financieras, ayudaron en forma fundamental a que las PYMEs resistieran la crisis.

En el Cuadro 1 se muestran los avances logrados en la aplicación de las recomendaciones planteadas por la OCDE en su estudio de 2007. Sin embargo, hay nuevos retos, algunas debilidades persistentes en las condiciones de competitividad, y brechas por cerrar en materia de apoyo de políticas. Este informe examina la situación actual y recomienda cómo responder a ella.

Cuadro 1. **Avances en la implementación de las recomendaciones del estudio de la OCDE de 2007**

Recomendaciones de 2007	Medidas emprendidas desde 2007	Evaluación actual
Mejorar la coordinación de política pública		
Realizar una revisión metodológica para mejorar la coordinación de política pública entre todos los actores de las PYMEs.	La Secretaría de Economía llevó a cabo una minuciosa revisión del marco de política pública de las PYMEs y puso en marcha una nueva estructura de programa.	Los ajustes al marco de política pública redujeron la duplicación, mejoraron la coordinación y aumentaron la visibilidad y el acceso al apoyo a las PYMEs.
Revisar los programas de desarrollo tecnológico y desarrollo regional y sectorial a fin de armonizarlos.	El nuevo marco de políticas integra las medidas de desarrollo tecnológico y desarrollo regional y sectorial a las medidas para segmentos empresariales objetivo. Se establecieron los Centros México Emprende para lograr una mayor armonización entre programas.	Se han alcanzado sinergias importantes. Se desarrolló la comunicación e integración de organizaciones intermediarias para compartir buenas prácticas.
Usar la secuencia natural de "estaciones de servicio" o "unidades de apoyo" para coordinar e integrar las políticas públicas.	El nuevo marco de políticas públicas ofrece apoyo a emprendedores y empresas a medida que avanzan desde su creación (*start-ups*) hasta las etapas de microempresas, pequeñas y medianas empresas, empresas gacela y tractoras.	El marco proporciona una coordinación e integración eficaces de política pública.
Efectuar un estudio interinstitucional en el gobierno federal, los estados y las autoridades locales para identificar dónde la reorganización de programas podría aumentar la eficiencia.	Diversas secretarías federales han implementado programas sectoriales concurrentes que incorporan medidas para el desarrollo de PYMEs. La Secretaría de Educación Pública; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y la Secretaría de Turismo han formulado compromisos de presupuesto para apoyar al sector de las PYMEs.	Podría lograrse una mejor coordinación interinstitucional a través del desarrollo de una declaración de políticas de PYMEs y emprendimiento de alto nivel que abarque las medidas de desarrollo de cada una de estas secretarías y consejos y mediante la reactivación del Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
Comunicar mejor el marco de políticas públicas de las PYMEs		
Emitir una breve declaración de política central respecto a las PYMEs, explicando con sencillez la esencia de cada medida en esta área.	Se ha establecido una visión amplia de las políticas de las PYMEs que implica "más y mejores empleos, más y mejores empresas, y más y mejores emprendedores". Sin embargo, no puede publicarse una declaración estratégica antes de estudiar el Plan Nacional de Desarrollo después de 2012.	A principios del siguiente periodo presidencial debería darse a conocer una declaración de políticas intergubernamental.
Llevar a cabo encuestas regulares sobre las opiniones de las PYMEs acerca de diferentes opciones de políticas públicas.	Durante el proceso de evaluaciones de los programas se solicitan opiniones de las PYMEs.	Debería emprenderse una mayor labor de consulta de los puntos de vista de las PYMEs respecto a las opciones de políticas públicas. Esto podría facilitarse con la creación de un Consejo Asesor en PYMEs para la Secretaría de Economía, formado por propietarios de PYMEs y emprendedores.

Cuadro 1. **Avances en la implementación de las recomendaciones del estudio de la OCDE de 2007** *(Cont.)*

Recomendaciones de 2007	Medidas emprendidas desde 2007	Evaluación actual
Simplificar la terminología utilizada por las organizaciones de apoyo empresarial con sus clientes y desarrollar "difusores de políticas" para clarificar los servicios a los posibles clientes.	La Secretaría de Economía ha puesto en marcha una plataforma electrónica para permitir que los solicitantes entreguen sus proyectos en línea y den seguimiento a los avances en su aprobación. En el sitio web se cuenta con un conjunto claro de reglas y procedimientos de operación del Fondo PYME, así como con directrices para los solicitantes de proyecto. Se ha desarrollado un nuevo sistema de Centros México Emprende para brindar un punto de acceso de ventanilla única a los posibles clientes.	La comunicación acerca de las medidas de políticas públicas de PYMEs entregadas a través del Fondo PYME es transparente y de fácil comprensión. El nuevo sistema de Centros de México Emprende ayuda a la difusión de políticas públicas. Se requiere ofrecer al personal de los centros más capacitación para comunicar los servicios disponibles a los posibles clientes y prestar servicios de buena calidad.
Aumentar la capacidad de los estados y las autoridades locales para absorber esfuerzos de política federal y emprender iniciativas de políticas públicas		
Expandir los programas de desarrollo de capacidad en los gobiernos estatales y locales a fin de incrementar su competencia para brindar políticas a las PYMEs y los emprendedores.		El gobierno federal no proporciona apoyo formal de desarrollo de capacidad para los encargados del diseño de políticas públicas de los gobiernos estatales y locales. Debería brindarse a los profesionales en desarrollo económico formación en diseño, aplicación y evaluación de políticas. Es importante estimular el intercambio de buenas prácticas entre los intermediarios, en particular entre los recién formados Centros México. Emprende y los integrantes del sistema nacional de incubación.
Fortalecer la capacidad de los estados de diseñar directrices eficaces para el uso de los recursos del Fondo PYME por parte de los prestadores de servicios y organizaciones intermediarias.		Los estados no diseñan directrices acerca del uso del Fondo PYME. Para aumentar dicho Fondo en los estados con escasa representación, todos los estados deberían ofrecer información clara a los posibles prestadores de servicios acerca de los objetivos y procedimientos del Fondo y la manera de recibir financiamiento eficazmente.
Apoyar a las autoridades estatales y locales en sus esfuerzos por diseñar programas de desarrollo de capacidad institucional específicos para regiones menos privilegiadas.	Se ha aumentado la flexibilidad para permitir que los proyectos locales específicos de regiones con escasa representación y pobres reciban recursos del Fondo PYME. Sin embargo, no ha habido un esfuerzo de desarrollo de capacidad institucional específico para estas regiones.	Los estados disponen de una considerable flexibilidad para personalizar proyectos del Fondo PYME y pueden seleccionarse ciertas solicitudes a nivel estatal. No obstante, el gasto del Fondo se concentra demasiado en la capital del país y sus alrededores. El desarrollo de capacidad institucional para utilizar el Fondo PYME en otras regiones ayudaría a reequilibrar el gasto.
Desarrollar más sinergias entre los programas federal, estatales y locales.	Se diseñaron los procedimientos operativos del Fondo PYME para estimular las sinergias entre los programas federales y estatales, y a menudo implican un cofinanciamiento de proyectos equitativo tanto a nivel federal como estatal. Los gobiernos locales no tienen muchas responsabilidades en el área del apoyo al desarrollo económico.	El funcionamiento actual del Fondo PYME permite que haya sinergias entre los órdenes de gobierno, pero simplificar sus reglas y procedimientos ayudaría a los actores estatales y locales a aumentar su uso del Fondo y, con ello, su adaptación a las necesidades locales de políticas que van emergiendo. También sería útil para incrementar la participación de las delegaciones federales y otros actores a nivel estatal en debates sobre el desarrollo de políticas federales.
Crear una cultura eficiente de evaluación en todos los niveles de gobierno, unidades de apoyo y organizaciones intermediarias		
Desarrollar procedimientos completos y sistemáticos que estimen y comuniquen los impactos de las políticas públicas.	Cada secretaría dispone de procedimientos de evaluación relativos a sus instrumentos de apoyo para PYMEs, y hay diversos órganos específicos de evaluación a nivel federal, incluidos la Auditoría Superior de la Federación, los Órganos Internos de Control, el Centro Nacional de Evaluación, el INEGI y la SHCP. Cada uno de ellos evalúa los programas bajo su responsabilidad. Todos los gobiernos estatales y municipales tienen sus propios mecanismos de vigilancia y control.	Actualmente los procedimientos de evaluación están fragmentados en el gobierno y hay importantes variaciones en su calidad y cobertura. Muchas evaluaciones que ahora se llevan a cabo se concentran en medir actividades y resultados en vez de impactos; asimismo, los estimados de impacto de las políticas públicas que se ofrecen no siempre se basan en metodologías sólidas. La evaluación se optimizaría mediante la creación de una organización con influencia política en el seno del gobierno federal, que utilice métodos confiables para evaluar políticas y programas y base la formulación de políticas futuras en los resultados.

Cuadro 1. **Avances en la implementación de las recomendaciones del estudio de la OCDE de 2007** *(Cont.)*

Recomendaciones de 2007	Medidas emprendidas desde 2007	Evaluación actual
Emprender un análisis formal de diferencias para determinar las necesidades de políticas públicas de las PYMEs.		Sería útil realizar una investigación formal de los retos afrontados por las PYMEs y la manera en que las políticas públicas pueden resolverlos; sin embargo, esto ya no constituiría la mayor prioridad.
Hacer de los procedimientos de evaluación de mejores prácticas una parte integral de cada programa de políticas públicas.	Han aumentado las actividades de evaluación de los programas. Se cuenta con una cantidad considerablemente mayor de datos disponibles sobre los clientes de los programas públicos.	Se dispone de gran parte de los datos requeridos para estudios de evaluación. Sin embargo, las evaluaciones efectuadas hasta ahora —con una notoria excepción tal vez— no han utilizado los enfoques más sólidos disponibles para determinar el impacto.
Establecer un órgano autónomo de evaluación.	Varias organizaciones gubernamentales llevan a cabo evaluación pero no hay un único órgano autónomo de evaluación de políticas de PYMEs y emprendimiento.	El establecimiento de un órgano autónomo de evaluación propiciaría el uso de procedimientos de evaluación de mejores prácticas y permitiría una evaluación más completa y sistémica en los gobiernos, incluida la comparación de resultados entre los programas.
Aumentar el uso de los programas por parte de las microempresas		
Crear y ampliar redes institucionales utilizando centros móviles de desarrollo empresarial.	No se han instituido centros móviles de desarrollo empresarial, pero la proporción de microempresas que se benefician de las políticas de apoyo ha aumentado gracias a los nuevos Centros México Emprende.	Ha habido una respuesta apropiada al problema del aumento del acceso de los microempresarios al apoyo de políticas públicas.
Ampliar la presencia de instituciones de microcréditos que utilicen microbancos móviles.	La infraestructura de organizaciones de microcréditos se ha fortalecido, aunque los microbancos móviles no han sido un elemento clave de la mejora en el apoyo.	Hay un buen apoyo público al microcrédito. La prioridad para el futuro debería ser estimular el otorgamiento de microcréditos por parte del sector privado, aun mediante el incremento de la competencia en el sector bancario.
Desarrollar nuevos productos financieros específicos para microempresas.	El Programa Nacional de Microempresas (2007-2012) se aplicó con miras a brindar apoyo personalizado a las microempresas. Ofrece acceso a servicios de capacitación y consultoría en la primera etapa y acceso al financiamiento para equipo con la finalidad de cubrir las necesidades de modernización de sus microempresas en la segunda etapa (para quienes hayan concluido con éxito la etapa de capacitación y consultoría).	La Secretaría de Economía ha trabajado eficazmente, en cooperación con instituciones financieras no bancarias en particular, para desarrollar y ofrecer nuevos productos crediticios a microempresas.
Estimular a las microempresas a unirse a asociaciones, a ayudar en el diseño y la ejecución de políticas personalizadas.	El desarrollo de programas de microempresas surgió del diálogo con asociaciones de microempresas, lo cual ha permitido el fortalecimiento de estas agrupaciones empresariales.	Las microempresas aún no están bien representadas en las asociaciones empresariales. Es necesario estimular una mayor participación y consultar con el sector de la microempresa para asegurar que los encargados de la elaboración de políticas públicas comprendan sus necesidades.
Incrementar los recursos para las políticas de las PYMEs		
Incrementar los recursos financieros disponibles para el Fondo PYME.	Los recursos totales asignados al Fondo PYME aumentaron a MXN 17 600 millones (USD 1 400 millones) para 2007-2012. El gasto en capacitación e infraestructura empresariales promedia MXN 3 500 millones (USD 277 millones) al año, en comparación con una media de MXN 2 mil millones (USD 158 millones) al año en 2004-2006. Se asignaron MXN 8 900 millones (USD 705 millones) al Sistema Nacional de Garantías de las PYMEs a través del Fondo PYME.	Los recursos del Fondo PYME aumentaron. Una enmienda a la Ley para la Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa de 2002 efectuada en 2011 garantiza que el presupuesto asignado al Fondo PYME no puede ser menor que el del año inmediato anterior.
Utilizar recursos incrementales generados en el presupuesto federal por el crecimiento económico para ampliar los programas de las PYMEs y crear una cultura eficaz de evaluación.	En 2007-2008 se asignaron recursos incrementales para el Fondo PYME. Esto incluyó recursos para los programas de las PYMEs y para evaluación.	Los recursos adicionales han permitido mejoras en la recopilación de datos de evaluación y un mayor apoyo del programa. Se necesitan esfuerzos adicionales para incorporar una cultura de evaluación y aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas.

Cuadro 1. **Avances en la implementación de las recomendaciones del estudio de la OCDE de 2007** *(Cont.)*

Recomendaciones de 2007	Medidas emprendidas desde 2007	Evaluación actual
Otras recomendaciones		
Mejorar la recopilación de información sobre PYMEs para ayudar al análisis de políticas públicas.	La recopilación de información sobre PYMEs se realiza por programa, pero no se lleva a cabo un análisis de la evolución de estas compañías con el paso del tiempo.	Es necesario desarrollar una base de datos que cubra todas las interacciones de las empresas con el gobierno. Todas las empresas deberían tener un único código para usarse en todas las circunstancias, a fin de reducir al mínimo las cargas burocráticas sobre ellas y permitir al gobierno sensibilizarse más a las necesidades de las PYMEs.
Aliviar la carga administrativa sobre las empresas.	En 2009 el gobierno puso en marcha una gran reforma regulatoria y una estrategia de simplificación. Se revisaron muchos procedimientos administrativos y regulatorios y se tomaron medidas al respecto. El gobierno también implementó un sistema para registrar una empresa y cubrir todos los requisitos de arranque de la misma en línea.	Estas medidas han facilitado considerablemente la apertura y la operación de empresas, pero aún se requiere una mayor simplificación administrativa.
Facilitar el cumplimiento de las regulaciones por parte de las PYMEs.		Existe un margen para aumentar la transparencia en las regulaciones.
Revisar las políticas de impuestos de sucesión para facilitar los procedimientos para cambios de propietario de las PYMEs.		Es conveniente implantar medidas que proporcionen incentivos fiscales para la inversión en PYMEs innovadoras, así como medidas para facilitar el financiamiento de la cesión de empresas a nuevas generaciones de propietarios.
Mejorar y ampliar la educación empresarial en escuelas y universidades.	La Secretaría de Economía ha promovido el emprendimiento en universidades y, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, estableció un Consejo para el Financiamiento de Iniciativas Empresariales que proporciona financiamiento para programas de competencias empresariales y actividades extracurriculares en educación superior.	La educación empresarial y las iniciativas de apertura de empresas deberían ampliarse a escuelas y colegios técnicos.

Bibliografía

OCDE (2007), *SMEs in Mexico: Issues and Policies*, OCDE, doi: *http://dx.doi.org/10.1787/ 9789264031791-en*.

© OCDE 2013

Capítulo 1

Desempeño de las pequeñas y medianas empresas y el emprendimiento en México

En este capítulo se examina el estado actual y la reciente evolución del desempeño de las PYMEs y el emprendimiento en México. Presenta indicadores estructurales clave, como la proporción de PYMEs en el número total de empresas, el empleo y el PIB, la distribución sectorial y de tamaño de la actividad de las PYMEs, las tasas de creación de empresas (start-ups)*, los objetivos empresariales, las cifras de crecimiento de las empresas y la magnitud de la economía informal. Asimismo, se analizan los indicadores de desempeño, incluidas la productividad, las exportaciones, la inversión y la innovación.*

1.1. Tamaño y estructura del sector de las PYMEs

1.1.1. *La siguiente es la definición de las PYMEs en México*

Cuadro 1.1. **Definición de las PYMEs en México**

Tamaño	Sector	Rango del número de empleados	Rango del monto de ventas anuales (MXN millones)	Techo combinado[1]
Micro	Todos	Hasta 10	Hasta 4	4.6
Pequeña	Comercio	De 11 a 30	4.01 a 100	93
	Industria y servicios	De 11 a 50	4.01 a 100	95
Mediana	Comercio	De 31 a 100	100.01 a 250	235
	Servicios	De 51 a 100		
	Industria	De 51 a 250	100.01 a 250	250

1. Combinado = techo (empleados) x 10% + (ventas anuales) x 90%. La clasificación de la compañía por tamaño está determinada por la calificación obtenida a partir de la siguiente fórmula: puntos de la empresa = (número de empleados) x 10% + (monto de ventas anuales) x 90%. Debe ser igual o menor al techo combinado para su clasificación.
Fuente: www.compite.org.mx/DOFNuevaEstratificacionDeLasPyMEs.htm.

Las autoridades mexicanas estimaron que la población de PYMEs en México era de 4.1 millones en 2010, lo que representaba un estimado de 52% del PIB y 78.5% del empleo total. Es difícil generar descripciones exactas de la distribución por tamaño de las empresas debido a las variaciones entre las distintas bases de datos. Sin embargo, de acuerdo con el Censo Económico de 2008, el número total de unidades económicas en los tres principales sectores (comercio, servicios no financieros y manufactura) fue de 3 643 982 empresas, de las cuales sólo 5 944 eran grandes (es decir, 0.2%). Por consiguiente, en 2008, 3 638 038 empresas en total se clasificaron como micro, pequeñas o medianas empresas (PYMEs), lo que representa 99.8% de todas las empresas.

En los cuadros 1.2 y 1.3 se comparan datos de empresas de México con los de una mezcla de países en términos de los niveles de desarrollo económico, proporcionando así estándares contra los cuales identificar aspectos distintivos de la estructura de tamaño de las empresas en México.

Además de representar la gran mayoría de empresas, las PYMEs generan casi tres cuartas partes del empleo total en México, en comparación con cerca de la mitad en Estados Unidos, en un extremo, y 86% en Grecia, en el otro. Al igual que en la mayoría de los países, la proporción de la población de empresas representada por las PYMEs en México es más alta que su proporción del empleo total.

En la Gráfica 1.1 se confirma la excepcionalmente alta proporción de microempresas en México. De los 35 países mostrados, México ocupa el tercer lugar más alto por la proporción de las microempresas en su población empresarial. De ahí se concluye que en el país parecen escasear las empresas medianas.

Cuadro 1.2. **Distribución por tamaño de las empresas en México y varios países, 2007**

Como porcentaje del total de empresas

	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Brasil	66.4	26.6	5.7	1.3
Estados Unidos	76.9	19.9	2.0	1.1
Reino Unido	87.9	10.1	1.6	0.4
España	92.6	6.5	0.8	0.1
Francia	93.0	5.9	0.9	0.2
México	**94.5**	**4.4**	**0.9**	**0.2**
Portugal	94.5	4.7	0.7	0.1
Grecia	96.7	2.9	0.4	0.1

Fuente: OECD Structural and Demographic Business Statistics.

Cuadro 1.3. **Distribución por empleo de empresas en México y varios países, 2007**

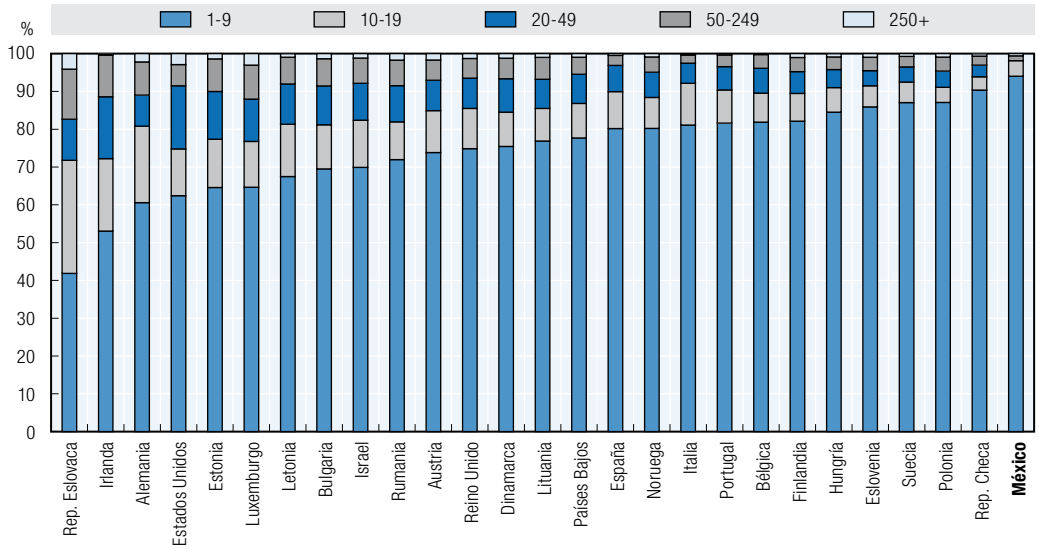
Como porcentaje del total de empresas

	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Brasil	7.3	19.7	21.7	51.3
Estados Unidos	11.1	23.0	13.2	52.7
Reino Unido	21.5	17.4	15.2	45.9
Francia	24.3	20.4	15.8	39.5
España	38.3	24.5	14.8	22.4
México	**39.5**	**16.2**	**16.7**	**27.6**
Portugal	41.8	23.0	16.4	18.9
Grecia	58.2	17.5	10.7	13.6

Fuente: OECD Structural and Demographic Business Statistics.

Gráfica 1.1. **Empresas clasificadas por tamaño, 2008 o último año disponible**

Porcentaje, por tamaño de empresa

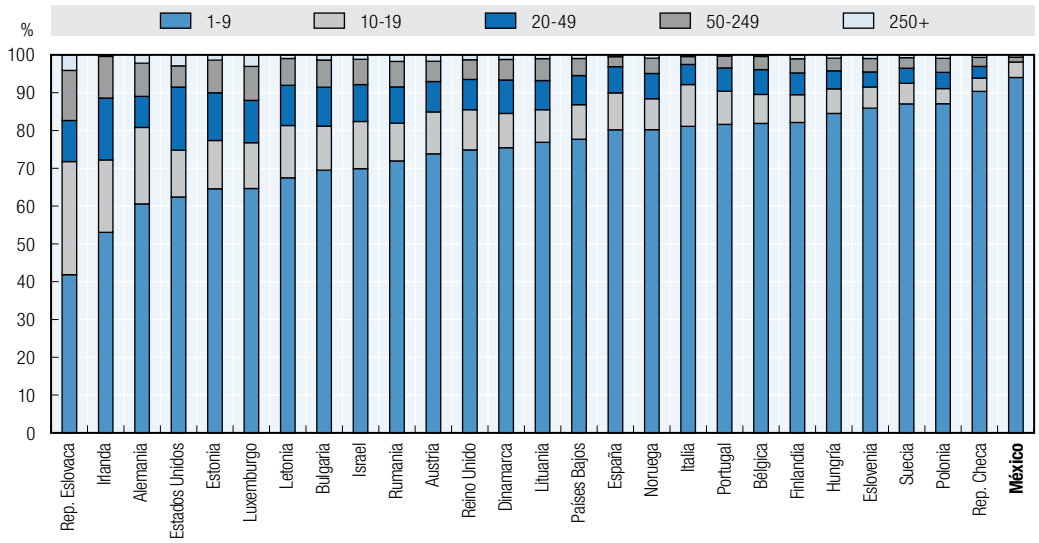


Notas: La unidad de medida es empresas para todos los países, excepto en Japón y Corea donde la unidad es establecimientos. En el caso de Irlanda sólo se cubren empresas con tres o más empleados, mientras que los datos de Japón y Corea no incluyen establecimientos con menos de cuatro y cinco empleados, respectivamente. Para Estados Unidos, el empleo en empresas se refiere al número de empleados y no al número de personas empleadas. Los datos abarcan la economía de mercado, excluida la intermediación financiera; para Brasil, Irlanda, Israel, Japón, Corea, Luxemburgo y República Eslovaca abarcan sólo los sectores de manufactura. Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales.

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

La estructura de tamaño de las empresas puede resultar afectada por la composición sectorial de las economías nacionales. Sin embargo, el predominio de las microempresas en México en relación con otros países se muestra en forma aún más clara al considerar la manufactura por sí sola. La proporción de microempresas de México en la manufactura, con 94% del total, es la más alta entre los 27 países comparados en la Gráfica 1.2.

Gráfica 1.2. **Empresas de manufactura clasificadas por tamaño, 2008 o último año disponible**



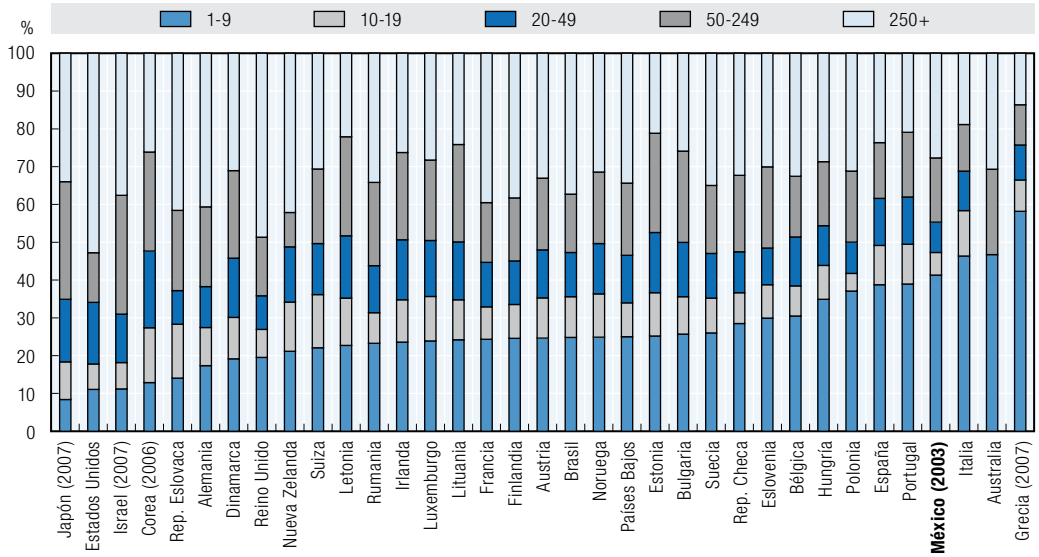
Notas: Los datos para Israel utilizan la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) Rev. 3. Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales. Las categorías de tamaño 10-19 y 20-49 son agregadas para México; la lista exacta de categorías de tamaño para México es la siguiente: 0-10, 11-50, 51-250, 251+. Las categorías de tamaño para Estados Unidos son 1-9, 10-19, 20-99, 100-499 y 500+.
Fuente: OECD Structural and Demographic Business Statistics Database.

En la Gráfica 1.3 se muestra el porcentaje del empleo total en cada una de las categorías de tamaño de empresas. Se pone mayor énfasis en la naturaleza excepcional de la distribución por tamaño de la empresa de México en el ámbito internacional, en el cual las microempresas prevalecen más que en la mayoría de los otros países. La generación de empleo ha sido un objetivo importante de la política pública gubernamental en los últimos años y las microempresas contribuyen a este objetivo. Sin embargo, teniendo en cuenta la mayor predisposición a las exportaciones y los niveles de productividad de las empresas medianas en comparación con las micro y pequeñas empresas, la ponderación de la distribución por tamaño a las microempresas en México restringe el desempeño de la exportación y la productividad.

La visión global oculta la variación en la contribución de las PYMEs entre sectores. Las microempresas predominan en el comercio, donde conforman 97.5% de los negocios, en comparación con 94.5% de las empresas en los servicios no financieros y 92.5% en la manufactura. Sin embargo, las PYMEs arriba del umbral de la microempresa son escasas en cada uno de los sectores, ya que representan 2.45% de las compañías en el comercio, 4.63% en los servicios no financieros y 5.12% en la manufactura. Hay una brecha considerable en las PYMEs de tamaño mediano en cada uno de los tres principales sectores de la economía, pero esto se observa en particular en la manufactura.

Gráfica 1.3. **Empleo por categoría de tamaño de empresa, 2008 o último año disponible**

Porcentaje



Notas: La unidad de medida es empresas para todos los países, excepto en Japón y Corea donde la unidad es establecimientos. En el caso de Irlanda sólo se cubren empresas con tres o más empleados, mientras que los datos de Japón y Corea no incluyen establecimientos con menos de cuatro y cinco empleados, respectivamente. Para Estados Unidos, empleo en empresas se refiere al número de empleados y no al número de personas empleadas. Los datos abarcan la economía de mercado, excluida la intermediación financiera; para Brasil, Irlanda, Israel, Japón, Corea, Luxemburgo y República Eslovaca abarcan sólo los sectores de manufactura. Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales.

Fuente: OCDE (2012), *Entrepreneurship at a Glance 2012*.

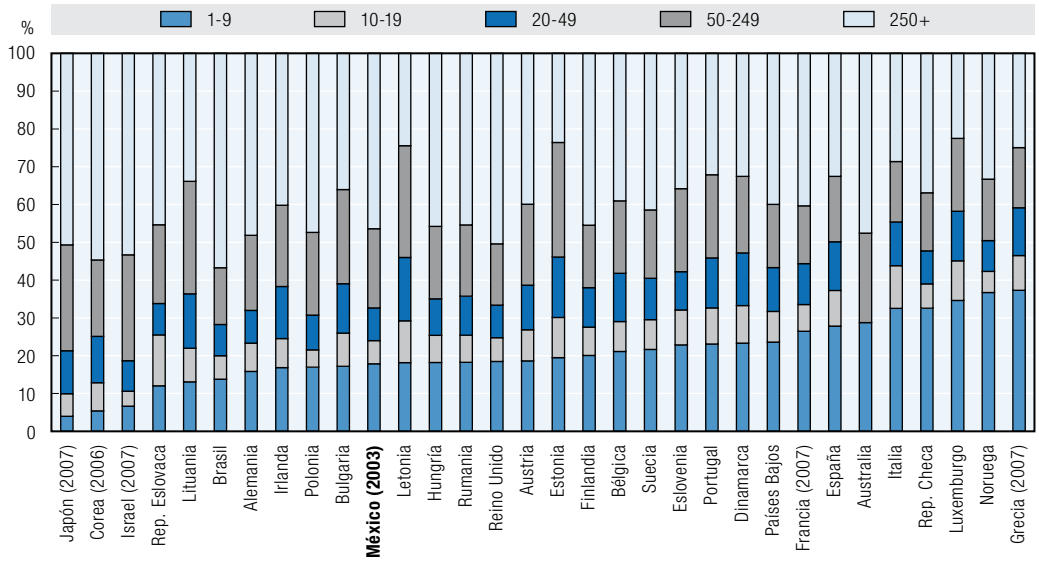
Uno de los aspectos distintivos de la economía mexicana es que las PYMEs hacen una contribución considerablemente menor al valor agregado en comparación con los países de referencia. Como se muestra en la Gráfica 1.4, las PYMEs en conjunto representan sólo 53.6% del valor agregado en México, muy por debajo de la cifra correspondiente en la mayoría de las demás economías de la OCDE.

El hecho de que las PYMEs contribuyan con alrededor de tres cuartos del empleo en México señala un déficit en su productividad. En gran medida esto refleja la relativa ponderación del sector de las PYMEs mexicano hacia las microempresas, pero también una relativamente baja productividad en el sector de estas últimas en comparación con otros países.

1.2. La economía informal

Es difícil medir con precisión la actividad económica informal debido a la falta de registro en fuentes estadísticas oficiales y a la vaga distinción entre las empresas formales e informales. Hay diferentes grados de informalidad. Dentro del sector informal operan empresas que no están registradas y que no cumplen con las leyes y regulaciones comerciales y fiscales. Junto con ellas, otras empresas están registradas pero evaden el pago de algunos impuestos al declarar sólo a una parte de sus empleados. Y hay un tercer conjunto de empresas totalmente formales que están legalmente registradas y cumplen por completo con las reglas comerciales y fiscales, y con las regulaciones laborales.

Gráfica 1.4. **Valor agregado por categoría de tamaño de empresa, 2008 o último año disponible**
Porcentaje



Notas: La unidad de medida es empresas para todos los países, excepto en Japón y Corea donde la unidad es establecimientos. En el caso de Irlanda sólo se cubren empresas con tres o más empleados, mientras que los datos de Japón y Corea no incluyen establecimientos con menos de cuatro y cinco empleados, respectivamente. Para Estados Unidos, empleo en empresas se refiere al número de empleados y no al número de personas empleadas. Los datos abarcan la economía de mercado, excluida la intermediación financiera; para Brasil, Irlanda, Israel, Japón, Corea, Luxemburgo y República Eslovaca abarcan sólo los sectores de manufactura. Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales.
Fuente: OCDE (2012), *Entrepreneurship at a Glance 2012*.

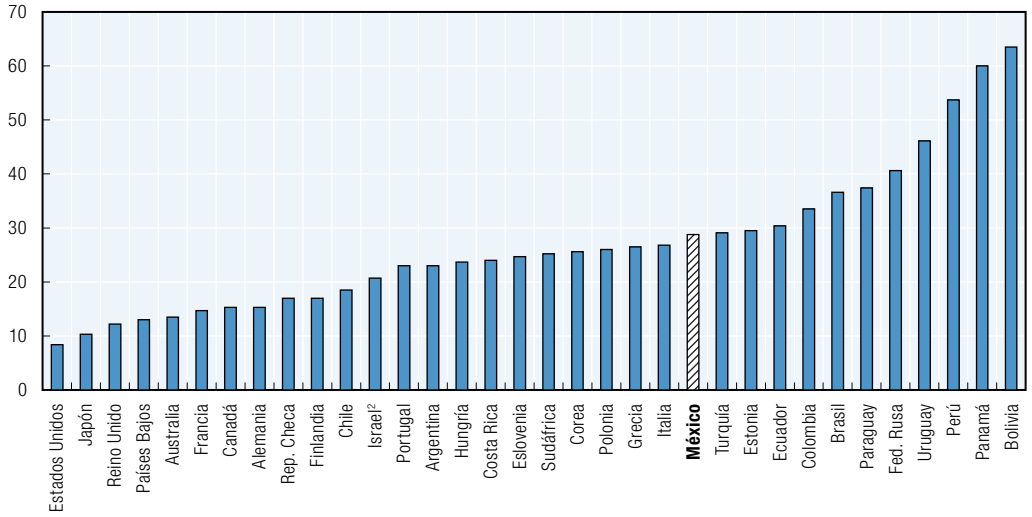
Tomando en cuenta la definición más amplia de informalidad que incluye empresas que evaden algunos impuestos, en una encuesta realizada por el INEGI en 2008 se encontró que 6.44 millones de empresas no podían proporcionar comprobantes de compra por las transacciones comerciales. Constituían 80.1% de las empresas encuestadas. Sin embargo, muchas de ellas no operaban del todo en la economía informal. Otros estimados sugieren que la contribución del sector informal al PIB puede oscilar entre 12% y 30% del PIB (Brambila, 2008; INEGI, 2000; Banco Mundial, 2004). Es difícil comparar el nivel de informalidad entre países, pero un estimado sugiere que el sector informal de México puede ser grande según los estándares internacionales (véase la Gráfica 1.5).

Un estimado más directo de la OIT basado en la proporción de la población urbana sin cobertura de salud o pensión también sugiere que el sector informal de México puede ser grande según estándares internacionales, pero no el más grande en el contexto latinoamericano (véase la Gráfica 1.6).

Si bien la actividad informal ofrece empleos y puede contribuir a reducir la exclusión social y económica en el corto plazo, es un lastre para el crecimiento económico y la generación de empleo en el largo plazo. Esto refleja la falta de acceso al crédito, la capacitación y la protección legal en el sector informal, lo cual reduce la capacidad de las empresas informales de invertir e introducir modelos operativos de mejores prácticas (Brandt, 2011), junto con la tendencia a conservar su tamaño pequeño para ocultar sus actividades. Además,

Gráfica 1.5. **Informalidad en diferentes países, 2007**[1]

Definición de Schneider



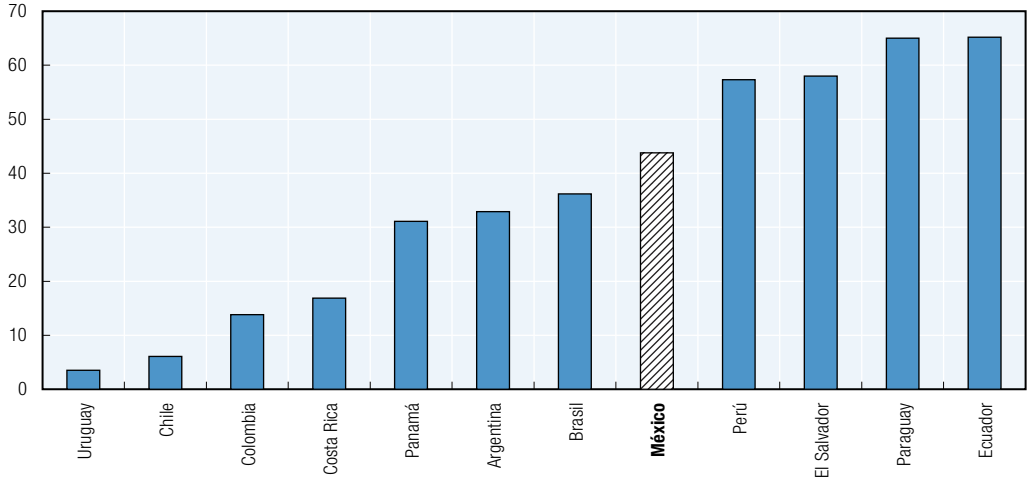
1. La definición de Schneider de la economía informal utiliza un modelo de indicadores múltiples, múltiples causas para estimar econométricamente la economía informal con una ecuación estructural con una variable latente. Es un intento de estimar toda la producción legal basada en el mercado de bienes y servicios que deliberadamente se oculta de las autoridades públicas para evitar el pago de impuestos sobre la renta, aportaciones a la seguridad social, respeto de las normas del mercado laboral legal y los procedimientos administrativos. Si bien el método se basa en fuertes supuestos, por lo que los resultados deben interpretarse con precaución, éste es el único indicador de la economía informal que permite una comparación entre una amplia gama de países.

2. Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales.

Fuente: OECD Economic Surveys: Mexico 2011, con base en OIT (2009), *Labour Overview – Latin America and the Caribbean*; F. Schneider, A. Buehn y C. Montenegro (2010), "New Estimates for the Shadow Economies all over the World", *International Economic Journal*, 24:4; OIT, *Key Indicators in the Labour Market*.

Gráfica 1.6. **Informalidad en los países latinoamericanos**

Definición de la OIT[1]



1. Definición de la OIT: Población urbana sin cobertura de salud o pensión en 2008. Para México, esta medida se corrige al restar a los trabajadores autoempleados que están registrados ante las autoridades tributarias o locales o ante una asociación comercial.

Fuente: OIT (2009), *Labour Overview – Latin America and the Caribbean*.

el sector informal no contribuye a la recaudación de impuestos y, por consiguiente, al desarrollo de los servicios e infraestructura públicos. Las empresas que no están registradas y no cumplen con las leyes y regulaciones comerciales también representan una competencia inequitativa para las empresas legales.

En este contexto, en México se justifica la intervención de políticas públicas diseñadas para promover la formalidad y desalentar la informalidad. Llevar a cabo una investigación detallada sobre la naturaleza de la actividad informal en México y los motivos de quienes operan estos negocios en la informalidad ayudaría a diseñar iniciativas gubernamentales en esta área, junto con evidencia de evaluación sobre los impactos de las iniciativas ya emprendidas.

1.3. Emprendimiento

1.3.1. Actitudes hacia el emprendimiento

En el Cuadro 1.4 se comparan las actitudes y percepciones empresariales de los adultos en México con las de otras economías de la OCDE. Los mexicanos tienen una propensión por arriba del promedio a percibir buenas oportunidades para abrir una empresa en los siguientes seis meses. También sienten mucha confianza en que cuentan con los conocimientos y las competencias para hacerlo y es menos probable que duden en empezar un negocio por miedo al fracaso. Tienen más probabilidades de esperar abrir un negocio en los siguientes tres años que el promedio de las economías de la OCDE.

Las actitudes en la sociedad respecto al emprendimiento concuerdan con otros países de la OCDE en términos de considerar que el emprendimiento es una buena elección profesional y que figura frecuentemente en los medios. Sin embargo, proporciones ligeramente menores de mexicanos que otros residentes de la OCDE piensan que los empresarios tienen un estatus alto. Esto sugiere que hay un aspecto por resolver en lo que respecta al estatus que se otorga a los empresarios en la sociedad.

1.3.2. Autoempleo

El autoempleo incluye propietarios de negocios que se emplean únicamente a sí mismos y aquellos que emplean a otros pero están registrados como propietario o socio único. Estas personas poseen, en general, pocas ambiciones de crecimiento. Los datos más recientes sobre autoempleo en México son estimados muestra de la Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN). En 2008, de 8 108 755 micronegocios, 1 044 460 (12.9%) se consideraron empleadores mientras que 7 064 295 (87.1%) se consideraron autoempleados. El número de personas autoempleadas había aumentado en 10.9% de 2002 a 2008.

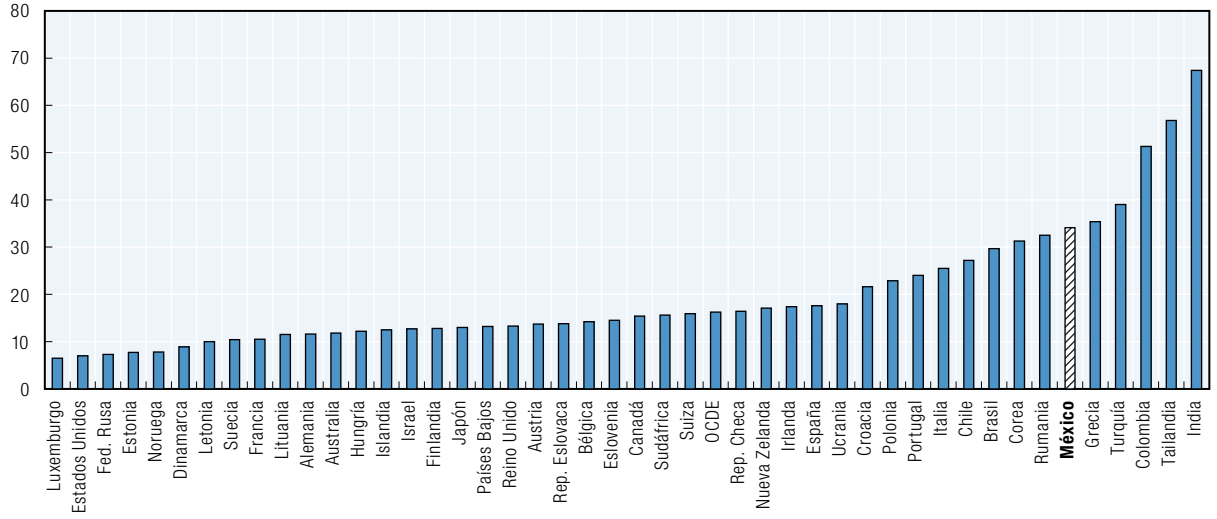
En la Gráfica 1.7 se muestra el autoempleo como porcentaje del empleo total en algunos países de la OCDE y de América Latina. La magnitud del autoempleo en México ocupa el segundo lugar sólo después de la de Ecuador. Un alto nivel de autoempleo, combinado con el predominio de las microempresas, es un aspecto característico del emprendimiento en México y sugiere que es necesario que las políticas públicas prioricen el apoyo a los emprendedores con ambición y capacidad para hacer crecer un negocio, a fin de aumentar la proporción de empresas de mayor tamaño.

Cuadro 1.4. **Actitudes y percepciones empresariales en economías de la OCDE, 2011**
Como porcentaje de la población de 18-64 años de edad

	Oportunidades percibidas	Competencias percibidas	Miedo al fracaso[1]	Objetivos empresariales[2]	Emprendimiento como buena elección profesional	Alto estatus para empresarios exitosos	Atención de los medios para el emprendimiento
Alemania	35	37	42	6	55	78	50
Australia	48	47	43	12	54	68	70
Bélgica	43	44	41	11	64	55	47
Chile	57	62	27	46	73	69	65
Corea	11	27	45	16	61	67	62
Dinamarca	47	35	41	7	..	..	..
Eslovenia	19	51	31	9	54	70	45
España	14	51	39	8	65	67	45
Estados Unidos	56	31	11	..	..	..	..
Finlandia	61	38	32	7	46	83	67
Francia	35	38	37	18	66	68	47
Grecia	11	50	38	11	61	69	33
Hungría	14	40	35	20	54	78	34
Irlanda	26	46	33	6	46	82	56
Japón	6	14	42	4	26	55	57
México	**43**	**61**	**27**	**24**	**57**	**58**	**48**
Noruega	67	33	41	9	53	80	60
Países Bajos	48	42	35	9	83	67	62
Polonia	33	52	43	23	73	64	58
Portugal	17	47	40	12	..	..	..
Reino Unido	33	42	36	9	52	81	47
República Checa	24	40	35	14	..	49	..
Suecia	72	40	35	10	52	71	62
Suiza	47	42	31	10	..	..	..
Turquía	32	42	22	9	..	..	..
Promedio (no ponderado)	35	43	36	16	58	69	53

1. El denominador es el grupo de 18 a 64 años de edad que percibe buenas oportunidades para empezar un negocio.
2. El encuestado espera abrir un negocio en los próximos tres años, como proporción de las personas de 16 a 64 años de edad que actualmente no participan en una actividad empresarial.
Fuente: Global Entrepreneurship Monitor.

Gráfica 1.7. **Autoempleo en países de la OCDE y algunos países no pertenecientes a la OCDE, 2008**
Como porcentaje del empleo total



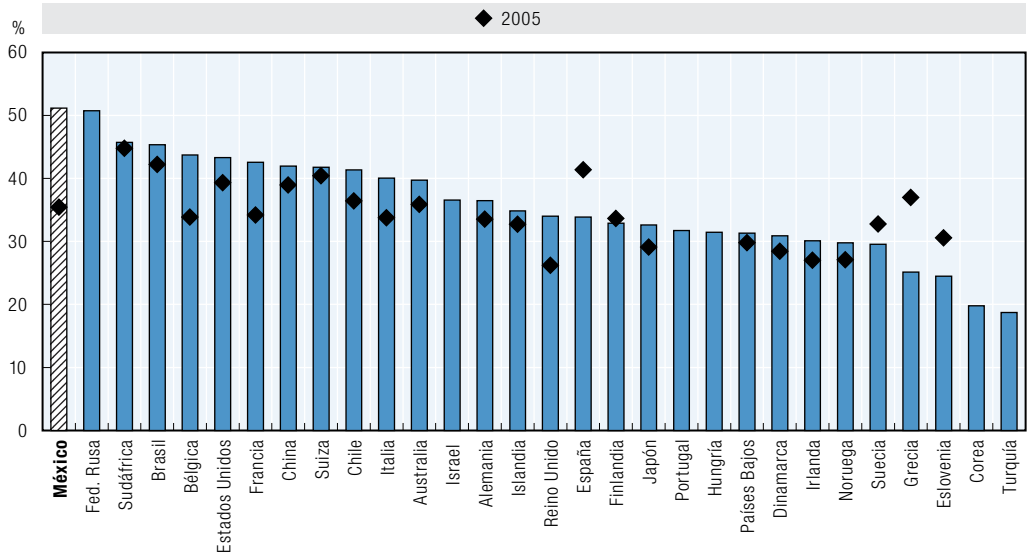
Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators Database.*

1.3.3. Diferencias de género en el emprendimiento

El Global Entrepreneurship Monitor proporciona información sobre personas implicadas en actividad empresarial en etapa inicial, ya sea como emprendedores nacientes que han dado sus primeros pasos para empezar una empresa o como propietarios de una empresa joven con hasta 42 meses de vida. En 2001, había 2.4 hombres mexicanos implicados en emprendimiento en la etapa inicial por cada mujer mexicana. Sin embargo, hacia 2010, esta proporción era casi 1 a 1.

En la Gráfica 1.8 se muestra que México se ha convertido en uno de los países con las tasas más altas de emprendimiento femenino en la zona de la OCDE. Este aumento sugiere una mejora drástica en los índices de emprendimiento en México en su conjunto, puesto que los índices para la mitad de la población se han elevado. Además, el alto índice de emprendimiento femenino no parece inclinarse con mayor fuerza al emprendimiento por necesidad que el promedio de las economías impulsadas por la eficiencia.

Gráfica 1.8. **Emprendimiento de las mujeres, 2005 y 2010**
Como porcentaje del total de emprendedores



Fuente: Global Entrepreneurship Monitor.

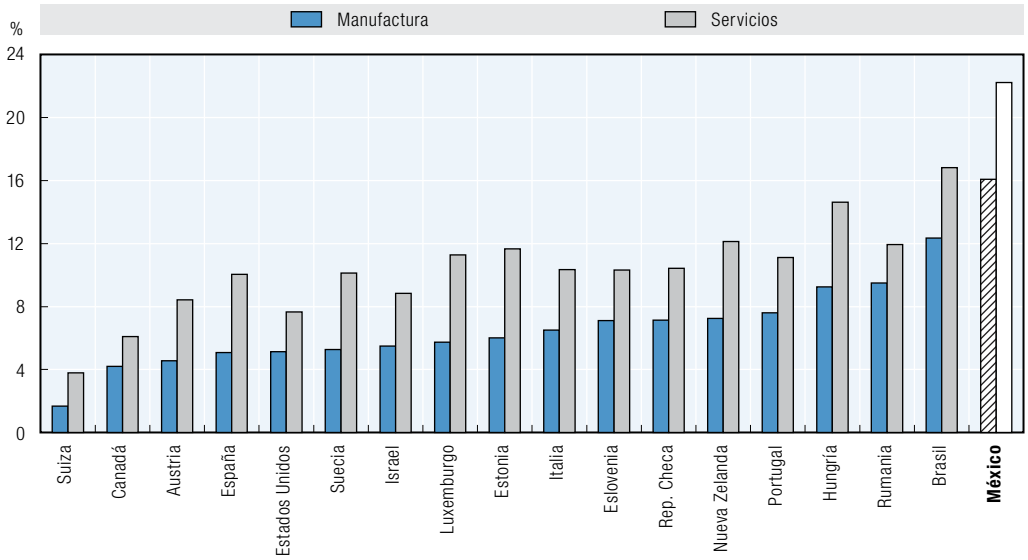
1.3.4. Nacimiento y muerte de empresas

La creación de empresas es un aspecto importante del dinamismo comercial. A menudo las nuevas empresas son más innovadoras que las que ya operan debido a que tienen que posicionarse en el mercado a través de nuevos productos, procesos o servicios. Varios estudios han mostrado cómo se relaciona el aumento en las tasas de apertura de negocios con un crecimiento económico más rápido (Audretsch y Keilback, 2005; Erken *et al.*, 2008). Además, el establecimiento de empresas empleadoras se vincula con mayores impactos en los índices correspondientes y en el crecimiento que el autoempleo (OCDE, 2012).

En la Gráfica 1.9 se hace una comparación internacional de las tasas de nacimiento de empresas empleadoras, calculado a partir del número total de empresas activas con por lo menos un empleado. México es el país con la clasificación más alta tanto en la manufactura

Gráfica 1.9. **Tasa de nacimiento de empresas empleadoras por sector, 2008**

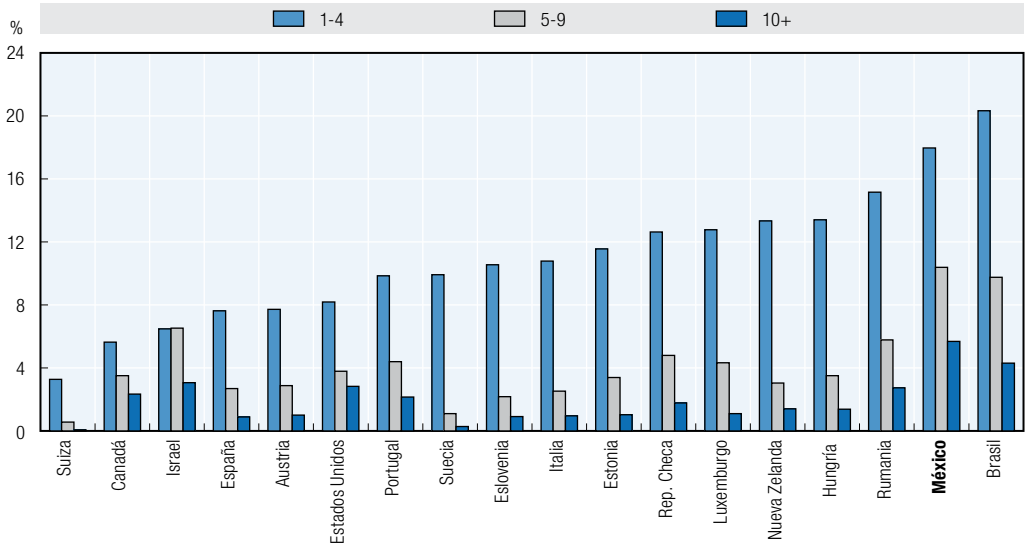
Porcentaje



Fuente: OCDE (2012), *Entrepreneurship at a Glance.*

Gráfica 1.10. **Tasa de nacimiento de empresas empleadoras clasificadas por tamaño, manufactura, 2008**

Porcentaje



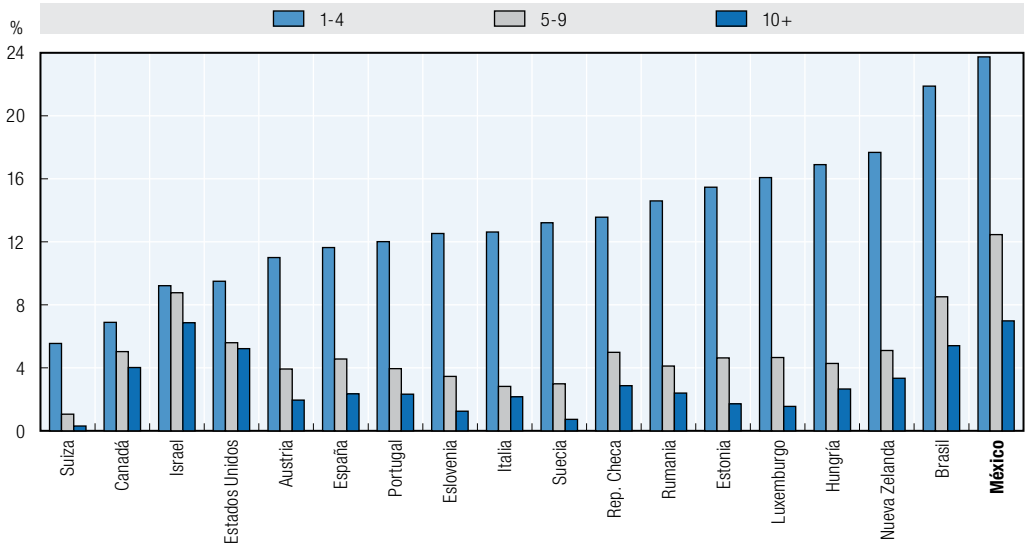
Fuente: OCDE (2012), *Entrepreneurship at a Glance.*

como en los servicios. Esto indica que el gobierno ha avanzado en lo que se refiere a disminuir los obstáculos de entrada para las empresas nuevas (*start-ups*) y facilitar el desarrollo de una cultura empresarial y otras condiciones generales empresariales positivas.

En las gráficas 1.10 y 1.11 se muestra que una parte desproporcionada de la generación de empresas tiene lugar en empresas que contratan entre uno y cuatro empleados. Ésta es una tendencia común en todos los países y es válida en la manufactura y los servicios.

Gráfica 1.11. **Tasa de nacimiento de empresas empleadoras clasificadas por tamaño, servicios, 2008**

Porcentaje



Fuente: OCDE (2012), *Entrepreneurship at a Glance*.

También muestran que México supera a los países comparados en generación de empresas en los niveles de mayor tamaño. Éste es otro aspecto muy positivo de la economía de las PYMEs mexicanas y puede indicar que el país comienza a alejarse de un predominio aplastante de las microempresas.

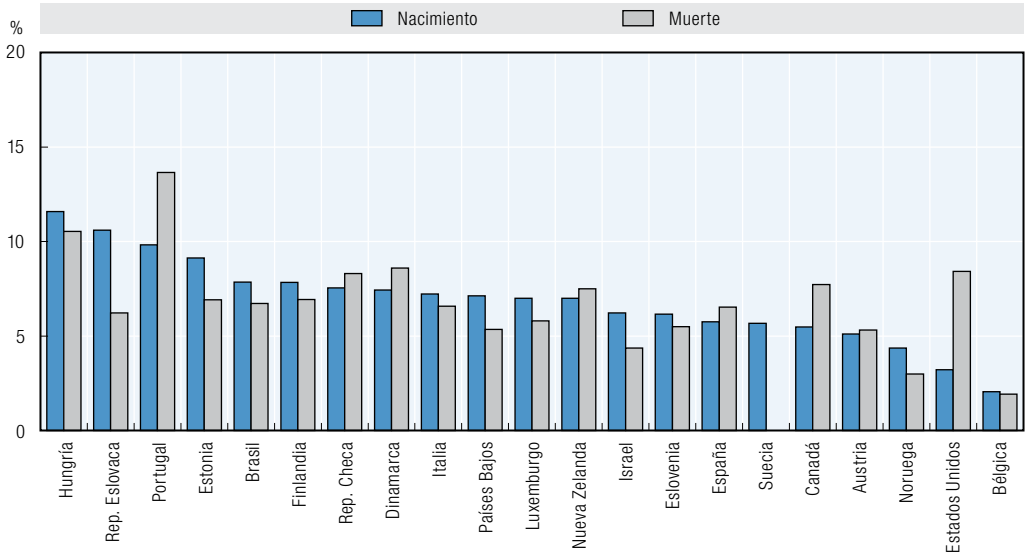
En las gráficas 1.12 y 1.13 se comparan las tasas de nacimiento de empresas en México con sus tasas de muerte en un contexto internacional. Esto revela que el número de empresas pequeñas existentes se ha elevado, debido a que nacen más empresas que las que mueren, lo cual contribuye a la generación de empleos. En México los nacimientos de empresas tienen tasas mucho más altas que las muertes de las mismas. La tasa de muerte de empresas de manufactura en 2006 en México, ubicada en 0.3%, fue la más baja de los países mostrados y mucho menor que la tasa de nacimientos de 6.1% en 2007. Del mismo modo, el índice de nacimientos de empresas en el área de servicios en México, ubicado en 7.9%, fue mucho mayor que el de muertes, de 1.8%, siendo esta última cifra la menor de las empresas de servicio de los países mostrados.

Los datos indican un crecimiento en el número de PYMEs, mismo que es confirmado por un análisis complementario de los resultados del Censo Económico, que muestran que entre 2003 y 2008 la tasa de nacimiento de empresas en todos los sectores sumó 8.15%, en comparación con una tasa de muerte de 4.45%; esto generó un aumento de 3.7% en el número de empresas.

Aunque el crecimiento en el número de empresas es importante para la creación de empleos cuando en la economía hay recursos sin utilizar, en el largo plazo las tasas bajas de muerte de empresas indicarían un cambio relativamente pequeño en el número de empresas y posibles problemas para trasladar recursos de usos menos productivos a otros más productivos. En este contexto puede justificarse un estudio de las barreras para el cierre de empresas en la economía mexicana.

Gráfica 1.12. **Tasa de nacimiento (2007) y tasa de muerte (2006) de empresas empleadoras en el sector de manufactura**

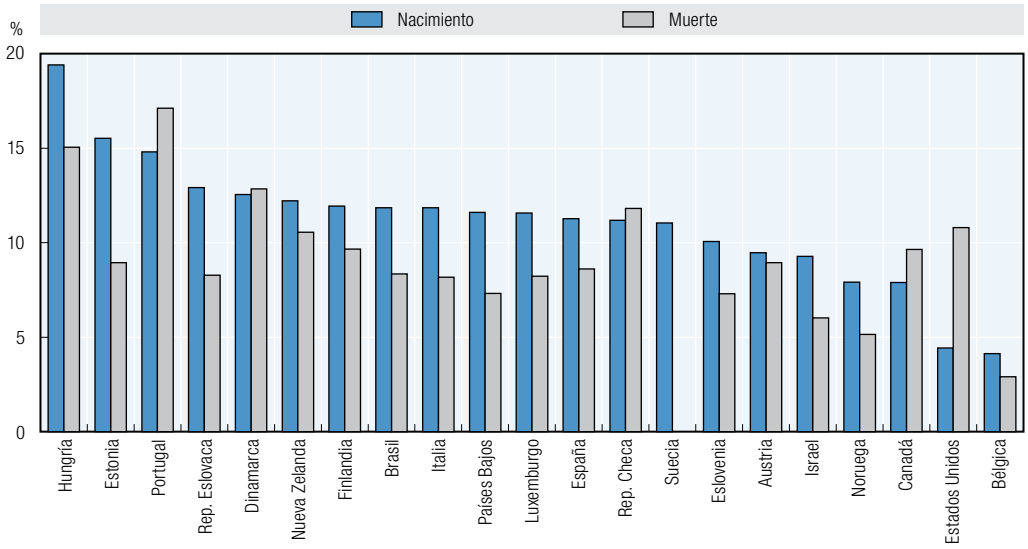
Como porcentaje de la población de empresas activas con por lo menos un empleado



Nota: Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales.
Fuente: OCDE (2011), *Entrepreneurship at a Glance*.

Gráfica 1.13. **Tasa de nacimiento (2007) y tasa de muerte (2006) de empresas empleadoras en el sector servicios**

Como porcentaje de la población de empresas activas con por lo menos un empleado



Nota: Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales.
Fuente: OCDE (2011), *Entrepreneurship at a Glance*.

1.3.5. *Empresas de alto crecimiento*

Es evidente que una minoría de PYMEs de crecimiento rápido generan normalmente la mayoría de los empleos. También tienden a relacionarse con un mejor desempeño en el ámbito de la exportación. Por ejemplo, Smallbone *et al.* (1995) mostraron que 23% de las PYMEs manufactureras establecidas (es decir, las que logran un alto crecimiento) generaron 71% de los nuevos empleos durante un periodo de 10 años y Anyadike-Danes, Bonner, Hart y Mason (2009) mostraron que 6% de los negocios del Reino Unido con las tasas de crecimiento más altas generaron la mitad de los nuevos empleos creados entre 2002 y 2008. Esto convierte a las empresas de alto crecimiento en un importante objetivo de la política pública. Un estudio realizado recientemente en Brasil, Chile y México (Loosens, 2009) identifica algunas de las características particulares de los empresarios que dirigen PYMEs de alto crecimiento en la región. Por lo general las compañías son fundadas por equipos de emprendedores; los emprendedores suelen tener estudios de posgrado con calificaciones en áreas técnicas; la mayoría contaba con experiencia considerable en el campo; muchos habían solicitado apoyo externo de la gerencia de la empresa y a menudo recurrieron a consultores externos o incubadoras de empresas. Muchas de las empresas eran también proveedores de inversionistas extranjeros, quienes los habían estimulado en lo relativo a la innovación organizacional, de producto y de proceso.

La gestión de la propiedad intelectual fue un tema difícil para las empresas. Muy pocas habían generado patentes y licencias; más bien, la mayoría intentaba proteger su capital intelectual mediante cláusulas de confidencialidad o la lealtad de su personal. Otro problema era el financiamiento. Las empresas dependían en gran medida de sus propios recursos de capital, lo cual puede deberse a la postura de los bancos comerciales poco inclinados a correr riesgos con proyectos emprendedores.

Estas observaciones sugieren de qué manera las políticas públicas pueden identificar a las empresas con potencial de alto crecimiento y los tipos de acciones que pueden ayudar a su desarrollo, incluso en las áreas de incubación, consultoría, gestión de capital intelectual y acceso al financiamiento.

1.4. Desempeño de las PYMEs

1.4.1. *Crecimiento del sector de las PYMEs*

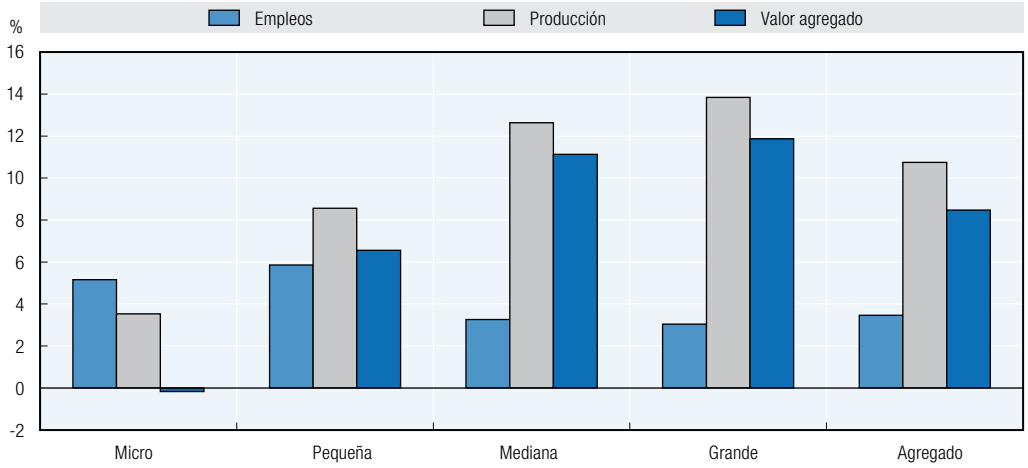
En la Gráfica 1.14 se muestra que las tasas anuales de crecimiento para la producción y el valor agregado del sector de las PYMEs se ubicaron considerablemente por arriba del aumento en el empleo durante el periodo 2003-2008, lo que sugiere una tendencia ascendente en la productividad. Sin embargo, los altos índices de aumento en la producción son en su mayoría una característica de las empresas medianas y grandes. La tendencia es mucho menos sana para las microempresas, en cuyo caso el valor agregado en realidad disminuyó. Por otra parte, las empresas pequeñas y las microempresas hacen una aportación relativamente fuerte al crecimiento del empleo.

Las pautas de crecimiento de las PYMEs varían según el sector. Durante 2003-2008 el empleo creció con mayor rapidez en los servicios no financieros, en tanto que la producción y el valor agregado crecieron con mayor rapidez en la manufactura (Cuadro 1.5).

En el Cuadro 1.6 se muestran las tendencias de productividad y rentabilidad de empresas de diferentes tamaños y sectores para el periodo 2008-2011. Las empresas

Gráfica 1.14. **Tasa anual de crecimiento del empleo, producción y valor agregado en México, 2003-2008**

Como porcentaje, por tamaño de empresa



Fuente: Elaboración basada en los Censos Económicos de 2003 y 2000, realizados por el INEGI.

Cuadro 1.5. **Tasa de crecimiento anual del empleo, producción y valor agregado en México por sector, 2003-2008**

Como porcentaje, por tamaño de empresa

Sector	Tamaño de empresa	Empleo	Producción	Valor agregado
Comercio	Micro	5.19	2.57	–0.83
	Pequeña	2.90	4.56	2.06
	Mediana	5.16	9.35	6.52
	Grande	-4.02	3.48	–0.70
	Total	4.19	5.22	1.61
Servicios no financieros	Micro	7.77	10.78	9.99
	Pequeña	7.27	8.59	8.49
	Mediana	3.56	8.40	7.83
	Grande	6.63	10.36	6.10
	Total	6.79	9.79	7.29
Manufactura	Micro	7.24	4.41	3.12
	Pequeña	1.59	5.13	4.59
	Mediana	-0.30	11.11	10.86
	Grande	1.08	13.33	10.21
	Total	2.11	12.28	9.80

Fuente: Censos Económicos de 2003 y 2000 realizados por el INEGI.

grandes fueron las más productivas y rentables, seguidas por las medianas, pequeñas y microempresas. La productividad y rentabilidad fueron más altas en el sector de manufactura y considerablemente más bajas en los servicios no financieros y el comercio. Además, en tanto que las empresas grandes y medianas aumentaron su productividad en 30% y 35% durante el periodo, la tendencia de productividad entre las microempresas fue negativa. Las tendencias de rentabilidad siguieron en gran medida a las de productividad. Esto se destaca de nuevo en el Cuadro 1.7.

Cuadro 1.6. **Productividad y rentabilidad de las empresas en México, 2008 y 2011**
En MXN miles, por sector y tamaño de empresa

		Productividad 2008[1]	Productividad 2011[1]	Rentabilidad 2008[2]	Rentabilidad 2011[2]
Comercio	Micro	77	72	110	97
	Pequeña	302	317	3 752	3 638
	Mediana	396	445	22 672	23 820
	Grande	402	504	81 112	87 525
	Agregado	175	180	338	322
Servicios no financieros	Micro	129	140	162	180
	Pequeña	224	232	2 240	2 284
	Mediana	330	378	15 345	17 154
	Grande	482	534	207 027	216 079
	Agregado	251	273	653	676
Industrias manufactureras	Micro	106	98	104	95
	Pequeña	425	472	2 844	3 022
	Mediana	1 006	1 393	36 457	50 179
	Grande	1 624	2 290	345 123	446 283
	Agregado	1 046	1 391	3 390	3 783
Todos los sectores	Micro	109	104	137	123
	Pequeña	322	347	3 110	3 129
	Mediana	597	775	26 637	33 158
	Grande	1 324	1 785	457 838	606 268
	Agregado	547	693	1 356	1 737

1. Miles de MXN de producto anual por empleado.
2. Miles de MXN de valor agregado por empresa anualmente.
Fuente: Censo Económico realizado por el INEGI.

Cuadro 1.7. **Cambios en productividad y rentabilidad, 2008-2011**
Como porcentaje, por tamaño de empresa

Categoría de tamaño de empresa	Cambio en productividad 2008-2011	Cambio en rentabilidad
Microempresa	-4.6	-10.2
Pequeña	7.8	0.6
Mediana	29.8	24.5
Grande	34.8	32.4
Todas	26.7	25

Fuente: Compilación propia basada en datos proporcionados por la Secretaría de Economía y extraídos de los Censos Económicos de 2003 y 2008.

1.4.2. Internacionalización de las PYMEs

Los acuerdos internacionales de comercio multilaterales y bilaterales firmados por el gobierno mexicano en años recientes han abierto importantes oportunidades de internacionalización para las PYMEs mexicanas, incluida la participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo que significa que México puede actuar como una plataforma de producción para Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, aunque el país genera una cantidad sustancial de exportaciones, éstas se ven dominadas por unos cuantos cientos de empresas grandes, en tanto que el sector de las PYMEs contribuye en menor medida.

Las PYMEs mexicanas afrontan retos singulares relacionados con la actividad exportadora. En el abastecimiento a Canadá y Estados Unidos, es prioritario mejorar en términos de diseño, calidad, marketing e innovación, y utilizar equipo de producción actualizado para reducir los precios. En particular, las PYMEs mexicanas tienden a producir

con costos relativamente altos en comparación con sus similares extranjeras y con las empresas mexicanas más grandes (Rostro, 2010).

Aparte de las exportaciones directas, hay un fuerte potencial de internacionalización de las PYMEs mexicanas mediante cadenas de valor globales como proveedores de empresas internacionales, en particular dentro del contexto de una base de manufactura para la región del TLCAN. La industria maquiladora se estableció en México a mediados de la década de 1960, con el Programa de Industrialización Fronteriza, orientado a atraer inversión extranjera ofreciendo incentivos fiscales y de otro tipo en una franja de 16 kilómetros a lo largo de la frontera norte de México. Esto proporciona importantes oportunidades para que las PYMEs ingresen a las cadenas de suministro a través de vínculos con operaciones de inversión extranjera directa.

1.4.3. Innovación en las PYMEs

México tiene uno de los niveles más bajos de gasto en investigación y desarrollo (I+D) por parte de las empresas como porcentaje del PIB entre los países de la OCDE. En 2005, se ubicó en sólo 0.23% del PIB (OCDE, 2009). Este bajo gasto refleja en gran medida el bajo nivel de I+D emprendidos por las PYMEs mexicanas. En 2005, las PYMEs con por lo menos 50 empleados representaban 60% del gasto de empresas en este rubro, en comparación con 96% del número total de empresas. En contraste, las empresas grandes representaban 40% del gasto de empresas en I+D de sólo 4% de las empresas restantes. Si bien no toda la innovación se deriva de la I+D, estas cifras sugieren que para incrementar la tasa de innovación en la economía en su conjunto, es necesario aumentar la innovación en las PYMEs.

1.5. Variaciones regionales y locales

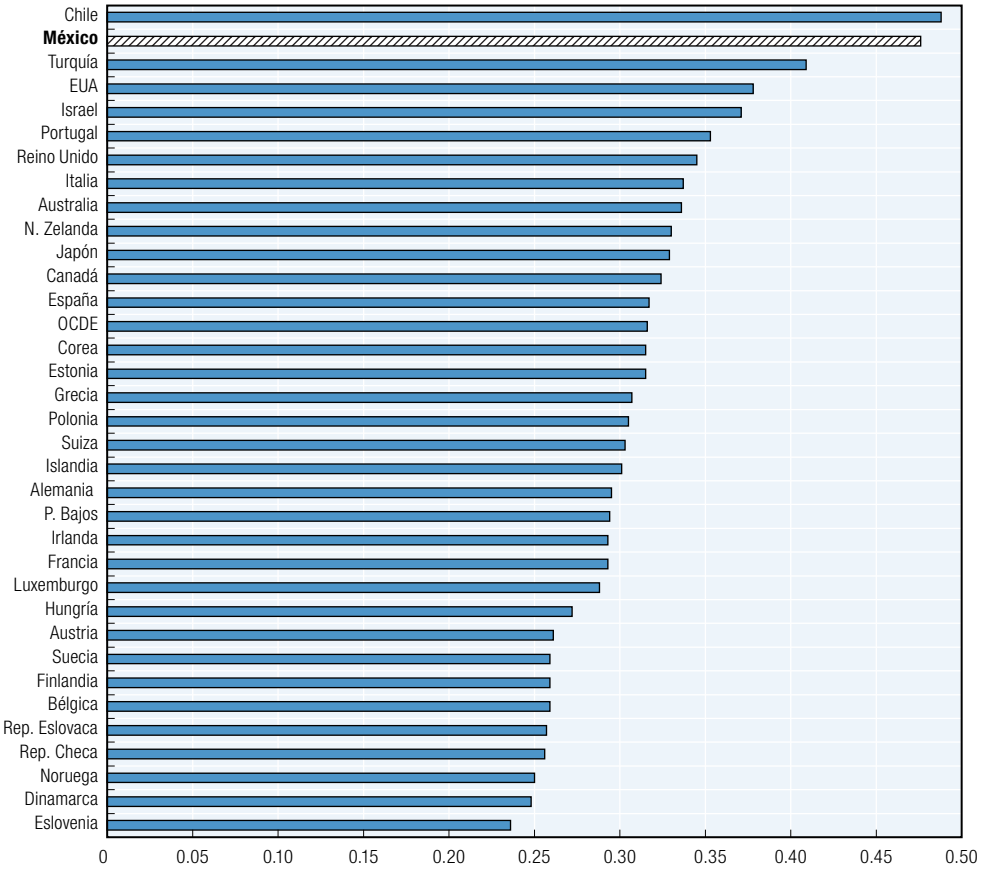
México es un país de contrastes. Como se muestra en la Gráfica 1.15, en la zona de la OCDE es el segundo país más inequitativo respecto a la distribución regional de los ingresos.

En la Gráfica 1.16 se ilustran las disparidades en ingresos en las regiones de México. El PIB per cápita en el Distrito Federal es cinco veces más alto que en Chiapas, el estado más pobre del país, mientras que en las demás regiones los ingresos más altos se concentran particularmente en los estados del norte con frontera con Estados Unidos y en el sur del Golfo de México (Campeche y Tabasco). Los estados del norte mencionados se han beneficiado desde 1994 de los acuerdos de libre comercio pactados con Estados Unidos y Canadá para atraer inversión extranjera directa (IED) en manufactura de baja tecnología, en tanto que los del Golfo concentran la inversión turística en México. Los estados situados en la costa sur del Pacífico (por ejemplo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero) son los más afectados por la pobreza.

Si bien hay notorias disparidades en los ingresos en los estados mexicanos, ha estado ocurriendo un proceso moderado de convergencia. Durante el periodo 2003-2008, el PIB per cápita del cuartil inferior de los estados mexicanos creció en 21%, en tanto que el cuartil superior lo hizo en 11%. De los siete estados con crecimiento más rápido durante este periodo, dos se encontraban en el cuartil inferior (Nayarit y Zacatecas), tres en el segundo cuartil más bajo (Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí), y sólo dos en el cuartil superior (Campeche y Tabasco) del PIB per cápita. Este proceso de convergencia es ilustrado por la relación moderadamente negativa entre las tasas recientes de crecimiento del PIB y el PIB per cápita actual (Gráfica 1.17).

Gráfica 1.15. **Coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos en los países de la OCDE, último año disponible**

(0 = menor desigualdad – 1 = mayor desigualdad)



Fuente: OECD Income and Population Database.

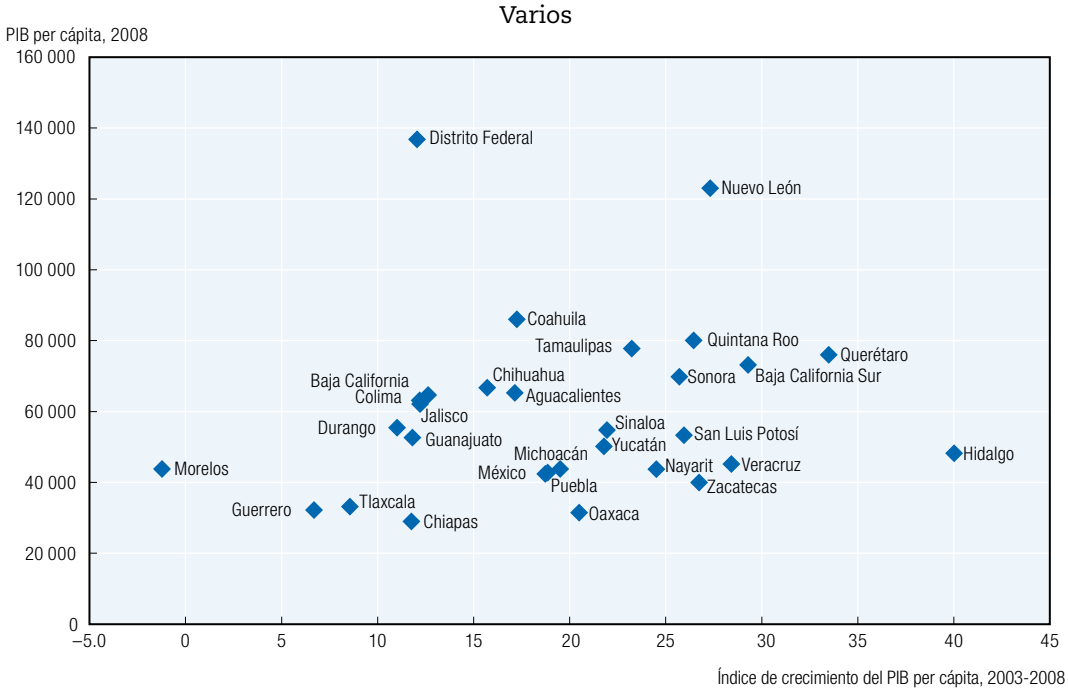
Gráfica 1.16. **PIB per cápita en México por estado, 2008**

MXN pesos, precios constantes 2000

Fuente: OECD Regional Database.

Gráfica 1.17. **Relación entre el índice de crecimiento del PIB (2003-2008) y el PIB per cápita (2008)**

Varios



Nota: Los estados de Tabasco y Campeche se excluyen puesto que tienen valores mucho más altos que el promedio y representan valores estadísticos atípicos.
Fuente: OECD Regional Database.

Hay también importantes disparidades espaciales en la actividad de las PYMEs y el emprendimiento en México. Prevalece la pauta de que las regiones con los ingresos más bajos tienen las densidades empresariales más altas, como se muestra en la Gráfica 1.18. Por consiguiente, la densidad empresarial (dominada por las PYMEs) más alta se presenta en Oaxaca (62.2 empresas por cada 1000 habitantes) y la más baja, en Baja California (31.0 empresas por cada 1000 habitantes). De manera más general, los índices de actividad PYME son relativamente altos en los estados pobres de la costa sur del Pacífico (Oaxaca, Guerrero y Michoacán) y relativamente bajos en la frontera con Estados Unidos. Esto parece reflejar un dominio de la IED y de los grandes establecimientos en el norte, incluidas las maquiladoras, y la falta de oportunidades alternativas de empleo y altos índices de emprendimiento por necesidad en los estados más pobres.

Lo anterior es confirmado por los datos sobre variaciones espaciales en el desempeño de las PYMEs en términos de productividad, rentabilidad y producción. Las pautas que surgen coinciden con la división centro-periferia observada antes, con una tendencia a que el desempeño sea mejor en los estados del centro y del sur, y más bajo en el norte (Gráfica 1.19).

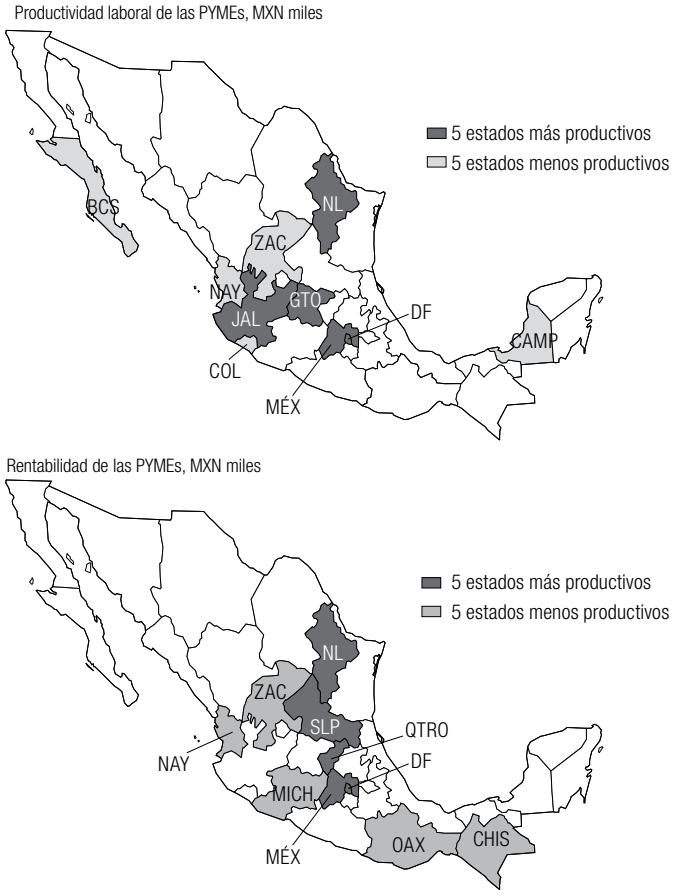
Por consiguiente, el reto espacial para México es promover no sólo el autoempleo sino también el emprendimiento impulsado por la oportunidad y más productivo en las regiones más pobres, y sustentar la diversificación de las economías regionales de ingresos más altos más allá de la sola atracción de IED hacia el desarrollo de sectores de las PYMEs complementarios.

Gráfica 1.18. **Densidad empresarial en México por estado, 2008**

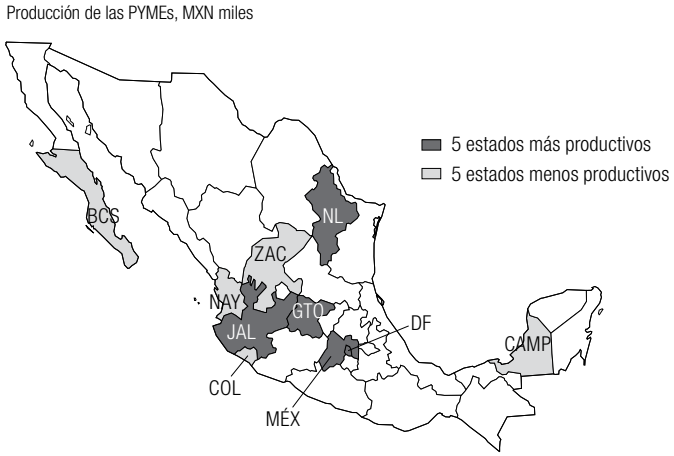
Número de empresas por mil habitantes

Fuente: INEGI.

Gráfica 1.19. **Estados más productivos y menos productivos, 2008**



Gráfica 1.19. **Estados más productivos y menos productivos, 2008**
(cont.)



Notas: Los rubros minería y suministro de electricidad, agua y gas se excluyeron por no contar con datos suficientes a nivel estatal.
Fuente: INEGI.

1.6. Conclusiones

El sector de las PYMEs y de emprendimiento en México tiene varias fortalezas importantes. El sector es grande en lo que se refiere al número de empresas y su contribución al empleo. Hay actitudes positivas en la sociedad hacia el emprendimiento. Ha habido un crecimiento significativo en actividad de autoempleo. La tasa de emprendimiento de las mujeres coincide con la de los hombres. La tasa de nacimiento de empresas es una de las más altas en la zona de la OCDE. Ha habido un crecimiento sustancial en el número de PYMEs y en valor agregado y producción. Hay una tendencia ascendente en productividad entre las PYMEs por encima del umbral de tamaño de las microempresas.

Junto con estas fortalezas se encuentran los siguientes retos clave:

- Aumentar la productividad y la rentabilidad en microempresas y reducir el tamaño y el alcance de la economía informal.
- Reequilibrar la economía de las PYMEs hacia mayores escalas de tamaño de éstas al sustentar a más empresas gacela y PYMEs de alto crecimiento y facilitar la evolución de las empresas más pequeñas al tamaño mediano.
- Mejorar el desempeño innovador de las PYMEs.
- Evitar que se sigan perpetuando los desequilibrios económicos regionales al aumentar los nacimientos de empresas y el número de las existentes, así como el desempeño en productividad, rentabilidad y producción de las PYMEs en la periferia.

Recuadro 1.1. **Recomendaciones específicas para el desempeño de las PYMEs y el emprendimiento**

Fortalecer a las microempresas y apoyar el cambio del sector informal al formal

- Brindar consultoría y capacitación básica a las microempresas sobre cómo aumentar la productividad y la rentabilidad.
- Desarrollar una estrategia activa para reducir la informalidad en la economía, reconociendo la naturaleza multifacética de la actividad informal. Brindar consultoría y capacitación básica a empresas que operan en la informalidad e interesadas en hacer la transición a la economía formal. Ofrecer ayuda para tener acceso a financiamiento y para entablar negociaciones con autoridades tributarias.
- Encargar que se identifiquen los principales segmentos del sector informal; evaluar el alcance y los métodos más apropiados para reducir el nivel de informalidad en la economía.

Estimular el crecimiento de las PYMEs para ingresar a escalas mayores de tamaño

- Desarrollar más nuevas empresas (*start-ups*) y PYMEs de alto crecimiento.
- Favorecer el crecimiento de las empresas en las distintas escalas de tamaño.

Incrementar el apoyo a las PYMEs innovadoras

- Apoyar a las PYMEs innovadoras ampliando la consultoría, la capacitación en liderazgo y el acceso a paquetes financieros apropiados.

Atender las disparidades espaciales en la actividad de las PYMEs y el emprendimiento

- Asegurar que el apoyo a los programas sea sensible a las diferencias regionales en el entorno para el desarrollo de pequeñas empresas.
- Realizar esfuerzos de política pública adicional en regiones con un número bajo de empresas y tasas de nacimiento para deshacerse de las disparidades que se autorrefuerzan.

Bibliografía

Anyadike-Danes, M., K. Bonner, M. Hart y C. Mason (2009), "Measuring Business Growth: High-Growth Firms and their Contribution to Employment in the UK", *National Endowment for Science, Technology and the Arts*, Londres.

Audretsch, D. y M. Keilbach (2005), "Entrepreneurship Capital and Regional Growth", *The Annals of Regional Sciences*, Vol. 39, pp. 457-469.

Banco Mundial (2004), *Doing Business in 2004, Understanding Regulation*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Brambila, M. (2008), *Modelling the Informal Economy in Mexico. A Structural Equation Approach*, inédito (*http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8504*).

Brandt, N. (2011), "Informality in Mexico", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 896, OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/5kg3nzlp1vmq-en*.

Erken, H., P. Donselaar y R. Thurik (2008), "Total Factor Productivity and the Role of Entrepreneurship", *Jena Economic Research Papers*, 2008-2019.

INEGI (2000), *Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, Ciudad de México.

Loosens, R. (2009), *High Growth SMEs, Innovation, Entrepreneurship and Intellectual Assets: A Study of High Growth SMEs in Brazil, Chile and Mexico*, Banco Interamericano de Desarrollo.

OCDE (2009), *OECD Reviews of Innovation Policy: Mexico 2009*, OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264075993-en*.

OCDE (2012), *Entrepreneurship at a Glance 2012*, OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/ entrepreneur_aag-2012-en*.

OIT (2009), *Labour Overview – Latin American and The Carribean*, OIT, Ginebra.

Rostro, F. (2010), "General Diagnosis of Mexican SMEs from the Perspective of Marketing Practices Efficiency", *Concyteg*, Ciudad de México.

Schneider, F., A. Buehn y C. Montenegro (2010), "New Estimates for the Shadow Economies all Over the World", *International Economic Journal*, 24, 4, 443-461.

Smallbone, D., R. Leigh y D. North (1995), "The Characteristics and Strategies of High Growth SMEs", *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, 1, 3, 44-62.

Anexo 1.A1

Categorías de tamaño de empresas para las gráficas 1.1 y 1.2

País	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Alemania	1-9	10-49	50-249	250+
Australia	1-9	10-49	50-199	200+
Austria	1-9	10-49	50-249	250+
Bélgica	1-9	10-49	50-249	250+
Brasil	1-9	10-49	50-249	250+
Corea	1-9	10-49	50-199	200+
Dinamarca	1-9	10-49	50-249	250+
Eslovenia	1-9	10-49	50-249	250+
España	1-9	10-49	50-249	250+
Estados Unidos	1-19	20-99	100-499	500+
Estonia	1-9	10-49	50-249	250+
Finlandia	1-9	10-49	50-249	250+
Francia	1-9	10-49	50-249	250+
Grecia	1-9	10-49	50-249	250+
Hungría	1-9	10-49	50-249	250+
Irlanda	3-9	10-49	50-249	250+
Islandia	1-9	10-49	50-249	250+
Israel	1-9	10-49	50-249	250+
Italia	1-9	10-49	50-249	250+
Japón	4-9	10-49	50-249	250+
Letonia	1-9	10-49	50-249	250+
Lituania	1-9	10-49	50-249	250+
Luxemburgo	1-9	10-49	50-249	250+
México	**1-9**	**10-49**	**50-249**	**250+**
Noruega	1-9	10-49	50-249	250+
Nueva Zelanda	1-9	10-49	50-99	100+
Países Bajos	1-9	10-49	50-249	250+
Polonia	1-9	10-49	50-249	250+
Portugal	1-9	10-49	50-249	250+
República Checa	1-9	10-49	50-249	250+
República Eslovaca	1-9	10-49	50-249	250+
Reino Unido	1-9	10-49	50-249	250+
Suecia	1-9	10-49	50-249	250+

© OCDE 2013

Capítulo 2

Entorno empresarial y condiciones de competitividad en México

En este capítulo se examinan las condiciones de competitividad y el clima empresarial para las PYMEs y el emprendimiento. Cubre aspectos como la facilidad para hacer negocios, las condiciones macroeconómicas, los recursos humanos, el acceso al financiamiento, la seguridad fiscal y social, las condiciones del mercado de productos, las leyes y regulaciones empresariales, la inversión extranjera directa y el sistema de innovación. Se identifican fortalezas y retos, y se ofrecen recomendaciones sobre políticas públicas.

2.1. Condiciones macroeconómicas

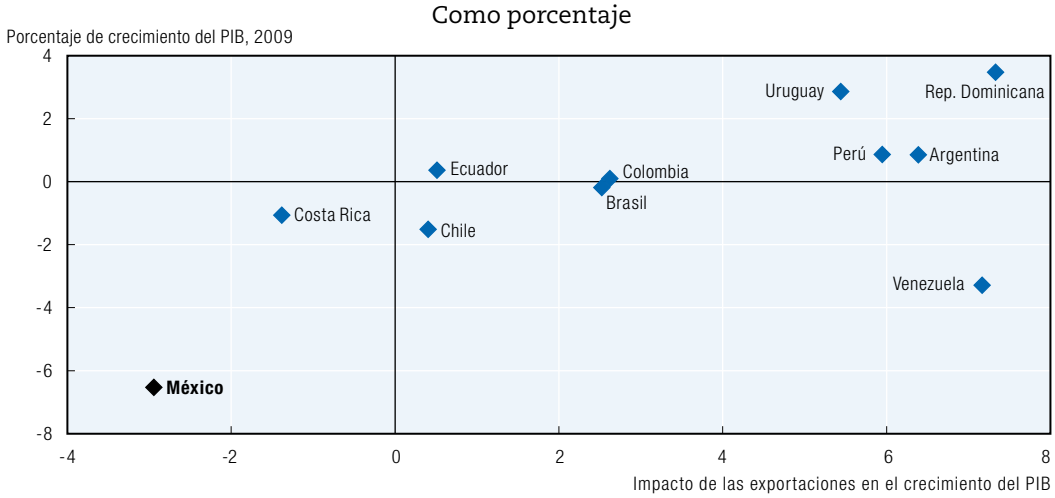
Las condiciones macroeconómicas ejercen una importante influencia sobre el desarrollo de las PYMEs y el emprendimiento, por ejemplo, a través de oportunidades de mercado e inversión ofrecidas por el crecimiento del PIB, los niveles y estabilidad de las tasas de cambio y su ascendiente en la capacidad de proveer al mercado interno y los mercados internacionales, así como el impacto de las tasas de interés en la capacidad para obtener financiamiento y emprender proyectos rentables.

En los últimos años, México ha asegurado condiciones macroeconómicas favorables en comparación con los países de la OCDE en general. Éstas han sido apuntaladas por un manejo prudente de las finanzas públicas y la política monetaria del banco central, así como una regulación y supervisión eficaces del sistema financiero. Otros aspectos favorables del entorno macro son las oportunidades abiertas para las PYMEs en la exportación y la participación en la cadena de valor global por la firma de nuevos acuerdos comerciales por parte de México, incluido el TLCAN. Asimismo, la competencia ha sido favorecida por la liberalización, desregulación y flujos internacionales de comercio, entre ellos la eliminación de controles de precios y las reducciones de las restricciones del mercado financiero.

El avance ha afrontado retos, dado el contexto macroeconómico global. Por ende, a pesar de su muy fuerte orientación exportadora (según datos de Comtrade de Naciones Unidas, en 2009 el país representó 57% de las exportaciones manufactureras de los países de América Latina), México se está recuperando de la crisis económica y financiera global mejor que muchos otros países de la OCDE. Su fuerte exposición a los mercados internacionales provocó que sufriera un choque inducido por las exportaciones y una profunda recesión con una contracción anual del PIB de 6.1% en 2009 (véase Gráfica 2.1). Pero desde entonces su

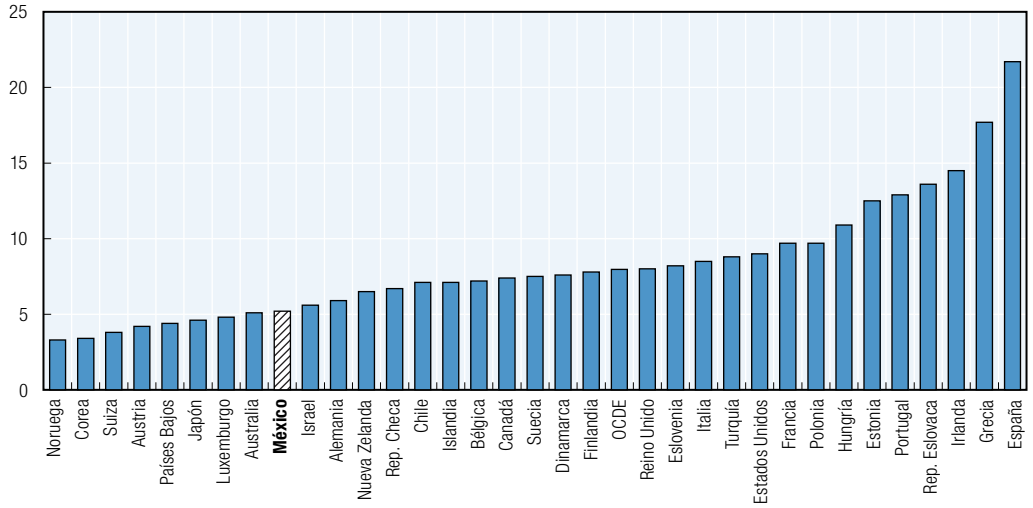
Gráfica 2.1. **Choque a las exportaciones y desaceleración del PIB en países de América Latina, 2009**

Como porcentaje



Fuente: OCDE (2011), *Latin American Economic Outlook 2011*, basado en ECLAC.

Gráfica 2.2 **Índices armonizados de desempleo en países de la OCDE, 2011**
Como porcentaje de la fuerza laboral civil



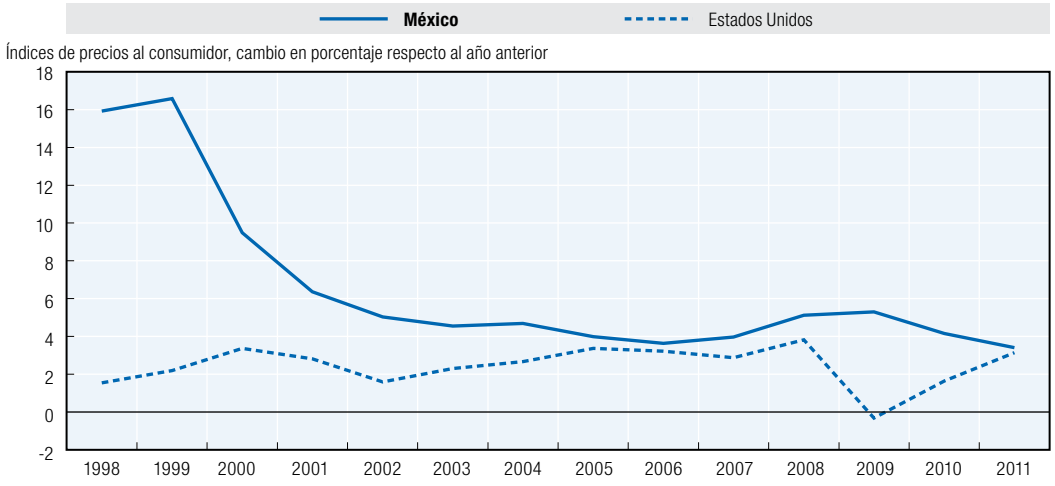
Notas: La media de la OCDE se calcula tomando un promedio simple de los estimados de punto a nivel país. En el cálculo se usa sólo el último año disponible de datos proporcionados por cada economía.
Fuente: OCDE (2012), *OECD Main Economic Indicators*, junio.

economía ha logrado una fuerte recuperación alcanzando tasas reales de crecimiento del PIB de 5.5% en 2010 y 4.5% en 2011.

El mercado laboral de México también se está recuperando bien de la crisis. Los índices de desempleo no han llegado a los altos niveles registrados en la zona de la OCDE en su conjunto y en 2011 se ubicaron en sólo 5.2%, uno de los índices más bajos de la OCDE (Gráfica 2.2).

La deuda pública se ha mantenido bajo control en niveles muy por debajo de los que tienen muchos otros países de la OCDE. Los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público muestran que en diciembre de 2011 la deuda pública bruta total de México era de sólo 33.8% del PIB, en comparación con, por ejemplo, 35.5% en Corea, 74.1% en España, 97.6% en Estados Unidos, 98.6% en Francia y 112.6% en Irlanda. Esto ha ayudado a México a lograr tasas de inflación históricamente bajas y bajas tasas de interés (Gráficas 2.3 y 2.4).

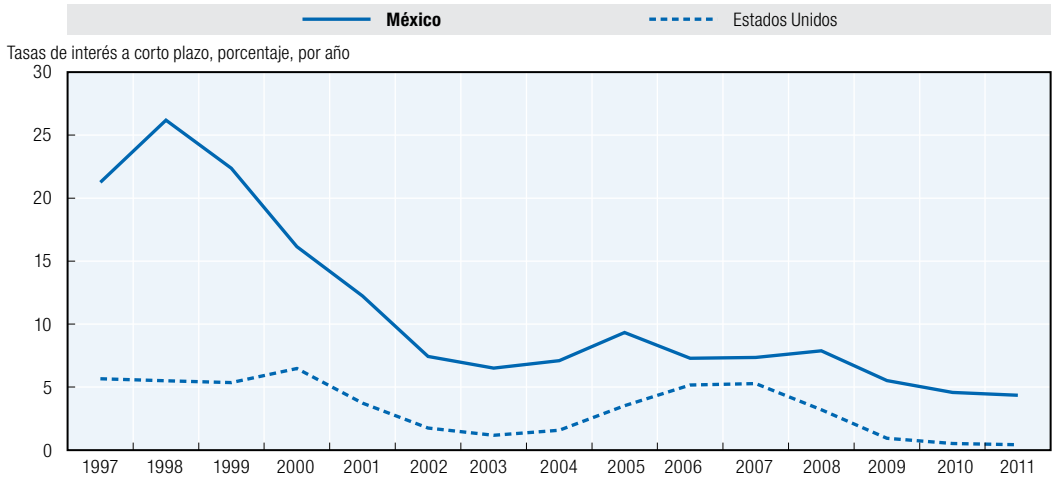
Gráfica 2.3. **Índices de precios al consumidor, 1998-2011**



Fuente: OECD Economic Outlook 91 Database.

Gráfica 2.4. **Tasas de interés a corto plazo, 1998-2011**

Porcentaje, por año

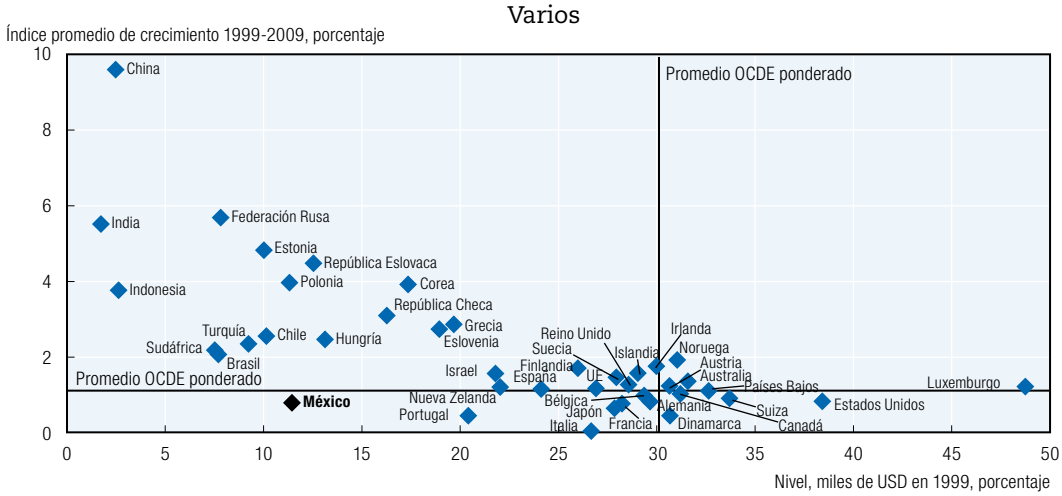


Nota: Tasas de mercado monetario a tres meses cuando están disponibles o tasas de instrumentos financieros semejantes. Para mayor información, véase *OECD Economic Outlook* "Sources and Methods".

Fuente: OECD Economic Outlook 91 Database.

Gráfica 2.5. **Niveles de PIB per cápita e índices de crecimiento**

Varios



Notas: El PIB per cápita se presenta en PPA constantes. En el caso de Luxemburgo, la población se aumenta por el número de trabajadores transfronterizos para tomar en cuenta su contribución al PIB. En el caso de Noruega, los datos se refieren al PIB de la Noruega continental, que excluyen la producción y envío de petróleo. Si bien el PIB total sobreestima el potencial de renta sostenible, el PIB continental lo subestima ligeramente ya que no se incluyen los retornos sobre los activos financieros en poder del fondo del petróleo en el extranjero.

Fuente: OCDE, *National Accounts Database* y *OECD Economic Outlook*, núm. 88; *Statistics and Projections Database*.

No obstante, la Gráfica 2.5 indica que México tiene un problema de crecimiento a mediano plazo en comparación con el promedio de la OCDE, lo que destaca la necesidad de elevar el crecimiento de la productividad de las PYMEs.

2.2. Facilidad para hacer negocios

En los últimos años México ha avanzado considerablemente en la mejora de su entorno de negocios, como lo confirman sus mejores clasificaciones en tres importantes índices internacionales respecto a los pilares fundamentales para las PYMEs y el emprendimiento. En el Cuadro 2.1

Cuadro 2.1. **Clasificaciones de México en índices de competitividad internacional**

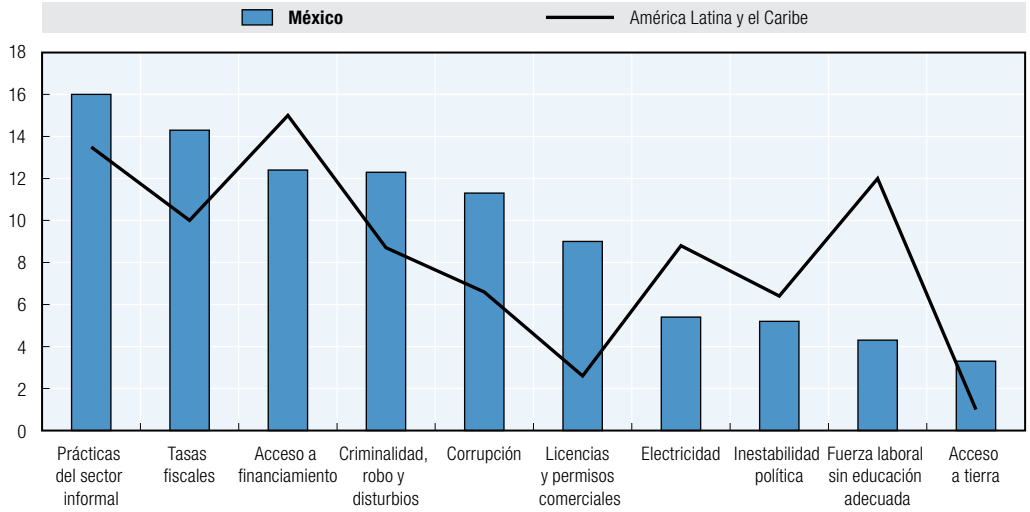
	Doing Business del Banco Mundial		Foro Económico Mundial		Institute for Management Development	
	Facilidad para hacer negocios	Apertura de empresas	Índice global	Sofisticación de la empresa	Índice general	Eficiencia de la empresa
Número de países	183	183	142	142	59	59
Posición de México 2012	53	75	58	56	37	42
Posición de México 2009	56	115	60	62	46	46
Mejora	+3	+40	+2	+6	+9	+4
Metodología	*Análisis de regulaciones*	*Análisis de regulaciones*	*Análisis de datos, encuestas de negocios*	*Análisis de datos, encuestas de negocios*	*Análisis de datos, encuestas de negocios*	*Análisis de datos, encuestas de negocios*
Contenido del índice	Apertura de empresas, manejo de licencias de construcción, registro de propiedad, obtención de crédito, protección de inversionistas, pago de impuestos, comercio transfronterizo, ejecución de contratos, solución de insolvencia y, por primera vez en este año, conexión de electricidad.	Requisitos mínimos de capital (% de ingreso per cápita); procedimientos (número), tiempo (días) y costos (% de ingresos per cápita).	Instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de productos, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación comercial, innovación.	Calidad de proveedores locales, estado de desarrollo de clústers, naturaleza de ventaja competitiva, amplitud de cadena de valor, control de distribución internacional, sofisticación del proceso de producción, alcance del marketing, disposición para delegar autoridad.	Desempeño económico, eficiencia gubernamental, eficiencia de negocios, infraestructura.	Productividad y eficiencia, mercado laboral, finanzas, prácticas gerenciales, actitudes y valores.

Fuente: Banco Mundial, Foro Económico Mundial e Institute for Management Development.

se muestran las clasificaciones y los cambios recientes pertinentes. Por lo general, el desempeño de México se ubica arriba del promedio para los países evaluados y va en ascenso.

La Encuesta de Empresas del Banco Mundial aporta mayor información sobre los factores que influyen en el desempeño de las empresas en México y los principales obstáculos percibidos por sus directivos. En la Gráfica 2.6 se presentan las 10 principales restricciones identificadas por las empresas (empresas grandes y PYMEs consideradas en conjunto) comparadas con el promedio de América Latina. Las restricciones mencionadas con más frecuencia se relacionan con las prácticas del sector informal (que por lo común se contemplan como competencia desleal por parte de las empresas formales), tasas fiscales y acceso a financiamiento.

Gráfica 2.6. **Obstáculos para todas las empresas en México, 2010**
Como porcentaje de las empresas que identifican los principales problemas como obstáculos



Notas: Los promedios regionales de los indicadores se calculan tomando un promedio simple de estimados de puntos a nivel país. En este cálculo sólo se emplea el último año disponible de datos obtenidos de encuestas.
Fuente: Banco Mundial, *Enterprise Survey*, 2010.

En la Gráfica 2.7 se muestra que las restricciones encontradas varían hasta cierto grado entre empresas de diferentes tamaños. Las prácticas del sector informal fueron consideradas como un obstáculo por las empresas de todos los tamaños. Las empresas medianas mencionaron como preocupaciones particulares la criminalidad, robo y disturbios y las tasas fiscales, en tanto que las empresas pequeñas mencionaron las tasas fiscales y el acceso a financiamiento. De todas maneras, cabe hacer notar que hay regímenes fiscales especiales para las empresas pequeñas y es posible que el impedimento señalado por los gerentes se vincule con la complejidad de las reglas fiscales, las cuales obligan a las PYMEs a contratar servicios de contabilidad especializados, en lugar de manejar las tasas fiscales nominales disponibles.

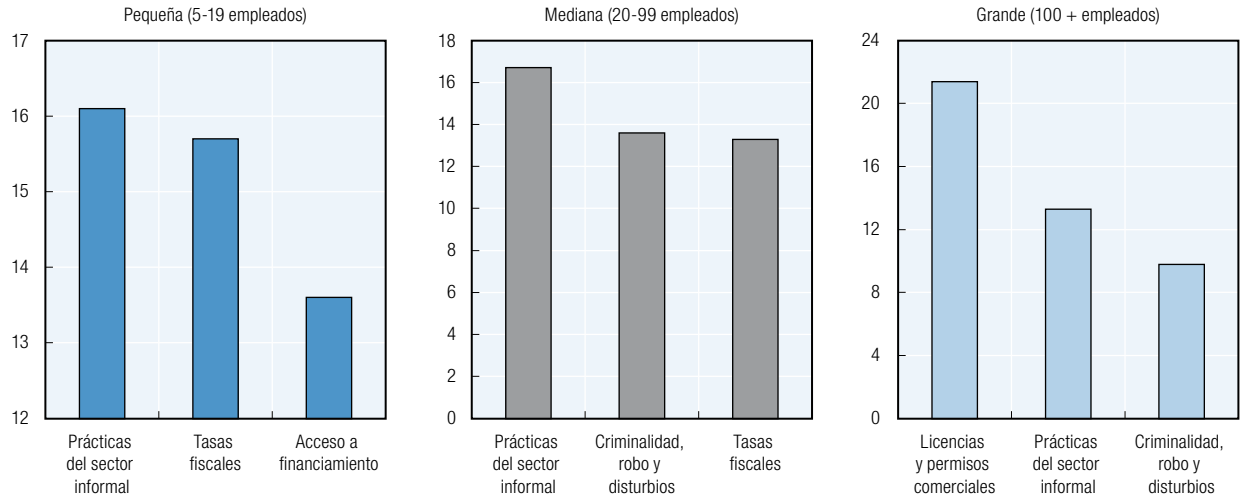
Esta información señala no sólo el avance que se ha logrado, sino también dónde podrían superarse más los obstáculos para las empresas. En este sentido, el estudio del Banco Mundial indica que no hay un solo obstáculo predominante y principal, sino un amplio conjunto de temas escogidos individualmente por una minoría de empresas. Es probable

que la falta de una sola restricción de mayor peso se deba en parte a que las condiciones de competitividad han atraído ya una considerable atención por parte de los encargados del diseño de políticas públicas en México.

2.3. Recursos humanos

México ha avanzado considerablemente en el desarrollo del capital humano en años recientes, al subir la proporción del gasto en educación pública en el PIB a 4.8%, cifra cercana al promedio de la OCDE de 5.2% (OCDE, 2010a). No obstante, la cantidad gastada por estudiante es baja según estándares internacionales, lo cual refleja la relativa juventud de la población mexicana.

Gráfica 2.7. **Obstáculos para las empresas en México según su tamaño, 2010**
Como porcentaje de empresas que identifican los principales problemas como un obstáculo



Fuente: Banco Mundial (2010), *Enterprise Survey*.

Mejorar los niveles educativos generales es uno de los factores clave para optimizar la productividad y la competitividad de las PYMEs a través de la mejora de las competencias de los trabajadores, y debería mantenerse como una alta prioridad para el gobierno; esto incluye la inversión en educación secundaria y vocacional en particular.

Además de los obstáculos en los niveles educativos generales, el desarrollo de las PYMEs y el emprendimiento en México resulta afectado por la falta de cualidades de liderazgo y orientación emprendedora en los jóvenes. Esto a su vez ejerce un impacto en las competencias de la población para la creación, operación y crecimiento de empresas exitosas. Implica la necesidad de brindar más formación en administración de empresas (por ejemplo, contabilidad, finanzas, marketing, administración de recursos humanos, así como competencias comerciales específicas), incluidas las microempresas. También involucra una mayor atención a la educación en emprendimiento dirigida a mejorar la capacidad de ser innovador y creativo, de asumir riesgos y gestionarlos, de adoptar una actitud propositiva y de tener el impulso para materializar las ideas. La educación en emprendimiento ha sido una prioridad para el gobierno mexicano, pero aún se aplica sólo parcialmente en las

instituciones educativas formales y con mayor fuerza en universidades que en colegios y escuelas vocacionales. También se requieren medidas de capacitación y apoyo para docentes del área de emprendimiento.

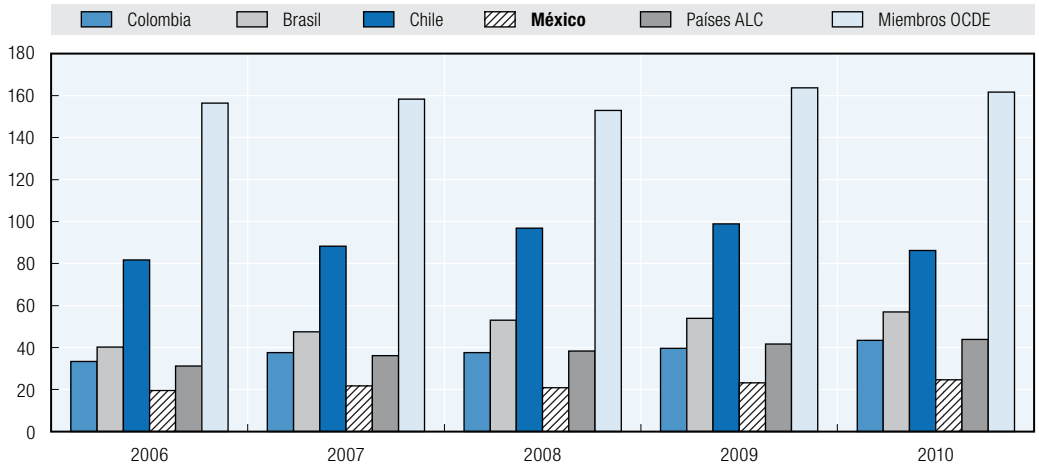
2.4. Acceso a financiamiento

Por lo común las PYMEs afrontan problemas más graves en relación con el acceso a financiamiento de deuda y capital que las empresas grandes. Además, puede esperarse que el reto sea particularmente grande en una economía como la de México, donde el tipo de negocio que predomina es la microempresa, y donde la informalidad afecta a gran número de micro y pequeñas empresas.

No obstante, en la encuesta de empresas del Banco Mundial únicamente 12% de éstas identificaron el acceso al financiamiento como el principal obstáculo que enfrentaron. En parte esto parece reflejar el avance sustancial realizado por México durante la última década en la reducción de las tasas de interés que las PYMEs encuentran en el mercado. Las dificultades restantes parecen vincularse con los limitados montos de crédito a los que las PYMEs tienen acceso en el sector bancario, más que con su costo.

En la Gráfica 2.8 se observa que el crédito interno al sector privado es bajo si se considera como porcentaje del PIB, en comparación con los estándares nacionales de los países de la OCDE y de América Latina y el Caribe (ALC). En la Gráfica 2.9 se muestra que lo mismo ocurre con el crédito interno proporcionado por el sistema bancario.

Gráfica 2.8. **Crédito interno para el sector privado**
Como porcentaje del PIB

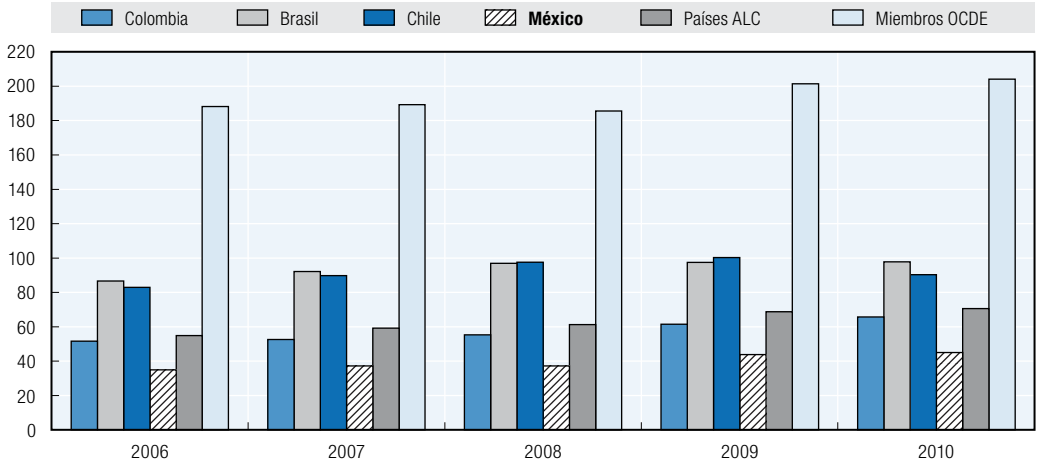


Nota: El término *crédito interno* para el sector privado se refiere a los recursos financieros proporcionados a este sector, por ejemplo, mediante préstamos, compras de valores no participativos y créditos comerciales y otras cuentas por cobrar, que reclaman el pago (definición del Banco Mundial 2011).
Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators Database*.

Los niveles bajos de crédito bancario también se relacionan con la cultura financiera de las PYMEs prevaleciente en México, dado que tradicionalmente estas empresas no recurren a los bancos para solicitar créditos. En la Gráfica 2.10 se aprecia que la proporción de empresas

Gráfica 2.9. **Crédito interno proporcionado por el sistema bancario**

Como porcentaje del PIB

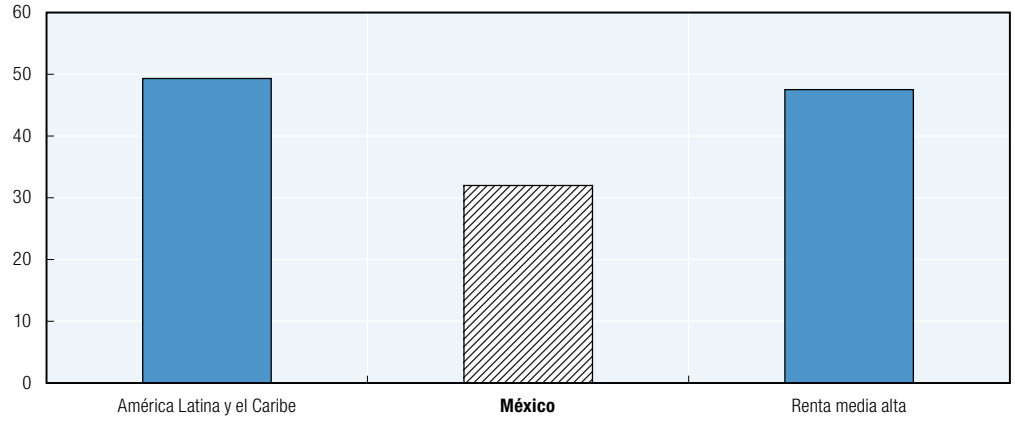


Nota: El término crédito interno proporcionado por el sistema bancario se refiere a todos los créditos para varios sectores sobre una base bruta, excepto para el gobierno central, en cuyo caso es neta. El sistema bancario incluye autoridades monetarias, bancos de depósito y otras instituciones bancarias sobre las cuales se cuenta con información (definición del Banco Mundial, 2011).

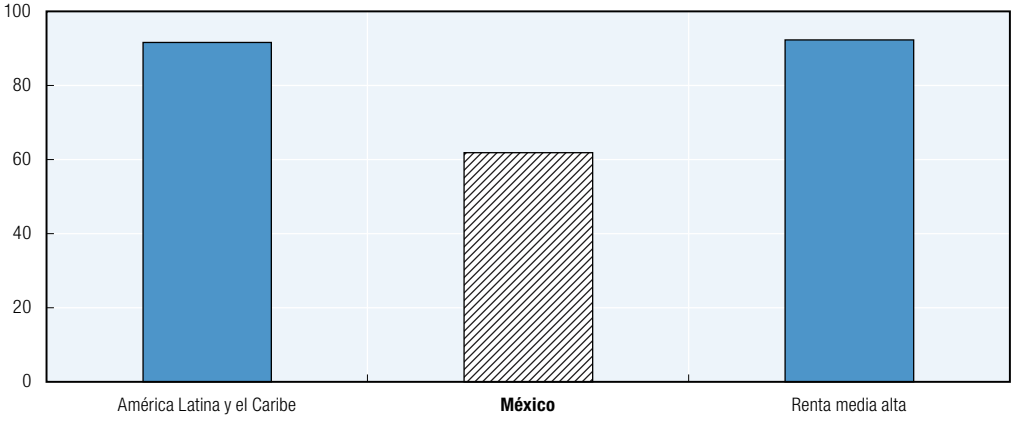
Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators Database*.

Gráfica 2.10. **Proporción de empresas con acceso a financiamiento, 2010**

Acceso a un préstamo o línea de crédito bancarios, porcentaje



Acceso a una cuenta de cheques o ahorros, porcentaje



Nota: Los promedios regionales y mundiales de los indicadores se calculan tomando un promedio simple de estimados de puntos a nivel país. En este cálculo sólo se emplea el último año disponible de datos obtenidos de encuestas.

Fuente: Banco Mundial, *Enterprise Survey*, 2010.

que usan bancos como fuentes de créditos y para manejo de depósito de recursos es menor en México que en el resto de América Latina o en los países con renta media alta.

Las restricciones en los créditos bancarios son compensadas hasta cierto grado por el financiamiento proveniente de otras fuentes. Como se ve en la Gráfica 2.11, el financiamiento interno es la fuente más común de financiamiento empresarial para inversión en México. En este sentido, hay poca diferencia respecto a otros países de América Latina o de renta media alta. En lo que México se distingue es en la mucho mayor dependencia de sus PYMEs del crédito comercial. Datos del Banco de México muestran que en 2009, por cada 10 pesos de financiamiento a pequeñas empresas, 6.3 pesos provinieron de sus proveedores, en tanto que sólo 1.7 pesos provinieron de bancos comerciales y 1.6 pesos de bancos de desarrollo.

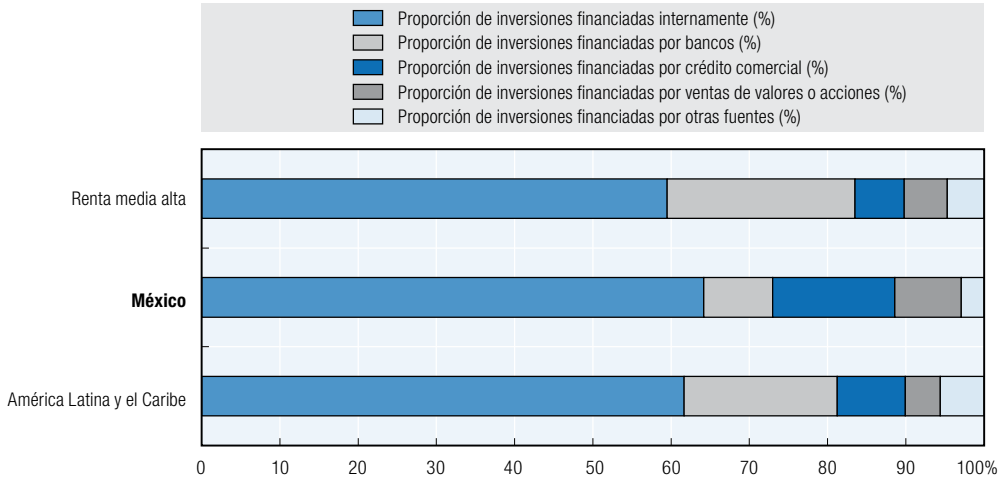
Pese a la capacidad de algunas PYMEs de mitigar la carencia de crédito bancario a través del financiamiento interno y el crédito comercial, hay una clara brecha financiera de deuda para las PYMEs mexicanas que debe atenderse con políticas públicas adecuadas.

Uno de los obstáculos podrían ser los altos costos operativos de los bancos grandes, lo cual provoca que sea muy caro ofrecer microcréditos y pequeños préstamos. Estos altos costos parecen relacionarse con una limitada competencia en el mercado bancario. Estimular una mayor competencia y en particular la entrada de nuevas instituciones bancarias pequeñas, podría ayudar a bajar estos costos y aumentar el otorgamiento de financiamiento a PYMEs y emprendedores.

Otro obstáculo lo constituyen los altos niveles de garantías exigidos por los bancos comerciales para proteger los préstamos. En la Gráfica 2.12 se observa que la garantía requerida en México suele equivaler a más de dos veces el valor del crédito. La cifra es alta en comparación con los estándares de los países de la OCDE, aunque es igual a los niveles de la región latinoamericana y los países de renta media alta en general, y restringe la obtención de créditos por parte de las pequeñas empresas. Además, algunos tipos de garantías implicados en el crédito empresarial (por ejemplo, maquinaria y equipo, inventarios) son

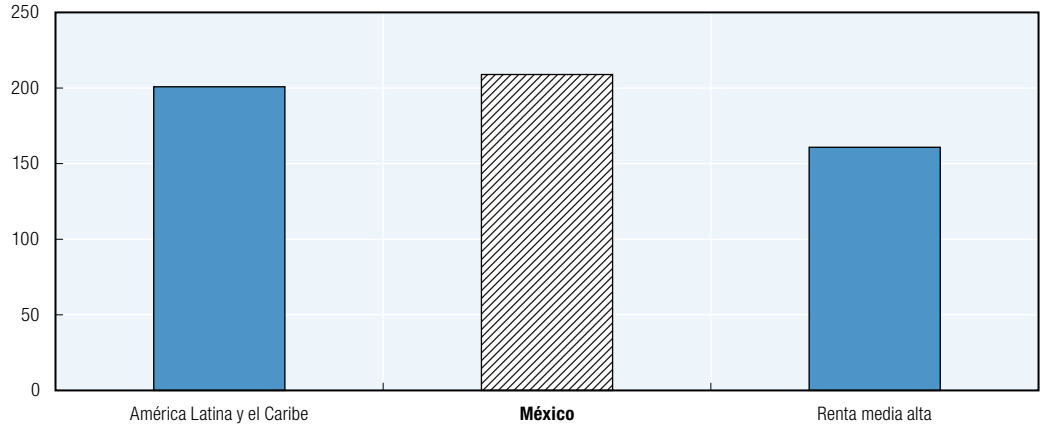
Gráfica 2.11. **Fuentes de financiamiento de las empresas para inversión, 2010**

Como porcentaje



Nota: Los promedios regionales y mundiales de los indicadores se calculan tomando un promedio simple de estimados de puntos a nivel país. En este cálculo sólo se emplea el último año disponible de datos obtenidos de encuestas.
Fuente: Banco Mundial, *Enterprise Survey*, 2010.

Gráfica 2.12. **Valor de la garantía requerida para un crédito, 2010**
Como porcentaje del monto del crédito



Nota: Los promedios regionales y mundiales de los indicadores se calculan tomando un promedio simple de estimados de puntos a nivel país. En este cálculo sólo se emplea el último año disponible de datos obtenidos de encuestas.
Fuente: Banco Mundial, *Enterprise Survey*, 2010.

difíciles de valorar en comparación con los bienes raices, lo cual ha reducido la cantidad de garantías disponibles para las empresas.

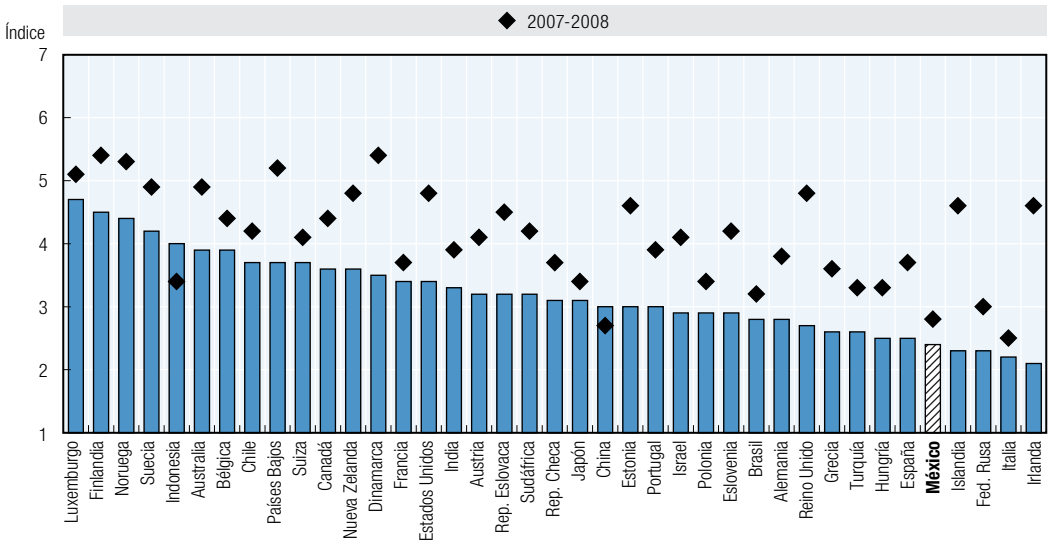
Un problema adicional que afecta el financiamiento de deuda es que los burós de crédito en México afrontan dificultades particulares para registrar la historia crediticia de las empresas dado el gran tamaño del sector informal.

Uno de los logros más importantes del gobierno para atender estos problemas ha sido la creación del sistema nacional de garantías de crédito operado por el banco de desarrollo NAFIN y financiado con el Fondo PYME de la Secretaría de Economía. Este programa se describe en el capítulo 4.

Junto con el sistema nacional de garantías de crédito, otra medida importante emprendida por el gobierno mexicano para mejorar el acceso al crédito fue la enmienda, en 2009, al Código de Comercio estableciendo el Registro Único de Garantías Mobiliarias. Esta medida amplió los tipos de garantías admisibles de bienes raíces y otros bienes inmuebles para permitir el uso de bienes muebles, tales como maquinaria y equipo, como garantía en contratos de préstamos. El Banco Mundial estima que con el nuevo registro los prestadores han cuadruplicado el número de créditos a empresas, con un valor estimado de más de USD 50 mil millones en financiamiento adicional a empresas y que los prestatarios han ahorrado 1 100 millones en tarifas relacionadas con el registro de garantías.

Como resultado de estas medidas, los requisitos para los créditos bancarios se han moderado (por ejemplo, ahora los bancos aceptan estados de cuenta bancarios simples y no auditados) y la tasa de interés para los diversos tipos de créditos, entre MXN 250 000 y MXN 4 millones, es ahora competitiva en el mercado (10% en 2010, 2% debajo de la tasa aplicada por la mayoría de los programas públicos en el mismo rango de tamaño de créditos). En la Gráfica 2.13 se confirma el avance de México en relación con la facilitación del acceso al crédito. Aún se encuentra en la parte inferior de la clasificación al compararlo con los países de la OCDE, pero el progreso es alentador.

Gráfica 2.13. **Facilidad de acceso a créditos, 2007-2008 y 2009-2010**
Escala de 1 a 7 de más difícil a más fácil, promedios ponderados



Nota: Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales.
Fuente: OCDE (2011c), *STI Scoreboard 2011*, con base en el Foro Económico Mundial (2010) y el Foro Económico Mundial (2008).

Si bien la mayor parte de la atención se ha centrado en el financiamiento de deuda, la naturaleza de los proyectos de inversión en PYMEs innovadoras es idónea para la inversión de capital e instrumentos mixtos de deuda y capital. Se trata de una rama del financiamiento con fracasos de mercado internacionales bien documentados (OCDE, 2006). Lo mismo sucede en México, donde el mercado de capital de riesgo aún es pequeño. Sin embargo, hay señales de que la industria de capital de riesgo mexicana comienza a despegar impulsada por iniciativas gubernamentales. Por ejemplo, en fecha reciente se autorizó a los fondos de pensión mexicanos a invertir en capital privado y se estableció un Fondo de Fondos. Podría brindarse mayor estímulo a la inversión de capital mediante la implementación de nuevos incentivos fiscales para la inversión por parte de ahorradores privados en PYMEs innovadoras.

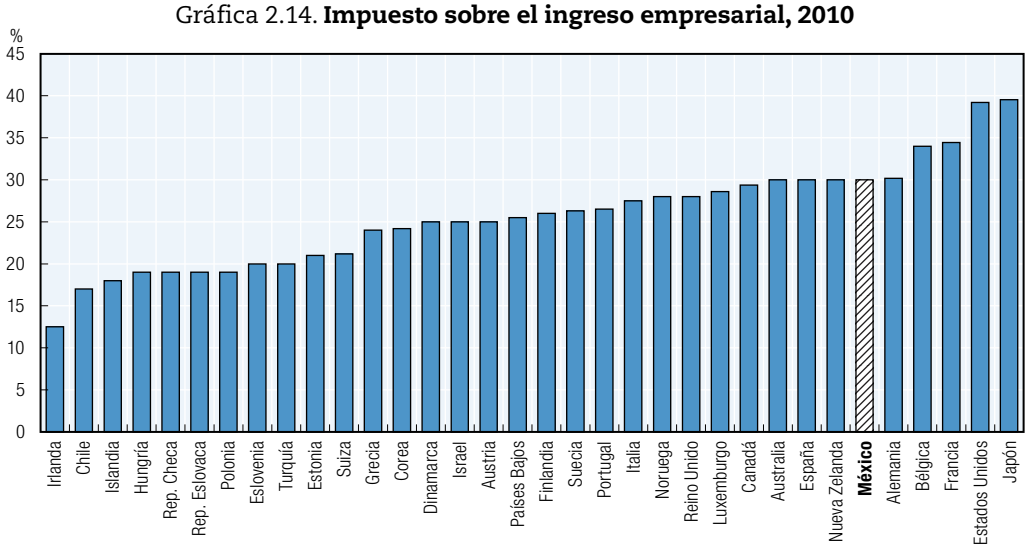
2.5. Impuestos, seguridad social y protección del empleo

Los impuestos, la seguridad social y la protección del empleo afectan los incentivos para la creación, operación y crecimiento de empresas, y pueden frenar el emprendimiento en el sector formal. Los temas implicados se relacionan con ambas tasas de impuestos empresariales o para personas morales, que determinan el costo subyacente de cumplir con las regulaciones y la complejidad de comprender y adaptarse al sistema.

En la Gráfica 2.14 se presentan las tasas de impuestos empresariales para un amplio grupo de países. La tasa de México, de 30%, es una de las más altas de la OCDE pero de todas maneras es menor que la de economías grandes como Estados Unidos, Japón, Alemania y Francia. Las altas tasas de impuestos empresariales pueden reducir los índices de

creación y crecimiento de empresas, aunque también son importantes para el suministro de infraestructura y servicios públicos que fortalecen la economía. Es necesario evaluar con cuidado si las tasas se fijan en el nivel adecuado para los objetivos económicos nacionales.

Gráfica 2.14. **Impuesto sobre el ingreso empresarial, 2010**



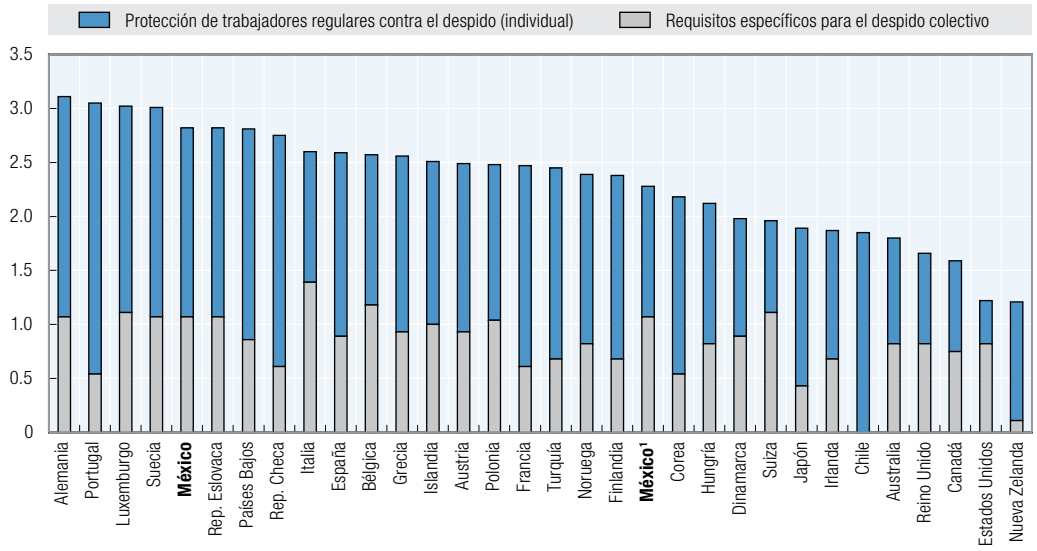
Notas: El impuesto sobre el ingreso empresarial muestra la tasa básica combinada central y subcentral (reglamentaria) del impuesto sobre el ingreso empresarial derivado de la tasa ajustada del gobierno central más la tasa subcentral. Para diferencias entre los países, consúltese el anexo 2.A1. Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales.
Fuente: OCDE (2011), *Taxing Wages 2009-2010*, OCDE, París.

Además de las tasas de impuestos, los emprendedores señalan como obstáculos la complejidad del sistema fiscal y la falta de información sobre cómo aprovechar los beneficios fiscales. Muchas PYMEs se han visto forzadas a contratar a un asesor fiscal que les brinde ayuda en estos procesos. Sin embargo, en los últimos años el gobierno ha logrado avanzar considerablemente en la simplificación del sistema fiscal, lo cual incluye una reducción importante en el número de impuestos que se cargan a las empresas.

Los costos laborales no salariales altos, como los impuestos sobre el trabajo y los pagos de seguridad social, también pueden obstaculizar la actividad empresarial y desalentar a las empresas para operar en el sector formal. Pese a que los impuestos laborales pueden ser moderados en México, los cargos sociales regresivos representan una pesada carga para quienes reciben los menores salarios (OCDE, 2011a).

Además, como se aprecia en la Gráfica 2.15, la legislación de protección del empleo en México es algo rigurosa, aunque hay relativamente pocas restricciones para utilizar los servicios de empleados temporales. Esto estimula a las empresas a subcontratar o recurrir a la contratación externa (*outsourcing*) para tener acceso a una mano de obra no registrada y de menor costo. Una manera de subsanar este resquicio legal sería asegurar que los subcontratistas o quienes proveen personal externo sólo empleen mano de obra registrada (OCDE, 2011a).

Gráfica 2.15. **Legislación de protección del empleo (LPE) para trabajadores regulares, 2008**
Escala de 0 (menos restricciones) a 6 (más restricciones)



1. El estimado toma en cuenta una reforma propuesta recientemente que limitaría la acumulación de salarios caídos durante los juicios laborales a seis meses, limitaría los costos de despido y la incertidumbre en torno a este tema, pondría en práctica juicios a corto plazo y contratos de capacitación, con una duración de uno a seis meses, y facilitaría la contratación de empleados para tareas intermitentes, como el trabajo por temporada y el que no tiene que realizarse toda la semana, mes o año.
Fuente: OECD Indicators on Employment Protection Database.

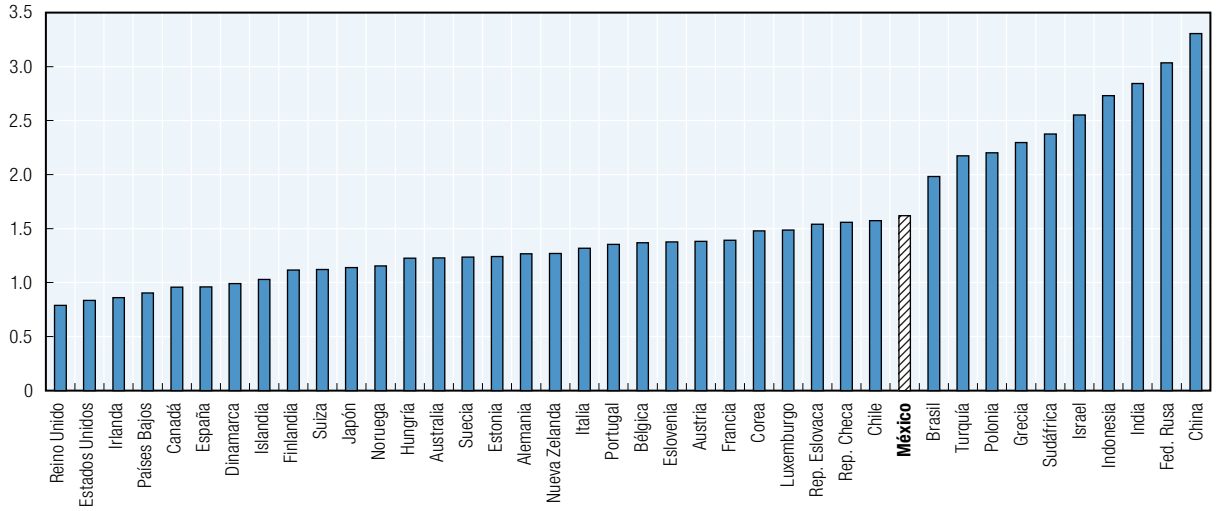
Una reducción en el costo de emplear mano de obra formalmente, si se combina con una política pública más estricta de incumplimiento regulatorio, probablemente alentaría en cierta medida el cambio de la economía informal a la formal. Por ejemplo, un subsidio para el empleo implementado en fecha reciente ayudará a resolver este problema al bajar los costos para las empresas que contraten por primera vez a trabajadores registrados ante instituciones de seguridad social.

2.6. Condiciones del mercado de productos

La competencia del mercado de productos es débil en muchos sectores y los sectores de producción de electricidad y petróleo están dominados por monopolios propiedad del Estado. Esto impide que haya oportunidades para la entrada de nuevas empresas y el crecimiento de las PYMEs. Investigaciones efectuadas en conjunto por las autoridades mexicanas en materia de competencia y la OCDE sugieren que el hogar mexicano promedio gasta casi un tercio de su presupuesto en bienes producidos bajo condiciones de monopolio u oligopolio (OCDE, 2011a). Por otra parte, México no se encuentra en una posición considerablemente inferior en términos de regulación del mercado de productos que muchos países comparables (Gráfica 2.16) y las autoridades nacionales continúan reconociendo la necesidad de realizar reformas adicionales a la ley de competencia que en forma activa buscan implantar con la ayuda técnica de la OCDE.

Gráfica 2.16. **Regulación del mercado de productos en algunos países miembros y no miembros de la OCDE, 2008**

Escala de 0 a 6, de menos a más restrictiva



Fuente: OECD Product Market Regulation Database.

2.7. Leyes y regulaciones empresariales

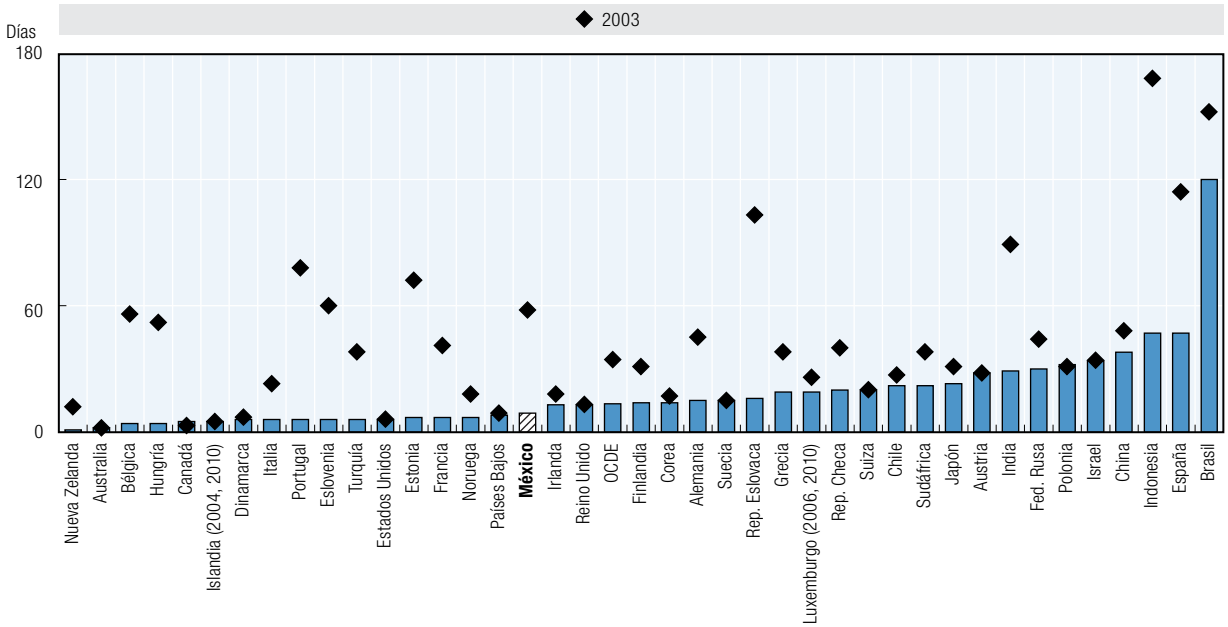
Como se declaró en la Carta de Bolonia para Políticas de PYMEs de la OCDE, firmada en 2000, las políticas públicas pueden promover la competitividad de las PYMEs al proporcionar "un entorno regulatorio que no imponga cargas indebidas sobe las PYMEs y que propicie el emprendimiento, la innovación y el crecimiento". Las regulaciones innecesarias, así como la ineficiencia e incongruencia en la manera de aplicar las regulaciones, pueden ser particularmente gravosas en la etapa de creación (*start-up*) y desalentadoras para las personas que consideran abrir una empresa.

En la Gráfica 2.17 se observa que en 2010 el número promedio de días necesarios para completar los procedimientos requeridos para abrir una empresa en México fue menor que el promedio de la OCDE. También muestra la rápida mejora de México en comparación con otros países necesaria desde 2003.

La mejora refleja el oportuno reconocimiento por parte del gobierno mexicano de la necesidad de emprender una reforma regulatoria en el ámbito empresarial y tomar medidas como la implementación en 2002 del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (el programa SARE), el cual estableció servicios municipales de ventanilla única para el registro de empresas. Bruhn (2008) estimó que la puesta en marcha de este sistema de apertura rápida elevó el número de nuevas empresas en 5% y aumentó en 2.8% el número de nuevos empleos. El establecimiento en 2009 de un nuevo y único punto de entrada para el registro de nuevas empresas a través del portal *www.tuempresa.gob.mx* dio paso a mejoras adicionales. La investigación de la OCDE sugiere que este sitio de internet ha ayudado a bajar los costos para los emprendedores de cumplir con las formalidades de apertura de 16% a 5.5% del PIB per cápita, aunque éste aún no es el mecanismo más utilizado para empezar una empresa (OCDE, 2011a). Estas mejoras se han acompañado con el desarrollo de nuevas opciones para el pago en línea al gobierno. A finales de 2011, el Congreso también aprobó una ley para

Gráfica 2.17. **Tiempo requerido para abrir una empresa, 2003 y 2010**

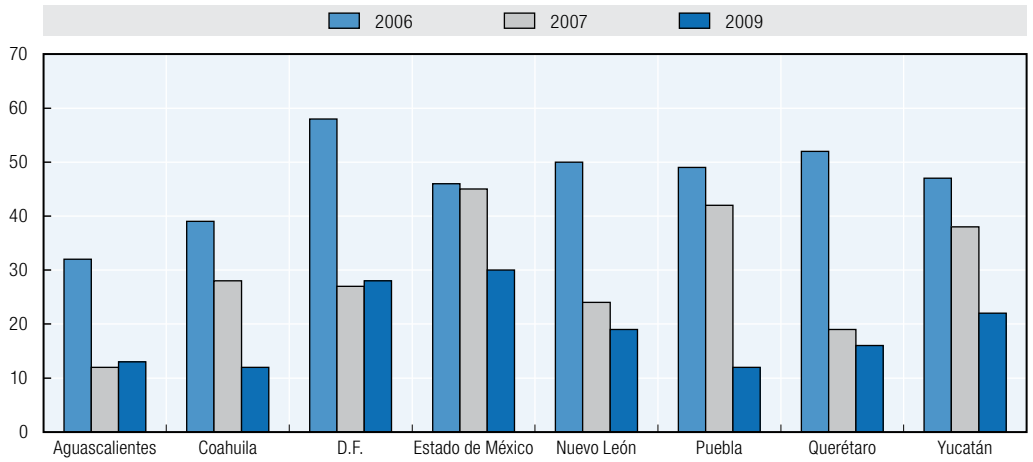
Días



Nota: Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales.
Fuente: OCDE (2011), *STI Scoreboard*, basado en Banco Mundial (2011), *Doing Business Database*, junio.

Gráfica 2.18. **Tiempo utilizado para abrir una empresa en México, 2006-2009**

Número promedio de días



Fuente: Secretaría de Economía, México.

eliminar el requisito de un capital mínimo para una empresa de responsabilidad limitada, aunque esta medida sólo aplica a nivel federal, no estatal.

Ahora se está prestando atención al nivel estatal, ya que hay regulaciones y procedimientos de cumplimiento estatales y locales, así como federales. Esto genera cargas importantes y diferencias en el entorno regulatorio en los distintos estados. Por ejemplo, en la Gráfica 2.18 se muestran las variaciones en el número de días requerido para empezar una empresa en

Recuadro 2.1. **Iniciativa de una política de buenas prácticas en México: la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria**

El compromiso del gobierno con una mejor regulación se refleja en el establecimiento de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la cual está desarrollando un amplio conjunto de herramientas y procesos regulatorios, incluidas las evaluaciones de impacto regulatorio. Una mayor transparencia en el proceso regulatorio y una mayor consulta pública son parte de la agenda de la Comisión. El propósito es mejorar la capacidad del gobierno para crear regulaciones de alta calidad y mejorar la calidad de las ya existentes. En 2009 se inició una revisión completa de la legislación que afectaba a las empresas privadas, utilizando un proceso que se apegaba a las buenas prácticas de la OCDE. En 2010, el gobierno eliminó más de 16 000 normas, regulaciones, resoluciones y circulares, y por lo menos 2 000 pasos de trámites burocráticos. Estas últimas reducciones en gran medida respondían a la convocatoria gubernamental "El Paso más Inútil", en la que se pedía a empresas y otros actores que presentaran sus sugerencias sobre trámites innecesarios que podrían eliminarse. De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, gracias al trabajo de la COFEMER, los procedimientos federales se han reducido en un tercio y las regulaciones gubernamentales internas en 47%.

Al planificar su trabajo futuro, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria ha identificado 4 649 procedimientos (3 596 para empresas y 1 053 para ciudadanos) del registro federal que se han clasificado de acuerdo con el ciclo de vida de las empresas (véase Cuadro 2.2). Se han revisado muchos de los trámites del ciclo de vida empresarial pero quedan más por revisar, incluidos los relacionados con la apertura de una empresa (por ejemplo, la creación de una sociedad, la obtención de permisos y licencias), la operación de una empresa (por ejemplo, acceso a apoyo gubernamental, impuestos y derechos, importación y exportación, derechos de propiedad y reglas laborales) y el cierre de una empresa (por ejemplo, cancelaciones de licencias, registro de la disolución comercial, etc.). El costo de estos procedimientos para la economía se ha estimado en cerca de 4.8% del PIB, con base en información proporcionada por la Secretaría de Economía durante la visita de trabajo de la OCDE. Reducir las cargas regulatorias mejoraría la competitividad y aceleraría el crecimiento. La COFEMER ha acordado considerar la reforma de 27% de los trámites en el Registro Federal de Trámites y Servicios para fines de 2012, lo cual provocaría una disminución estimada de 25% de los costos totales para la economía (de 4.8% del PIB a 3.6% del PIB). Más de la mitad de los trámites relacionados con el emprendimiento en el Programa de Mejora Regulatoria optimizarán la operación empresarial y 42% afectarán la facilidad para empezar un negocio. El sistema de vigilancia creado por la COFEMER requiere que las oficinas y órganos gubernamentales informen dos veces al año de sus avances en la implementación de reformas y elaboren una evaluación completa a finales de 2012.

Este modelo muestra a otros países la importancia de la autonomía y la independencia política para que los encargados de la elaboración de políticas públicas logren avances rápidos hacia un objetivo específico. En este sentido, el establecimiento de una comisión nacional específicamente dedicada a la tarea de simplificar la administración y dotada de facultades significativas ha sido fundamental para aligerar el camino de México a la simplificación de las reglas y regulaciones empresariales.

Cuadro 2.2. **Procedimientos del registro de trámites y servicios y el ciclo de vida empresarial**

Ciclo de vida empresarial		
Apertura de una empresa	**Operación de una empresa**	**Cierre de una empresa**
Creación de una sociedad	Obtención de apoyos gubernamentales	Cancelación de licencias, concesiones
Brindar información para registros públicos	Impuestos y derechos	Registro del nombre del liquidador
Entrega de notificaciones		Depósito de la hoja de balance final en la secretaría pública
	Importaciones y exportaciones	
Financiamiento	Extensión y modificación de concesiones, permisos y licencias	
	Derechos de propiedad	
	Negocios con el gobierno	
	Mano de obra	
757 trámites	2 757 trámites	82 trámites

Fuente: Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

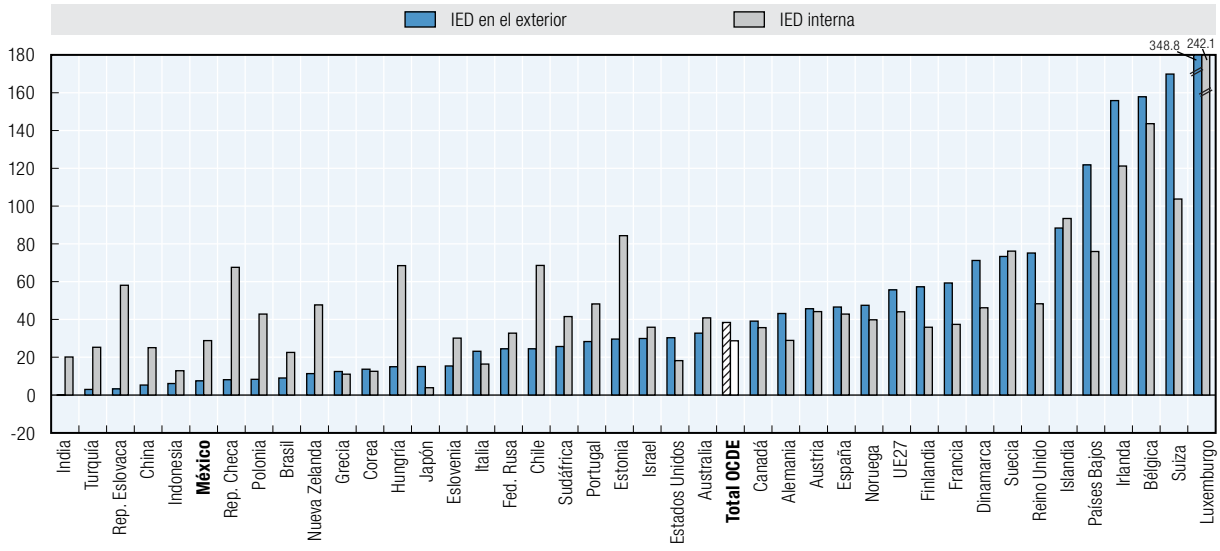
los diferentes estados de México. El Banco Mundial ayudó al gobierno federal al realizar una evaluación de indicadores sobre la facilidad para hacer negocios ("Doing Business") en los principales centros de cada estado (Banco Mundial, 2012). Uno de los retos es la falta de capacidad de los gobiernos locales estatales para implementar cambios regulatorios. Por consiguiente, el gobierno federal presentó un conjunto de herramientas, desarrollado con ayuda de la OCDE, para promover medidas prioritarias que los estados pueden tomar. Por ejemplo, se han instalado ya en 186 ayuntamientos ventanillas únicas municipales para la coordinación de procedimientos a ese nivel. Además, se han establecido Comisiones Estatales de Mejora Regulatoria (CEMERs) en 16 de los 31 estados.

2.8. Inversión extranjera directa (IED)

México es un sitio atractivo para la inversión extranjera y un número creciente de empresas internacionales han aprovechado los acuerdos de comercio con otros países que México ha firmado en los últimos años, incluido el TLCAN. Como se observa en la Gráfica 2.19, en 2010 el monto de los flujos de inversión extranjera directa a México representó alrededor de 29% del PIB. Esta cifra es superior al promedio de los países de la OCDE y al monto de Brasil, por ejemplo. La importancia de la IED para el desarrollo de las PYMEs es que los inversionistas extranjeros representan un mercado potencial para los proveedores de las PYMEs mexicanas y una fuente potencial de nueva tecnología y conocimiento gerencial si pueden establecerse vínculos con ellos. Las políticas públicas han reconocido esta oportunidad con el Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores.

Gráfica 2.19. **Montos de IED, 2010**

Como porcentaje del PIB, 2010 o último año disponible



Nota: Los datos estadísticos para Israel se proporcionan por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de dichos datos por parte de la OCDE se hace sin menoscabo del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de las leyes internacionales.
Fuente: OCDE, *Factbook 2011*.

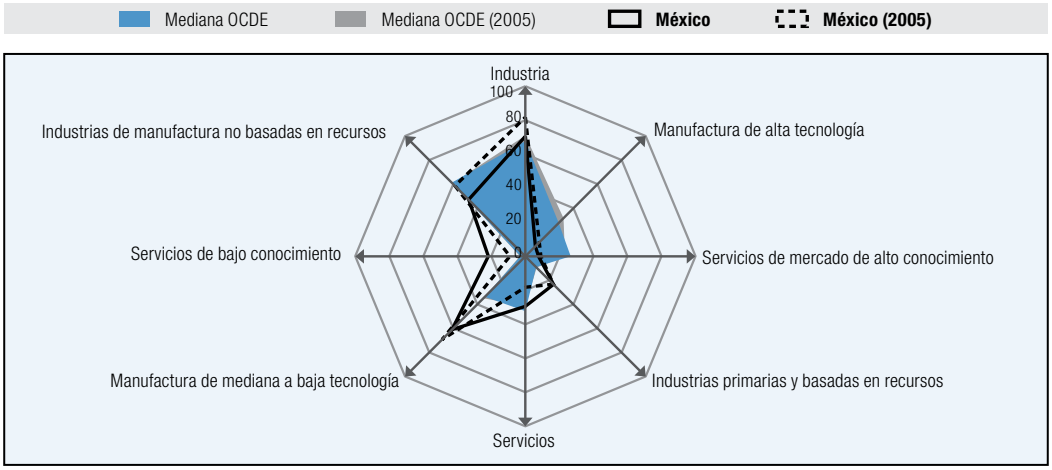
2.9. El sistema de innovación

Una de las principales prioridades para la economía mexicana es estimular a un número mayor de nuevas empresas innovadoras y aumentar la capacidad innovadora de las PYMEs. Esta prioridad se verá favorecida con sistemas eficaces de innovación nacionales y locales constituidos por redes de empresas privadas, instituciones de educación superior, institutos de investigación, consultores técnicos y otros, de los cuales las PYMEs pueden obtener insumos de innovación y a los que pueden abastecer de productos innovadores.

Si bien la innovación no se trata sólo de investigación y desarrollo (I+D), ciertamente esta actividad es una de las principales impulsoras de los sistemas de innovación eficaces. En este aspecto, es necesario que México invierta más recursos en I+D. En 2009 el gasto gubernamental en I+D se ubicó en 0.25% del PIB y la I+D empresarial se ubicó en 0.18%, considerablemente por debajo de los valores de la mediana de la OCDE de 0.72% para la I+D pública y 1.12% para la I+D empresarial. El diagrama de radar de la Gráfica 2.20 analiza la composición de la I+D empresarial (IDE) y muestra que está relativamente concentrada en manufactura de mediana, alta y baja tecnología y en servicios de bajo conocimiento en comparación con los promedios de la OCDE, con una relativa escasez de gasto empresarial en I+D en servicios de uso intensivo de conocimientos y manufactura de alta tecnología.

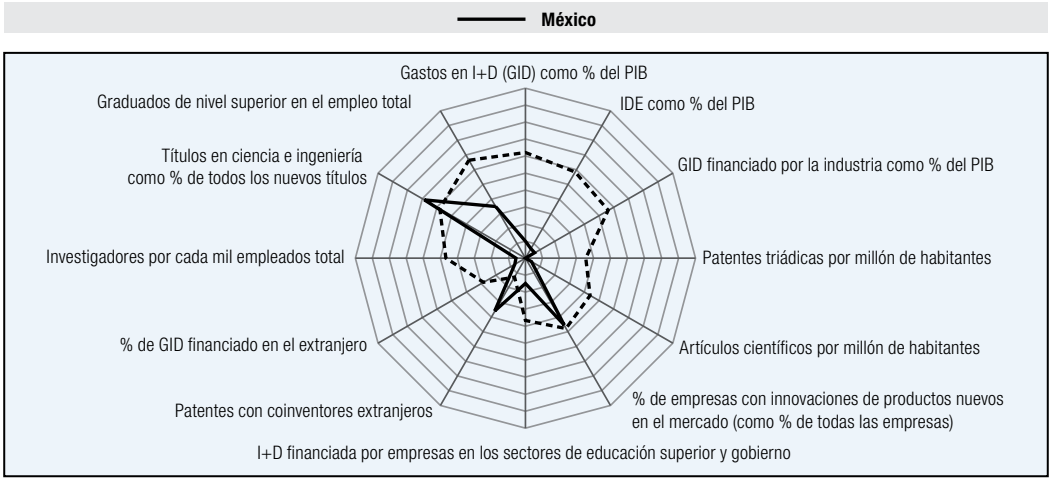
En la Gráfica 2.21 se compara la innovación en México con el promedio de la OCDE para una gama más amplia de indicadores relacionados con la innovación. En nueve de los 12 indicadores mostrados, el desempeño del país se encuentra considerablemente por debajo del promedio de la OCDE. La brecha tiende a ampliarse al máximo en el caso de indicadores relacionados con gasto en I+D y actividad de solicitud de patentes. Por ejemplo, México tiene sólo 5.5 investigadores por cada mil empleados, en comparación con un promedio de 46.8 en los países de la OCDE. En contraste, el empleo de graduados en ciencia e ingeniería, la implementación de innovaciones de productos nuevos en el mercado y la solicitud de patentes en conjunto con empresas extranjeras son fuertes en México.

Gráfica 2.20. **Composición estructural de la I+D empresarial (IDE), 2009**
Como porcentaje de la IDE total



Fuente: OCDE (2012), *Science, Technology and Industry Outlook 2012*.

Gráfica 2.21. **Principales indicadores de innovación en México**



Fuente: OCDE (2010b), *Science, Technology and Industry Outlook 2010*.

Además, hay diferencias regionales en los vínculos relacionados con la innovación entre las PYMEs y las universidades. Por ejemplo, casi la mitad de la actividad de investigación en instituciones de educación superior se concentra en sólo cuatro grandes instituciones del sector público. Por ende, la magnitud del reto que los encargados del diseño de políticas públicas afrontan al desarrollar las condiciones para la innovación exitosa en las PYMEs no es uniforme en todo el país.

En el Cuadro 2.3 se muestran los números anuales de solicitudes de patentes presentadas y otorgadas en México a nacionales y extranjeros. A lo largo del periodo, los extranjeros representaron la gran mayoría de la actividad de patentes, es decir, 93.5% de las patentes solicitadas y 97.6% de las otorgadas en 2010. Esto sugiere que la capacidad interna de innovación es débil.

Cuadro 2.3. **Patentes solicitadas y otorgadas en México, 2001-2010**

Número

	Solicitadas			Otorgadas		
	Nacionales	Extranjeros	Total	Nacionales	Extranjeros	Total
2001	534	13 032	13 566	118	5 360	5 478
2002	526	12 536	13 062	139	6 472	6 611
2003	468	11 739	12 207	121	5 887	6 008
2004	565	12 629	13 194	162	6 676	6 838
2005	584	13 852	14 436	131	7 967	8 098
2006	574	14 926	15 500	132	9 500	9 632
2007	641	15 958	16 599	199	9 758	9 957
2008	685	15 896	16 581	197	10 243	10 440
2009	822	13 459	14 281	213	9 416	9 629
2010	951	13 625	14 576	229	9 170	9 399

Fuente: IMPI, *Annual Report*, 2011.

Estas debilidades en el sistema de innovación han sido reconocidas por el gobierno y son materia de importantes respuestas en forma de políticas públicas de acuerdo con el Plan Nacional de Innovación, del cual puede esperarse que aumente la innovación de las PYMEs. Estas medidas incluyen la promoción de investigación comercializable y nexos academia-industria con la Ley de Ciencia y Tecnología, el financiamiento de proyectos innovadores de PYMEs a través del Fondo de Innovación, el programa de empresas gacela y el Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores del Fondo PYME, así como una serie de nuevos programas operados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por ejemplo, el Programa de Innovación Tecnológica para la Competitividad (INNOVATEC), el Programa de Apoyo a la Innovación Tecnológica de Alto Valor Agregado (INNOVAPYME), el Programa de Desarrollo e Innovación en Tecnologías Precursoras (PROINNOVA), el Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA), y el Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT).

Estas medidas se han relacionado con mejoras recientes en las condiciones innovadoras para las PYMEs y las empresas nuevas (*start-ups*). Por ejemplo, el Global Competitiveness Index del Foro Económico Mundial clasificó a México en el sitio 55 de 142 países en 2011-2012 en factores de innovación y sofisticación, 14 sitios arriba del año anterior (Foro Económico Mundial, 2011).

2.10. Transparencia y Estado de Derecho

La Declaración Ministerial de Estambul 2004 sobre el Impulso del Crecimiento de las PYMEs Innovadoras e Internacionalmente Competitivas de la OCDE hizo hincapié en "la necesidad de un entorno comercial conducente donde el Estado de Derecho sea soberano". Las PYMEs no son las únicas entidades que requieren "reglas del juego" bien definidas y un fuerte sistema jurídico para la creación y operación de empresas, aunque son desproporcionadamente vulnerables a situaciones de imprevisibilidad y confusión generadas por la falta de un sistema como éste. Por otra parte, las PYMEs tienden a ser más afectadas por las prácticas ilegales y la corrupción que las empresas grandes por su debilidad para resistir las demandas de pagos no declarados. Por ende, algunas pueden recurrir a operar en el sector informal.

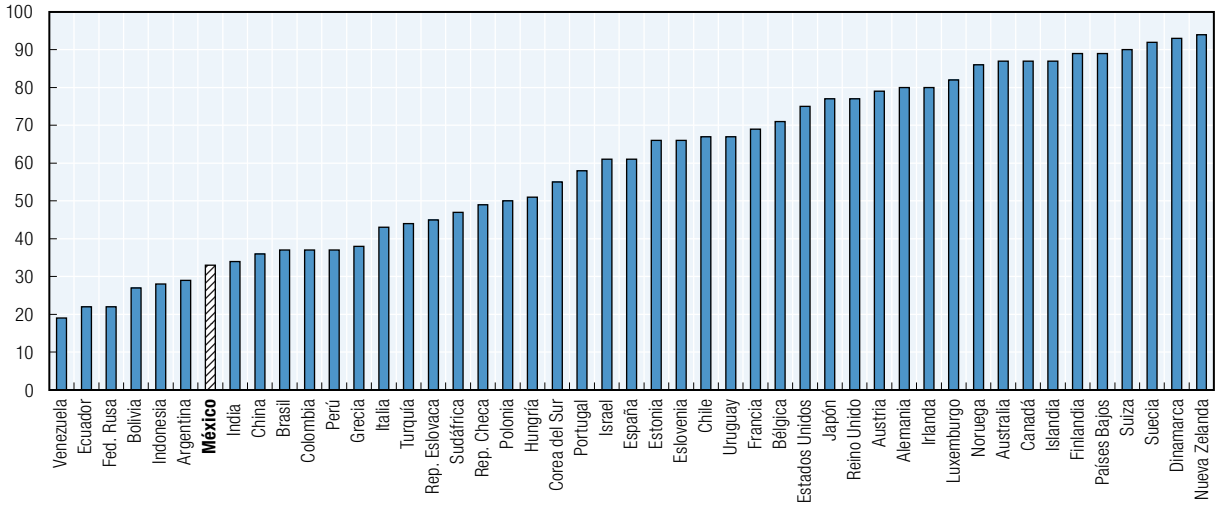
En la Gráfica 2.22 se aprecia la posición de México en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, en comparación con algunos otros países. Una alta calificación representa la percepción de que el gobierno está relativamente libre de corrupción. Con una calificación de 33, es claro que se percibe que México padece un problema de corrupción.

Esta impresión se confirma en la Gráfica 2.23, la cual muestra el denominado "índice de sobornos", el cual describe la proporción de veces que se pidió o se esperó que una empresa pagara un soborno al solicitar seis diferentes servicios públicos, permisos o licencias. En México esto ocurrió con casi 14% de las empresas que respondieron en comparación con un promedio de cerca de 6% para América Latina y el Caribe y 8% para los países de renta media alta.

En las gráficas 2.24 y 2.25 se presentan los llamados "sobornos fiscales", que describen el grado en el cual funcionarios regulatorios y administrativos específicos requieren el pago de sobornos. La proporción de empresas que informan que es necesario pagar sobornos es más alta en México que en América Latina y el Caribe y los países de renta media alta en general, situación que puede obstaculizar la apertura de empresas y el desarrollo de las PYMEs.

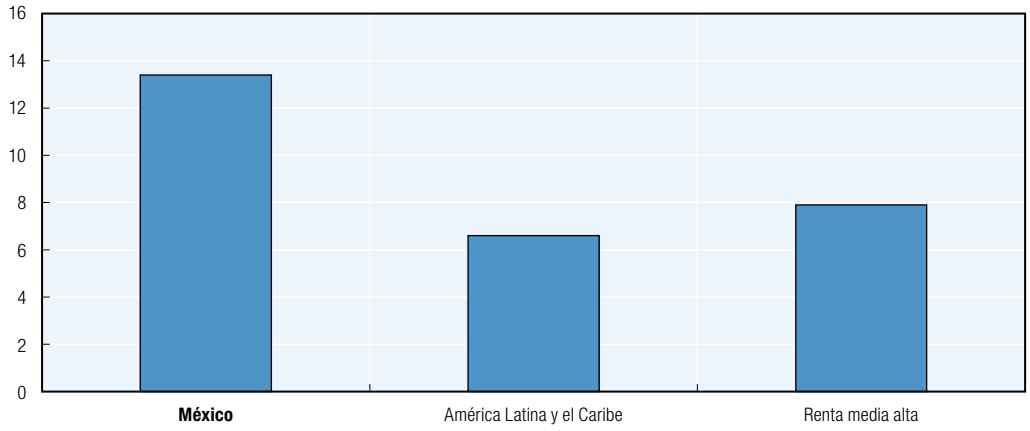
Gráfica 2.22. **Índice de exención de la corrupción en algunos países miembros y no miembros de la OCDE, 2005-2010**

Índice de 0 a 100



Notas: La calificación de "Exención de la corrupción" se deriva principalmente del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés) de Transparencia Internacional de 2008, el cual mide el nivel de corrupción en 180 países. El CPI se basa en una escala de 10 puntos en la cual una calificación de 10 indica muy poca corrupción y una calificación de 0 indica una gran corrupción gubernamental. Al calificar la exención de la corrupción, el índice convierte los datos brutos del CPI a una escala de 0 a 100 al multiplicar la calificación del CPI por 10.
Fuente: Heritage Foundation (2010), *Index of Economic Freedom*.

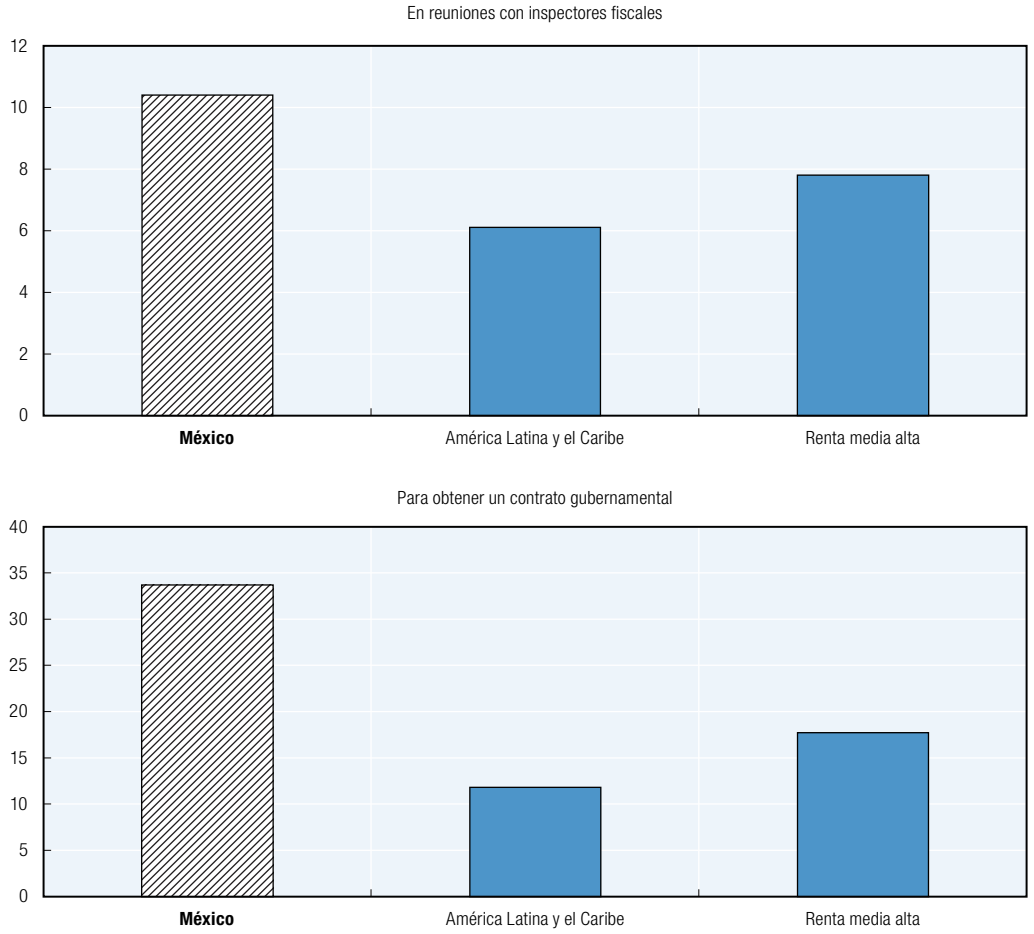
Gráfica 2.23. **Índice de incidencia de sobornos, 2010**



Nota: Los promedios regionales y mundiales de los indicadores se calculan tomando un promedio simple de estimados de puntos a nivel país. En este cálculo sólo se emplea el último año disponible de datos obtenidos de encuestas.
Fuente: Banco Mundial, *Enterprise Survey*, 2010.

Gráfica 2.24. **Proporción de empresas de las que se espera que den regalos a inspectores fiscales o bien a cambio de contratos gubernamentales, 2010**

Porcentaje de empresas



Nota: Los promedios regionales y mundiales de los indicadores se calculan tomando un promedio simple de estimados de puntos a nivel país. En este cálculo sólo se emplea el último año disponible de datos obtenidos de encuestas.
Fuente: Banco Mundial, *Enterprise Survey*, 2010.

2.11. Conclusiones

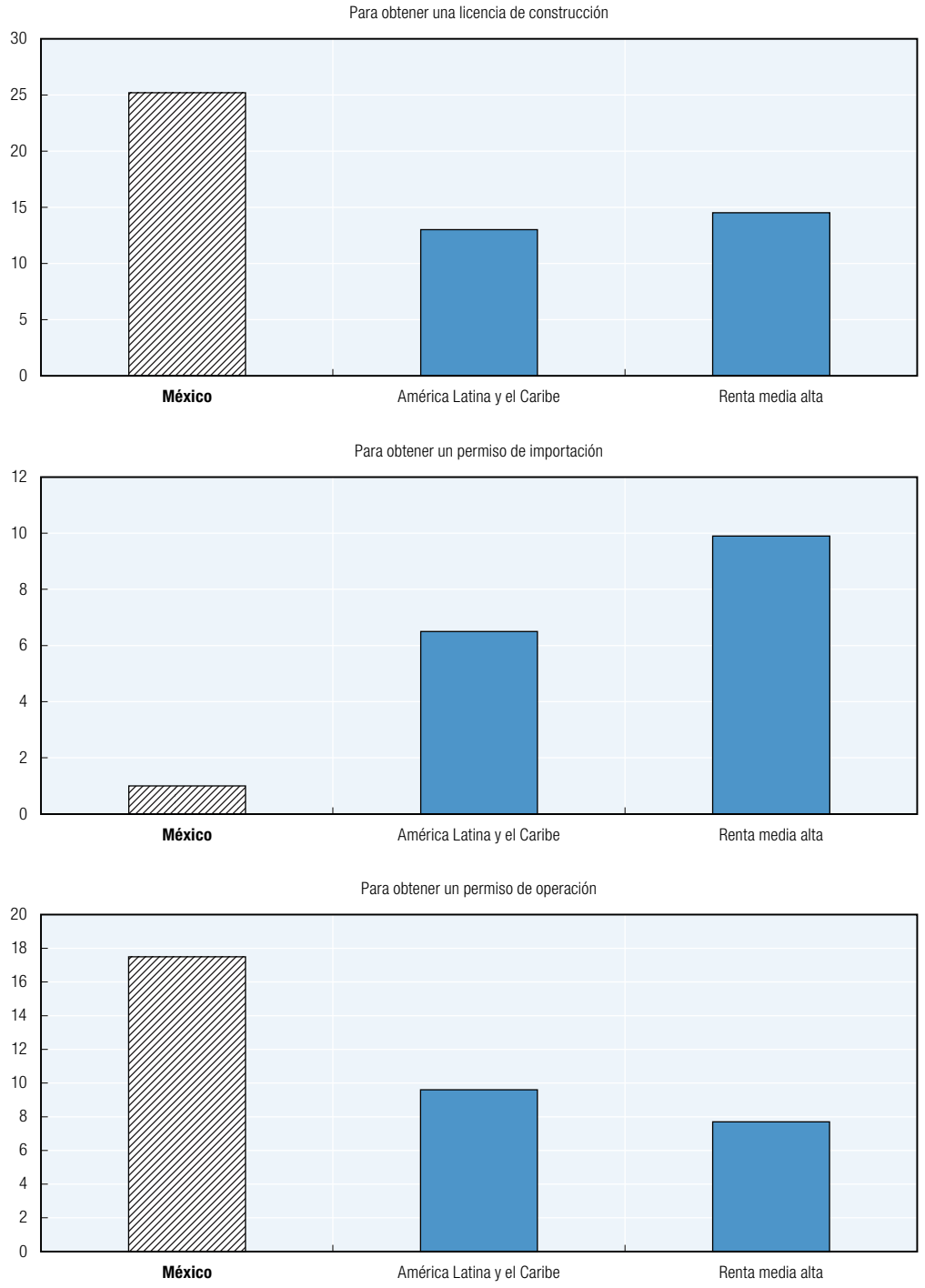
México ha recorrido un buen trecho del camino de la reforma estructural. Por consiguiente, la mayoría de las condiciones de competitividad que conducen al desarrollo del emprendimiento y las PYMEs se han puesto en marcha, por lo menos parcialmente. Además, el gobierno ha demostrado que conoce la necesidad de implementar reformas adicionales en áreas pertinentes y a menudo ha tomado medidas muy activamente, como en el caso de los obstáculos regulatorios.

Los retos clave para mantener el ritmo de los avances logrados en años recientes se relacionan con el desarrollo de recursos humanos, la mejora del acceso al financiamiento, la reducción de la carga fiscal y de seguridad social, la reforma de la ley y regulaciones comerciales y el fortalecimiento del sistema de innovación.

Respecto a los recursos humanos, las prioridades son impulsar el gasto por niño en la educación general, mejorar las capacidades de la fuerza laboral y mejorar las competencias

Gráfica 2.25. **Proporción de empresas de las que se espera que den regalos para obtener licencias y permisos específicos, 2010**

Porcentaje de empresas



Fuente: Banco Mundial, *Enterprise Survey*, 2010.

gerenciales, así como instaurar la educación emprendedora en la educación formal con apoyo adecuado para la entrega de materiales de enseñanza y capacitación de docentes.

Las intervenciones gubernamentales han ejercido efectos importantes sobre la mejora del suministro de financiamiento de deuda, sobre todo mediante la introducción e incremento de garantías de crédito, y ahora estimulan el surgimiento de un mercado de valores de PYMEs; a este respecto podría ser importante implementar nuevos incentivos fiscales para el ahorro privado en fondos de inversión. Estos tipos de intervenciones en la oferta continuarán desempeñando una función fundamental en el apoyo al desarrollo de las PYMEs en el corto y mediano plazos. En el largo plazo también es conveniente estimular la competencia en la industria bancaria con el propósito de aumentar la motivación de las instituciones financieras para buscar oportunidades rentables en los créditos a PYMEs, por ejemplo, a través de la facilitación de la creación de pequeños bancos cooperativos. Sin embargo, las soluciones al problema del financiamiento no deberían limitarse a las intervenciones en la oferta. Una importante prioridad es cambiar la cultura subyacente de PYMEs hacia la solicitud de créditos de instituciones formales, al mejorar su sensibilidad a las oportunidades de financiamiento formales entre emprendedores y aumentar su capacidad para elaborar propuestas bien fundadas para un financiamiento externo mediante el asesoramiento y la capacitación apropiados. Debido al predominio de las microempresas y las empresas informales en la población de PYMEs mexicanas, y los impedimentos que esto implica para los proyectos de inversión viables, el desarrollo de un historial crediticio y la protección de inversionistas, se requerirá también avanzar considerablemente en el establecimiento de estímulos para la formalización de las empresas y el aumento de la productividad y rentabilidad del sector de las microempresas.

En el área fiscal y de la seguridad social, se adoptó una medida de gran importancia para simplificar el sistema fiscal y reducir las oportunidades de cometer fraude o evasión fiscal al adoptar el impuesto empresarial de tasa única o impuesto mínimo alternativo sobre la renta de personas morales. Esto podría complementarse con reformas adicionales para reducir la complejidad fiscal. Reducir más las cargas financieras de los pagos de impuestos y seguridad social también funcionaría como un incentivo para aumentar la apertura de empresas y el desarrollo de las PYMEs.

Mucho se ha logrado en México en lo que respecta a las leyes y regulaciones comerciales. Por ejemplo, de manera particular se ha logrado disminuir el número de días necesarios para establecer una empresa y se ha avanzado en las medidas emprendidas por la Comisión Federal de Reforma Regulatoria. Ahora es prioritario aumentar el compromiso con una mejor regulación a todo el país, lo que incluye alentar la extensión del sistema de registro de empresas SARE al mayor número posible de localidades y poner en marcha las Comisiones Estatales de Mejora Regulatoria (CEMERs) en todos los estados. Otra prioridad es revisar y reformar las leyes laborales nacionales. Estas medidas son importantes no sólo por la oportunidad de reducir el tiempo y el costo del cumplimiento para las PYMEs, sino también reducir el margen para la corrupción y los incentivos para que los emprendedores operen en el sector informal.

Mejorar los sistemas de innovación nacional y locales también puede ejercer un impacto considerable en el aumento del alcance del emprendimiento y las PYMEs innovadores, favoreciendo así a las empresas con mayor potencial de crecimiento de la productividad y generación de empleos. Las iniciativas positivas adoptadas en los últimos 12 años incluyen las nuevas leyes de ciencia y tecnología y los programas especiales para la innovación de

Recuadro 2.2. **Recomendaciones específicas sobre condiciones de competitividad para las PYMEs y el emprendimiento**

Invertir en desarrollo de recursos humanos

- Echar a andar la educación emprendedora en las instituciones educativas formales, lo que incluye medidas de capacitación y apoyo para los docentes de la materia de emprendimiento.

Facilitar el acceso al financiamiento

- Aumentar el alcance del sistema de garantía de crédito para la población de las PYMEs como una herramienta eficaz para la mejora del acceso a financiamiento y el desarrollo de mercados de deuda formales en el corto y mediano plazos.
- Incrementar la competencia en el sector bancario para estimular el ingreso de los bancos a nuevos y rentables mercados de crédito a PYMEs en el largo plazo, incluso a través de la promoción de pequeños bancos cooperativos cuyos montos de crédito oscilen entre los otorgados por los bancos grandes y establecidos y los de las instituciones de microfinanciamiento.
- Implementar nuevos incentivos fiscales para el ahorro privado en fondos de inversión dirigidos a nuevas empresas y PYMEs innovadoras.

Simplificar el sistema fiscal y las regulaciones

- Simplificar el diseño y la operación del sistema fiscal, aplicando el principio Primero Piensa en Pequeño, y asegurarse de que la información acerca de las deducciones fiscales se distribuya activamente a emprendedores por diversos medios.
- Continuar el proceso de reforma regulatoria y difundirlo a los niveles estatales y locales, incluso a través de supervisar el tiempo y el costo implicados en arrancar una nueva empresa en ubicaciones en todo el país y establecer objetivos realistas de mejora.
- Revisar y reformar las leyes laborales concentrándose en estimular a las empresas para registrar y contratar trabajadores en el sector formal.

Reforzar los sistemas de innovación y clústers locales

- Ampliar medidas orientadas a la inversión pública y privada en I+D y crear redes de conocimiento interempresariales y entre las universidades y la industria.

Facilitar el acceso al financiamiento

- En el anexo A.3 se describe el caso del programa Small Business Investment Company (SBIC) de Estados Unidos. Diversos fondos de inversión de propiedad y gestión privadas otorgan pequeños créditos subordinados y hacen inversiones de capital en PYMEs en etapa temprana y orientadas al crecimiento a través del programa, recaudando parte del financiamiento de la venta de valores garantizados por la US Small Business Administration.

Simplificar impuestos y regulaciones

- En el anexo A.5 se describe la Estrategia de Regulación Rápida de Ucrania, que ilustra un enfoque a la simplificación de las regulaciones comerciales a nivel local mediante la ayuda a municipios de siete ciudades bajo la dirección del Comité Estatal para la Política Regulatoria y el Emprendimiento.

Reforzar clústers locales

- En el anexo A.8 se describe la iniciativa PROFO de Chile, la cual proporciona incentivos para las PYMEs en clústers locales para trabajar juntas por medio de sociedades subsidiadas de por lo menos cinco empresas en iniciativas conjuntas tales como acceso a ideas tecnológicas, recepción de apoyo de asesoramiento y participación en eventos con fines de marketing.

las PYMEs a través del Fondo de Innovación y el Fondo PYME. Estas medidas ayudarán a México a aprovechar sus fortalezas en sus principales universidades y centros públicos de investigación, así como los flujos de IED por parte de inversionistas extranjeros tecnológicamente competentes. La prioridad para el futuro es solucionar el bajo gasto en I+D por parte de los sectores empresarial y gubernamental, y paralelamente fortalecer las redes para los flujos de conocimientos entre las universidades y la industria.

En el caso de algunas de estas condiciones de competitividad, es probable que las inversiones realizadas ahora tomen cierto tiempo para generar un mejor desempeño económico debido a que los problemas están profundamente arraigados y los cambios rara vez suceden en forma inmediata. Por ejemplo, esto ocurre al reducir el nivel de informalidad de la economía y el cambio de actitudes respecto a solicitar créditos bancarios. No obstante, las intervenciones de políticas públicas en estas áreas rendirán grandes recompensas y reducirán la necesidad de realizar intervenciones directas de programa en el largo plazo.

Bibliografía

Banco Mundial (2012), *Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World,* IFC/Banco Mundial.

Bruhn, M. (2008), "License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico", *Policy Research Working Paper*, Serie 4538, Banco Mundial.

Foro Económico Mundial (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, Foro Económico Mundial, Ginebra.

Foro Económico Mundial (2010), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Foro Económico Mundial, Ginebra.

Foro Económico Mundial (2011), *The Global Competitiveness Index*, Ginebra.

OCDE (2006), *The SME Financing Gap (Vol. 1) Theory and Evidence*, OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264029415-en*.

OCDE (2010a), *Education at a Glance 2007: OECD Indicators*, OCDE, París.

OCDE (2010b), *OECD Science, Technology and Industry Outlook,* OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2010-en*.

OCDE (2011a), *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en*.

OCDE (2011b), *Taxing Wages 2010,* OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2010-en*.

OCDE (2011c), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011*, OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2011-en*.

OCDE (2012), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012*, OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2012-en*.

ANEXO 2.A1

Detalles técnicos sobre las cifras de impuestos sobre la renta empresarial

Este anexo brinda información técnica sobre las cifras de impuestos sobre la renta empresarial.

Para Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, todos con un año fiscal no ajustado al calendario, las tasas mostradas son las vigentes a partir del 1º de julio, el 1º de abril y el 5 de abril, respectivamente.

En Bélgica la tasa de impuesto sobre la renta empresarial efectiva puede reducirse en gran medida por una asignación teórica para el capital de la empresa.

En Chile, las personas físicas y las entidades legales que no son residentes o viven en Chile son sujetas a impuestos sobre cualquier renta derivada de fuentes chilenas con una tasa impositiva general de 35% (para algunos tipos de rentas aplican tasas más bajas, las cuales están disponibles bajo acuerdos de imposición doble).

En Estonia, desde el 1º de enero de 2000, el impuesto sobre la renta empresarial se grava sobre utilidades distribuidas. Para Francia, las tasas incluyen una sobretasa, pero no incluyen el impuesto empresarial local (*taxe professionnelle*) o el impuesto de solidaridad sobre la facturación (*contribution de solidarité*).

Para Alemania, las tasas incluyen el impuesto comercial regional (*Gewerbesteuer*) y la sobretasa. Para Hungría, las tasas no incluyen el impuesto comercial local sobre la facturación, el impuesto sobre innovación, las sobretasas de instituciones financieras, la sobretasa a proveedores de energía y los impuestos de crisis.

En Israel, en el marco de la ley del IVA, las instituciones financieras pagan impuestos sobre la combinación de sus sueldos y salarios y sus utilidades. Estas cantidades son deducibles de las utilidades en la evaluación del impuesto sobre la renta empresarial.

Para Italia, estas tasas no incluyen el impuesto empresarial regional (*Imposta Regionale sulle Attività Produttive*, IRAP).

En Polonia no hay un impuesto de los gobiernos subcentrales; sin embargo, las autoridades locales (de cada nivel) participan en los ingresos fiscales en un porcentaje determinado por cada nivel de autoridad local.

En Portugal, desde 2009, se aplican dos tasas fiscales generales a nivel del gobierno central. Se aplica una tasa impositiva general de 12.5% por los primeros EUR 12 500 de renta gravable y una tasa de 25% a la cantidad restante de renta gravable (cuando la renta total gravable excede la cantidad de EUR 12 500).

Para Suiza se incluyen los impuestos de la Iglesia, que las empresas no pueden evitar.

Para Estados Unidos la tasa subcentral es una tasa de impuesto sobre la renta empresarial marginal a nivel estatal y con promedio ponderado.

En los Países Bajos se aplica a renta gravable de EUR 200 000.

© OCDE 2013

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 descontinuó 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 "caminos" 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.

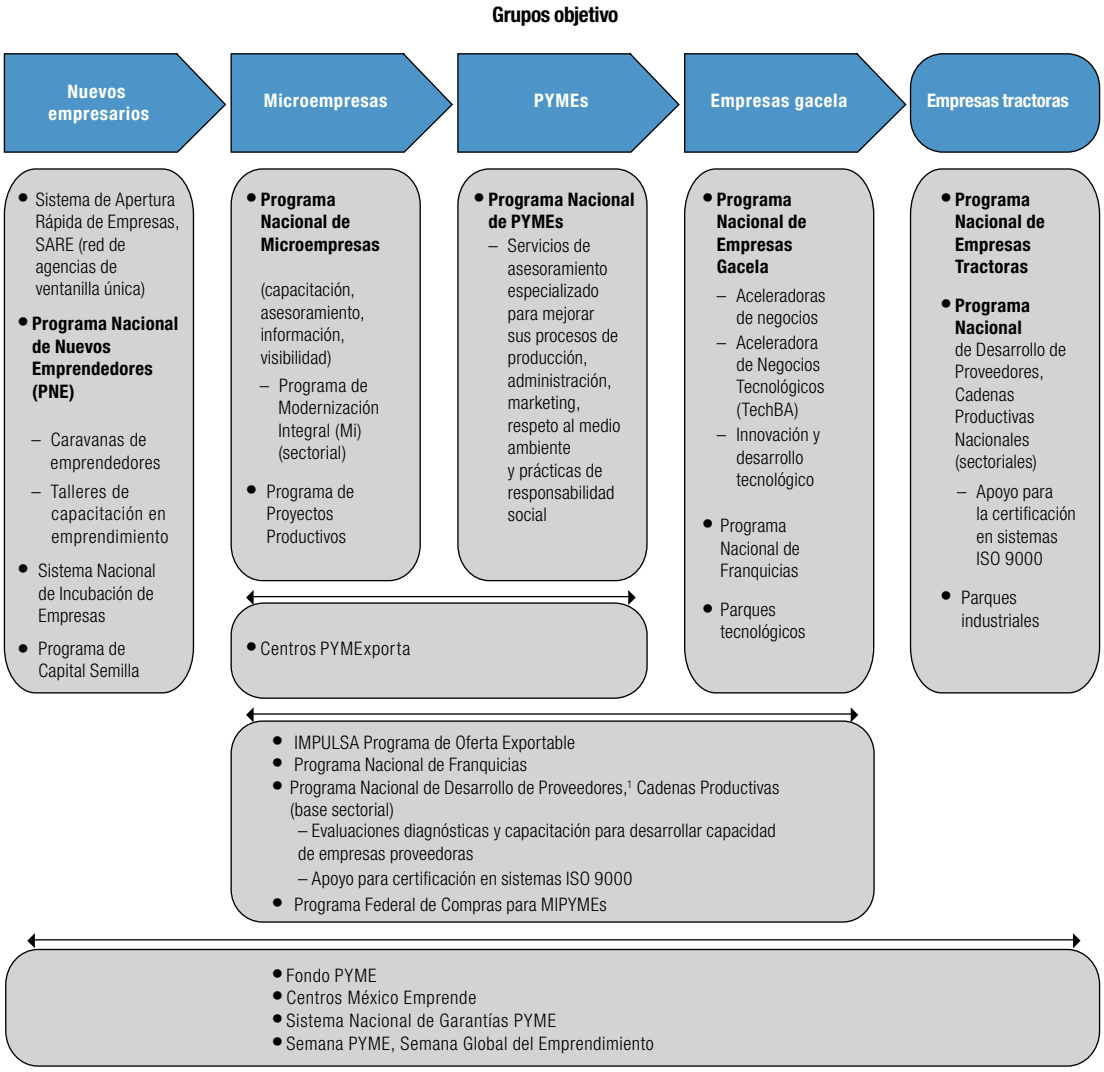
En cada estado opera un Comité Estatal para las PYMEs y la Competitividad, el cual incluye representantes de las cámaras de comercio y la industria, asociaciones empresariales, gobiernos estatales y la Secretaría de Economía federal. Estos comités se encargan de la administración de los proyectos del 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 (número)	2009-2011 (porcentaje)	2009	2010	2011	2009-2011 (número)	2009-2011 (porcentaje)
	Número					Número				
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**

	Empleos conservados					Empleos creados				
	2009	2010	2011	2009-2011 (número)	2009-2011 (porcentaje)	2009	2010	2011	2009-2011 (número)	2009-2011 (porcentaje)
Categoría	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.

© OCDE 2013

Capítulo 4

Programas federales de apoyo a PYMEs y al emprendimiento en México

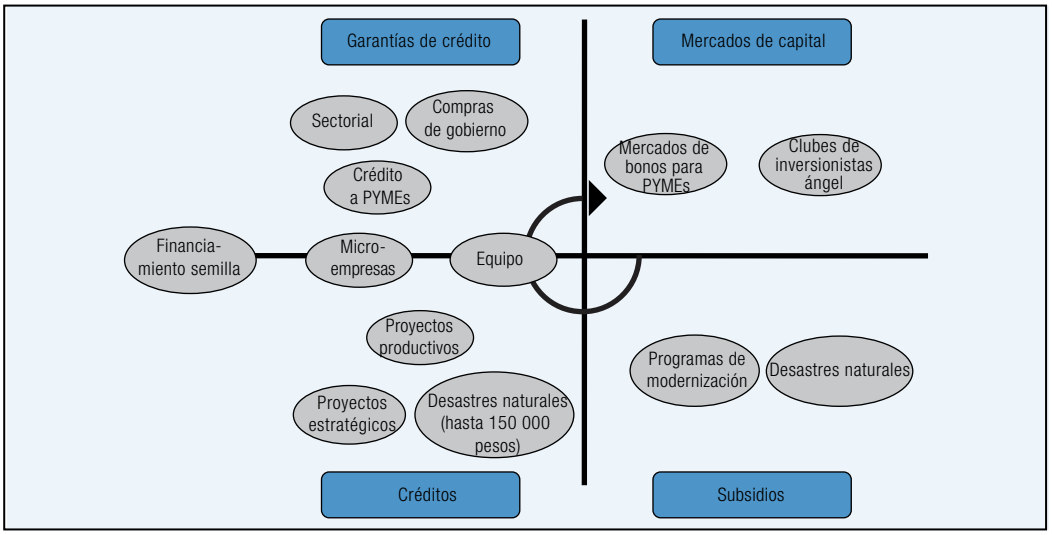
En este capítulo se analizan los programas de apoyo a PYMEs y al emprendimiento operados por el gobierno federal. Se examinan los principales programas dentro de las cinco categorías de apoyo: financiamiento; capacitación y asesoramiento; gestión empresarial; marketing; e innovación y desarrollo tecnológico, así como la manera en que atienden las necesidades de los cinco segmentos empresariales, concretamente: nuevos emprendedores, microempresas, PYMEs, empresas gacela y empresas tractoras. También se estudian los programas transversales para la promoción de la cultura empresarial, las compras de gobierno a PYMEs y el emprendimiento de las mujeres.

4.1. Financiamiento

El gobierno mexicano opera un conjunto integrado de programas de financiamiento para las nuevas y pequeñas empresas que funge como una estructura de apoyo sistemático capaz de atenuar los problemas financieros experimentados por las empresas en las diferentes etapas de su desarrollo.

En la Gráfica 4.1 se muestra cómo ha evolucionado este apoyo financiero durante los últimos 12 años. Inicialmente se puso énfasis en la concesión de subsidios. Sin embargo, en los primeros años los esfuerzos de esta política pública se redireccionaron hacia los créditos. Ahora los subsidios se otorgan sólo en circunstancias excepcionales, como bonos chatarra para la sustitución de equipos ineficientes o apoyos para la reconstrucción de empresas afectadas por desastres naturales. Aunque por un tiempo se había hecho hincapié en el financiamiento de créditos directos, la tendencia reciente ha sido sustituir los créditos por garantías a fin de aumentar el apalancamiento de los recursos públicos y estimular el crecimiento de un sistema de intermediarios financieros que asuman una mayor parte del riesgo. Los créditos se utilizan sólo en caso de que las condiciones del mercado no sean propicias para la participación de los bancos comerciales. Más recientemente, los esfuerzos se han orientado a promover la capitalización de las empresas y estimular la formación de mercados de capital privado a través de mecanismos como el capital de riesgo y la participación de las PYMEs en los mercados de bonos. La Secretaría de Economía también ha apoyado un innovador programa de factoraje mediante el cual los proveedores en las cadenas de valor de grandes empresas pueden obtener el pago anticipado de sus facturas. La plataforma procesa 10 000 operaciones al día, con la participación de 70 000 proveedores y 40 intermediarios financieros.

Gráfica 4.1. **Evolución reciente del acceso a programas de financiamiento en México**



Fuente: Secretaría de Economía.

En el Cuadro 4.1 se ilustra la forma en que se orientan los principales componentes de la prestación actual de apoyo financiero para cada tipo de empresa.

Cuadro 4.1. **Principales programas de financiamiento, por grupos de empresas objetivo**

	Nuevos emprendedores	Microempresas		PYMEs	Empresas gacela
Deuda					
Programa	Programa de Capital Semilla (empresas con menos de un año de antigüedad)	Programa de Financiamiento de Equipo (empresas con más de un año de antigüedad)	Sistema Nacional de Garantías	Programa de Proyectos Productivos PYME	Programa Nacional de Franquicias (empresas en crecimiento con al menos dos años de antigüedad)
Monto del crédito (pesos)	MXN 50 000 – 300 000 (incubadora tradicional) MXN 100 000 – 500 000 (incubadoras de tecnología intermedia) MXN 350 000 –1 500 000 (incubadoras de alta tecnología)	MXN 30 000 – 150 000	**Rangos** *microempresas*: hasta MXN 50 000; hasta MXN 100 000; hasta MXN 500 000; hasta MXN 1 millón *pequeñas empresas:* hasta MXN 500 000; hasta MXN 1 millón; hasta MXN 5 millones; hasta MXN 15 millones	Hasta MXN 2 millones	Hasta MXN 250 000 hacia el costo de la franquicia
Condiciones	85% del proyecto (tasa de interés de 12%)	Tasa de interés de 10%; comisión por apertura 2.5%	Tasa de interés de 10% (2010)	Hasta 70% del costo del proyecto; hasta 50% del capital de trabajo (12% de interés)	50% del costo de la franquicia (sin interés)
Plazo (periodo de gracia)	Incubadora tradicional y de tecnología intermedia – 42 meses (6 meses) Incubadora de alta tecnología – 48 meses (9 meses)	48 meses		48 meses	36 meses
Capital					
			Clubes de inversionistas "ángel" (para invertir en PYMEs innovadoras, PYMEs exportadoras o PYMEs que se integran a cadenas de suministro)		Capital emprendedor Fondo de fondos
Condiciones			Inversiones desde MXN 2 hasta 20 millones (USD 1.5 millones). La inversión está garantizada hasta 70%. Techo de USD 500 000		35% del capital; Máximo USD 30 millones
Periodo de inversión			3 a 5 años		Hasta 10 años

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

4.1.1. *Créditos*

Programa de Capital Semilla

El Programa de Capital Semilla se puso en marcha en 2006 con el fin de ofrecer créditos para la creación de empresas nuevas que operan dentro del sistema nacional de incubación de empresas. Su objetivo ha sido llenar el vacío financiero que existe por la falta de historial crediticio y de garantías de las empresas para poder solicitar un crédito. Antes de aprobar un crédito, los comités de cada estado realizan una evaluación de la viabilidad técnica, comercial y financiera de los proyectos propuestos. En la fase inicial del programa, los créditos eran administrados por las incubadoras. Sin embargo, su personal no tenía las competencias ni la experiencia necesarias para recuperarlos, lo que causó muchos problemas administrativos. En consecuencia, la gestión de los créditos se transfirió a las instituciones financieras no bancarias (IFNB).

Las condiciones de los préstamos dependen de la tecnología que se utiliza en cada proyecto. El monto asignado puede ser desde MXN 50 000 hasta MXN 1.5 millones (USD 2 400 a USD 70 000) por periodos de 42 a 48 meses. El monto promedio de los préstamos desde el inicio de operaciones del programa ha sido de MXN 290 000 (USD 12 800).

El presupuesto del programa (utilizado para cubrir los costos administrativos y cuentas no recuperadas) aumentó de MXN 44.8 millones (USD 1.9 millones) en 2006 a MXN 150 millones (USD 6.4 millones) en 2010. Sin embargo, en 2010 sólo alrededor de 40% de las incubadoras acreditadas presentaron proyectos para el programa, tomando en cuenta que la proporción ha ido en aumento, y que sólo 1 012 de las 8 467 empresas del sistema de incubadoras de 2010 (cerca de 12%) presentaron propuestas para financiamiento. En promedio, se aprobó 45% de ellas. En el Cuadro 4.2 se muestran los niveles de actividad básica del programa por año.

Cuadro 4.2. **Cifras del Programa de Capital Semilla, 2006-2010**

	Inversión de capital del Fondo PYME (MXN millones)	Inversión del emprendedor (MXN millones)	Número de proyectos que recibieron apoyo	Monto del crédito promedio por proyecto (MXN)	Número de incubadoras participantes	Promedio de proyectos de capital semilla por incubadora
2006	44.80	8.96	154	290 000	44	3.5
2007	120.00	24.00	530	230 000	91	5.8
2008	46.63	9.33	201	230 000	66	3.0
2009	90.99	18.20	355	260 000	191	1.9
2010	149.33	40.00	532	340 000	202	2.9
Total	**451.75**	**100.49**	**1 772**	**290 000**		

Nota: A partir de 2011 se implementó un nuevo mecanismo para operar el Programa de Capital Semilla con la banca comercial.
Fuente: Secretaría de Economía de México.

El Programa de Capital Semilla ha logrado aumentar el alcance del financiamiento bancario a un mercado importante al cual no había servido bien en el pasado. Sin embargo, hay dos grandes oportunidades para aumentar los beneficios derivados de este programa. En primer lugar, existe un margen para incrementar su penetración en incubadoras y empresas. Esto requerirá un mejor marketing del programa para darlo a conocer a gerentes de incubadoras y empresas, así como asesoramiento previo a las empresas incubadas para ayudarles a hacer propuestas de negocio de mayor calidad. En segundo lugar, los programas de capital semilla de otros países suelen suministrar no sólo créditos sino también capital accionario a empresas nuevas (*start-ups*) orientadas al crecimiento. Éste es el enfoque adoptado en Brasil y Chile, por ejemplo, mientras que el programa mexicano se limita a una oferta de crédito subsidiado y carece de cualquier elemento de capital de crecimiento. En el caso de las incubadoras de alta tecnología, hay un campo de oportunidad para introducir este elemento de financiamiento a través de recursos propios, además de los créditos que pudieran obtenerse.

Por último, cabe señalar que en el caso de los créditos con pagos vencidos, la tasa de interés del programa se eleva a 24%, el doble de la tasa normal. Si bien es importante establecer una penalidad significativa para evitar retrasos en los pagos, una tasa de interés de esta magnitud es una gran desventaja para una empresa de nueva creación, que probablemente ya presente problemas de flujo de efectivo.

Proyectos Productivos de las PYMEs

El objetivo de este programa es promover la creación de pequeñas empresas en las regiones desfavorecidas del país, en particular en zonas rurales, mediante la concesión de créditos para proyectos empresariales que no pueden obtener financiamiento adecuado a través de los bancos comerciales. El crédito puede utilizarse para financiar equipo, infraestructura, y hasta 50% del capital de trabajo, con un máximo de MXN 2 millones (USD 81 000) por proyecto. La tasa de interés es de 12% por un periodo de 48 meses con una reducción de 6% si el cliente hace pagos mensuales puntuales. Para poder solicitarlo, la empresa debe estar registrada y tener al menos un año de antigüedad, y el cliente debe aportar 30% del valor del proyecto de inversión.

El programa es administrado por el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), que canaliza el financiamiento a través de al menos una IFNB asociada en cada estado. La IFNB realiza la evaluación de los proyectos y asume la responsabilidad de recuperar las fianzas en caso de incumplimiento.

De 2007 a 2011, el Fondo PYME invirtió un promedio de MXN 540 millones (USD 21.9 millones) por año en este programa, con el que apoyó a un total de 4 593 proyectos. Las pérdidas de estos créditos son razonables, a una tasa de morosidad estimada de 10% a 20%. Aun así el alcance del programa podría aumentar.

Financiamiento de franquicias

El Programa Nacional de Franquicias fue establecido por el gobierno en 2007 con el objetivo de crear PYMEs relativamente grandes basadas en buenos modelos de negocios de franquicias. Los emprendedores que desean iniciar un nuevo negocio en la modalidad de franquicia pueden acceder a un crédito sin intereses, otorgado por una institución financiera asociada, que cubra hasta 50% de los costos de los derechos de franquicia (hasta un máximo de MXN 25 000 o USD 19 800), el cual deberá ser reembolsado en un plazo de 36 meses. Las empresas mexicanas existentes que deseen expandirse como franquicias también pueden recibir este beneficio si han estado en operación por lo menos durante dos años y cuentan con dos sucursales como mínimo.

Durante el periodo 2007-2011, el programa apoyó a 1 627 puntos de venta de franquicias de los cuales 638 fueron nuevas empresas. La mayoría de estos negocios pertenecen al ramo comercial y de alimentos y bebidas, aunque también destacan algunas empresas de tecnología. Además, se acreditó a 14 consultores especializados para ofrecer sus servicios al sector. Este programa ayuda a desarrollar un importante nicho de oportunidad en la creación y mejora de PYMEs.

4.1.2. *Créditos de garantías*

Sistema Nacional de Garantías

El Sistema Nacional de Garantías es la principal herramienta de política pública para aumentar el financiamiento de créditos a las PYMEs en México. Sustituye las fianzas con garantías del gobierno. Uno de los dos canales de financiamiento utilizados por el programa implica un sistema innovador de licitación pública, que brinda a las instituciones financieras la oportunidad de ofertar por el derecho a obtener las garantías. La selección de las ofertas

ganadoras se basa en las propuestas de los bancos respecto al volumen de las garantías que el gobierno apalancará y la tasa de interés que cobran por las citadas garantías. El otro canal ofrece garantías de una manera no competitiva a bancos e instituciones financieras no bancarias. En un año normal alrededor de la mitad del financiamiento bancario fluye a través del sistema de subastas y cerca de la mitad a través de las contragarantías directas. Alrededor de una tercera parte del valor del Fondo PYME se destina a financiar el programa nacional de garantías de crédito, administrado por NAFIN, la banca pública de desarrollo.

El beneficio principal del programa de garantías del gobierno es lograr que la banca comercial otorgue créditos a pequeñas empresas que de no contar con estas garantías no podrían obtenerlos. A diferencia de la mayoría de los programas que operan en los países de la OCDE, el programa mexicano busca asegurar también que los créditos se adquieran a tasas de interés más bajas que las de aquellos puramente comerciales. Por tanto, las PYMEs se benefician al tener acceso a estos créditos y a tasas de interés más bajas. Por otro lado, para la banca comercial el otorgamiento de créditos a inversiones de riesgo resulta más seguro, pues cuentan con el respaldo de que se les pagaría parcialmente en caso de incumplimiento. A largo plazo, las operaciones exitosas permitirán a las PYMEs ir formando un historial crediticio, lo que repercutirá favorablemente en su capacidad para acceder en un futuro a créditos comerciales, y presentará a los bancos mercados nuevos y rentables (OCDE, 2009a). Esto facilita el desarrollo de un mercado de financiamiento privado, lo que reduciría la necesidad de la intervención pública en el largo plazo.

Uno de los elementos innovadores del Sistema Nacional de Garantías de crédito de México es la asignación de fondos de garantía a la banca comercial a través de licitaciones como respaldo para toda la cartera de crédito. En el canal de la licitación, el fondo de garantía proporciona una cantidad fija del Fondo PYME por la que los bancos hacen sus ofertas. Estas ofertas incluyen tanto el valor de los créditos a otorgar (es decir, el multiplicador ofrecido por el banco) como la tasa de interés que cobran a las PYMEs que solicitan el préstamo. Basados en estas ofertas, los directores del programa deciden cómo se asignarán los fondos. Después corresponde a los bancos individuales decidir cuáles créditos les conviene otorgar a las PYMEs como parte de su oferta comercial y cuáles ofrecer a través del Sistema de Garantías.

La licitación realizada en el otoño de 2011 por la Secretaría de Economía obtuvo un total de MXN mil millones (USD 79 millones) en ofertas y otorgó una garantía de 3.8% frente a las primeras pérdidas (es decir, mayores pérdidas previstas en comparación con pérdidas potenciales totales). El sector privado ha mostrado gran interés en formar parte del programa de garantías, y ya son 37 los intermediarios involucrados en el proceso de ejecución, lo que indica el éxito que han tenido las licitaciones. Esto no debe darse por sentado, puesto que en otros países de América Latina los fondos de garantía de crédito han fracasado debido a la complejidad de los trámites y a los retrasos en la concesión de garantías públicas (Ferraro y Goldstein, 2011).

En México, la opción de canalizar una gran parte del apoyo mediante un sistema de licitaciones sigue a una serie de proyectos piloto en los que se han probado distintos modelos de garantías de créditos (Canales, 2011). Las licitaciones resultaron ser el medio más eficiente y efectivo dada la gran cantidad de garantías de apoyo que debían aplicarse, y la falta de recursos del gobierno y sus organismos para tomar decisiones sobre créditos individuales siguiendo un modelo de contragarantías. Debido a que respalda carteras crediticias totales y crea competencia entre los bancos respecto a la cobertura de créditos y tasas de interés, el funcionamiento del programa es muy distinto del de otros programas de PYMEs respaldados por el gobierno utilizados en otros países (Comisión Europea, 2006; Beck *et al.*, 2008; OCDE, 2009a).

En el segundo canal, el Sistema Nacional de Garantías emite líneas de crédito a instituciones financieras no bancarias (IFNB) a fin de garantizar créditos en el marco de muchos otros programas. Esto incluye, por ejemplo, el Programa de Financiamiento de Equipo dentro del Programa de Modernización e Integración (Mi) para las microempresas, y esquemas que ofrezcan garantías de créditos para los desarrolladores de software y proveedores de empresas tractoras. Algunos ejemplos recientes incluyen: el apoyo para el fondo de garantías para el financiamiento de actividades de exportación de PYMEs en el estado de Jalisco que inició en 2011, y el plan de Financiamiento para los Exportadores de la Industria Automotriz y de Autopartes instrumentado durante la crisis financiera y económica mundial. De esta manera, el sistema busca lograr una buena cobertura en todas las regiones, sectores y situaciones especiales. La Secretaría de Economía debe ser reconocida por su dedicación a fortalecer la participación de las instituciones financieras no bancarias (IFNB) en la entrega de productos de garantías a los mercados especiales.

Recuadro 4.1. **Iniciativa de políticas de buenas prácticas en México: el Sistema Nacional de Garantías**

México ha implementado un sistema de licitaciones para garantías a la banca contra pérdidas en sus carteras de créditos para PYMEs. Los bancos hacen ofertas que especifican el grado en que se apalancará la inversión pública y el tipo de interés que se cobrará. Esto ayuda a mantener bajos los costos públicos, aumentar la cobertura, reducir las tasas de interés y crear competencia en el sector bancario. El sistema de licitaciones se ha completado con regularidad.

Además de las licitaciones a los bancos, el Sistema Nacional de Garantías también proporciona contragarantías directas a los bancos y líneas de crédito que permitan a las instituciones financieras no bancarias (IFNB) proporcionar garantías más diferenciadas y focalizadas.

El presupuesto para el fondo nacional de garantías ha aumentado constantemente desde 2002 (con la excepción de 2006), para obtener la cantidad de MXN 2 300 millones en 2010. Esto ha tenido un impacto positivo en el volumen de créditos a PYMEs, que alcanzó un máximo de MXN 77 600 millones en 2009.

El Sistema Nacional de Garantías ha mejorado las condiciones crediticias de las PYMEs. Los requisitos para solicitar un préstamo a los bancos se han simplificado (por ejemplo, éstos ahora aceptan estados de cuenta bancarios normales en lugar de declaraciones auditadas) y la tasa de interés para el rango de MXN 250 000 (USD 19 800) a MXN 4 millones (USD 317 000) es competitiva en el mercado (10% en 2010, 2% más bajo que la tasa aplicada por la mayoría de los programas públicos en el mismo rango de tamaños de crédito), aunque, según datos de la Secretaría de Economía, la tasa de interés para créditos pequeños (hasta MXN 250 000 o USD 19 800) superó 21% en 2010.

El sistema de licitaciones de garantías en la banca comercial ha permitido a las autoridades lograr una alta proporción de apalancamiento con créditos equivalentes a casi treinta veces la cantidad garantizada, que es significativamente más alta que en muchos otros países, y a la vez han limitado sus pérdidas por créditos a un máximo de 3.8%.

La obtención de financiamiento a través del programa también debe ayudar a las PYMEs a desarrollar un historial crediticio para que en un futuro puedan beneficiarse de créditos bancarios no garantizados, aunque aún no es posible demostrar con certeza avances en este aspecto puesto que no ha habido un seguimiento de los clientes de garantías para determinar los efectos a mediano y largo plazos en materia de acceso al financiamiento no garantizado.

El Sistema Nacional de Garantías de México muestra qué tan importante es para los gobiernos el desarrollo de relaciones positivas y de confianza con la banca con el establecimiento de este tipo de programas. Un retraso en el pago de las garantías, regulaciones complejas u onerosas, o regulaciones que cambian con demasiada frecuencia, son factores que pueden disuadir a los bancos de formar parte del programa.

La inversión del gobierno mexicano en el Sistema Nacional de Garantías aumentó más de siete veces entre 2002-2006 y 2007-2012, de un total de MXN 1 200 millones (USD 95 millones) a MXN 11 900 millones (USD 942 millones) (Cuadro 4.3). Además, durante los últimos cinco años el programa ha apalancado MXN 263 mil millones de financiamiento bancario, más de 30 veces el valor de las garantías. En 2006, por cada peso asignado en las garantías, los bancos prestaron 62 pesos (Storey, 2008); en 2010, esta proporción se redujo a 30 pesos en préstamos bancarios por cada peso de garantías, aunque sigue siendo más alto que en Chile, que maneja un programa similar, con una proporción de aproximadamente 1 a 10.

Cuadro 4.3. **Actividades del Sistema Nacional de Garantías, 2007-2012**
En MXN millones

	Inversión	Crédito apalancado
Subtotal: 2002-2006	**1 209**	**47 896**
2007	825	21 854
2008	1 136	63 751
2009	1 935	77 656
2010	2 300	67 390
2011	3 002	74 285
2012	2 794	19 275
Subtotal: 2007-2012	**11 992**	**324 212**

Nota: Los resultados de 2012 incluyen hasta el mes de marzo.
Fuente: Secretaría de Economía.

Entre 2002-2006 y 2007-2012, el número de empresas beneficiarias creció a más del doble, de 157 877 a 381 230. Por otra parte, el sistema de garantías ha brindado apoyo financiero tanto a microempresas como a PYMEs más grandes; en 2010, 57.6% de los beneficiarios de garantías fueron microempresas, 29% fueron pequeñas empresas y 13.4%, empresas medianas (Presidencia de la República de México, 2010). Esto ha sido una respuesta positiva a la recomendación de ampliar y fortalecer el programa de garantías planteada en el estudio anterior de la OCDE sobre la política de PYMEs en México (OCDE, 2007).

Las características principales del programa en México varían respecto a las de otros países. En el Cuadro 4.4 se muestran algunos de los distintos enfoques utilizados en otros países de la OCDE. Existen varias diferencias importantes entre la versión del programa en México y las que se describen en el Cuadro 4.4:

- Ninguna implica un proceso de licitación como se hace en México, y ninguna trata de bajar la tasa de interés de la banca comercial. Por el contrario, es común que se imponga una cuota suplementaria a los bancos por la oferta de créditos garantizados a fin de financiar la prima de riesgo.
- En la mayoría de los países de la OCDE, los programas de garantía de créditos se dirigen claramente a grupos específicos que se encuentran en desventaja. Pueden ser grupos étnicos o marginados, pero en general tienen en común la característica de carecer de los medios para demostrar su capacidad para pagar un crédito bancario, puesto que no pueden ofrecer garantías suficientes como avales o fianzas. Por el contrario, en México el objetivo del programa es aumentar la cantidad de créditos disponibles para las microempresas y las PYMEs en la economía en general.

Cuadro 4.4. **Comparaciones internacionales de programas de garantías de crédito**

	Estados Unidos	**Países Bajos**	**Dinamarca**	**Bélgica**	**Francia**	**Alemania**
Organismo ejecutor	SBA Express	BBMKB	Vaekstkaution	SOWALFIN	SOFARIS	Burschafts-banken
Garantía	Hasta 50%	Hasta 50% para todos los negocios excepto para empresas nuevas (*start-ups*) y compañías innovadoras donde el límite es 75%	66.67% para créditos de hasta EUR 350 000; 50% para créditos de EUR 350 000 (USD 486 500) a EUR 700 000 (USD 973 000)	Hasta 75%	Varía – generalmente cerca de 50% (promedio de 45% para 2001) Hasta 70% para empresas nuevas (*start-ups*)	Hasta 80% (promedio entre 50% y 80%)
Tamaño máximo de crédito	USD 250 000	EUR 1 millón (USD 1.4 millones)	EUR 700 000 (USD 973 000) pero un tamaño mínimo de EUR 10 000 (USD 14 000)	EUR 2.5 millones (USD 3.475 millones)	Sin límite para tamaño de crédito pero el riesgo de SOFARIS se limita a EUR 750 000	EUR 1 millón (USD 1.4 millones)
Costo del crédito	Prima de 1% sobre créditos de USD 150 000, 2.5% sobre créditos de USD 150 000-700 000 y 3.5% para créditos de más de USD 700 000; también se carga una cuota anual de 0.25% del saldo de la suma garantizada	Comisión única de 2% a 3.6%	3% por año en los primeros dos años, 1.5% posteriormente	1% por año sobre exposición garantizada (pagada como tasa única y tasa por adelantado)	Cuota anual de 0.45%-0.60% de la cantidad pendiente	0.75% de comisión sobre cantidad garantizada; prima de 1% por año (puede ser 1.2% por la primera operación y 0.8% después)
Tasa de interés	Fijada por el prestador pero se ubica entre 2.25% y 4.7% por arriba del nivel base	Fijada por el gobierno (usualmente igual a una tasa de bajo riesgo, pero la comisión es transferida por los prestadores a los prestatarios)	Fijada por el prestador	Fijada por el prestador	Fijada por el prestador (sujeta a restricciones asegurando que sea una tasa de mercado)	Hasta 15 años pero 10 años en promedio
Duración del crédito	Máxima de 7 años	Máxima de 6 años (pero 12 años en créditos para propiedades)	3-10 años	Máxima de 10 años pero los prestadores pueden requerir más	La duración de la garantía del crédito coincide con la duración del crédito subyacente	
Empresas objetivo	Gran mayoría de las PYMEs	Empresas de hasta 100 empleados; condiciones especiales para empresas nuevas (*start-ups*) y compañías innovadoras)	PYMEs en seis áreas focalizadas	Todas las PYMEs	Todas las PYMEs en todas las etapas de su existencia; hay 10 fondos de garantía gestionados por SOFARIS	Todos centrados en empresas nuevas (*start-ups*)

Fuente: Graham, T. (2004), "Review of the Small Firms Loan Guarantee", H.M. Treasury, Londres.

- En México las dimensiones del programa son relativamente grandes: se han otorgado cerca de 100 000 créditos en total. Por el contrario, en Reino Unido, un país de cerca de la mitad del tamaño de México, esta cifra se acerca a 2 000. En 2011, en Canadá sólo se habían otorgado 7 466 garantías, mientras que ese mismo año en Estados Unidos se formalizaron 53 706 créditos. Sin embargo, estos números se justifican pues el mercado en México tiene mayores fallas que los demás países en la coyuntura actual del desarrollo de los mercados financieros. Sin embargo, es necesario seguir trabajando a largo plazo para atacar de raíz los problemas del mercado en México, promoviendo una mayor competencia para la autorización de préstamos a las PYMEs en el sector de la banca privada, por ejemplo, fomentando la creación de nuevos bancos y la reducción de las regulaciones que limitan la competencia bancaria.
- Considerando que es habitual en los programas gubernamentales de garantías contar con planes de salida explícitos, no parece que en México existan planes para que las garantías públicas salgan del mercado. El objetivo de la mayoría de los programas de garantías es proporcionar a los bancos la experiencia de otorgar préstamos a clientes de alto riesgo y mostrar las opciones para otorgar préstamos rentables de manera selectiva al sector, en lugar de tratar de compensar de manera permanente las fallas en el financiamiento privado. Para que esto sea efectivo en México, es importante que se especifique un plazo de vida para sus programas de garantías.

Excepto por la falta de planes de salida, las diferencias entre el Sistema Nacional de Garantías y los de otros países de la OCDE no deben considerarse como debilidades, sino más bien como adaptaciones apropiadas al contexto mexicano, en términos del acceso más limitado de las PYMEs y microempresas mexicanas al crédito bancario. Por tanto, si bien es más grande que los programas de garantías de muchos otros países de la OCDE y está dirigido a la población total de las PYMEs y no sólo a grupos específicos, esto refleja en gran medida el mercado financiero privado poco desarrollado para las PYMEs y las microempresas en México. En lugar de intentar reducir el tamaño del programa en este punto del desarrollo de los mercados financieros, el reto inmediato es ayudar a que el financiamiento bancario llegue a una mayor proporción de las más de cuatro millones de PYMEs en México, ya que las garantías actualmente cubren sólo entre 70 000 y 80 000 por año (suponiendo que éstas son siempre diferentes empresas y no acreedores repetidos).

Por otro lado, es preocupante que algunos de los fondos públicos puedan utilizarse para financiar los créditos que los bancos habrían hecho incluso sin garantía. Como se explica en el capítulo 6, es necesario evaluar esta cuestión a fin de maximizar la eficiencia del gasto público.

Además, en el largo plazo se deberá considerar el momento para una reducción de las dimensiones del programa de garantías conforme el mercado privado se recupere. A medida que el programa fortalezca la experiencia de los bancos privados en otorgar créditos a las PYMEs y demuestre que éstos son rentables, el sector público deberá comenzar a retirarse. De hecho, será conveniente establecer un límite de la duración del programa, aunque el momento exacto del retiro habrá de analizarse cuidadosamente dependiendo de qué tan preparado se encuentre el sistema financiero para atender las necesidades de las PYMEs, ya que si se retira antes de tiempo podría ocasionar una fuerte caída en los créditos a estas empresas.

Asimismo, se deberán tomar medidas complementarias para aumentar la disponibilidad del sistema financiero para ofrecer créditos sin garantías. En particular, se requiere prestar atención a la mejora de la calidad y cobertura de la información del buró de crédito en el sector de las PYMEs; optimizar las condiciones para registrar avales y fianzas que permitan solicitar préstamos bancarios, aprovechando la reciente modificación del Código de Comercio que establece un Registro Único de Garantías Mobiliarias, y por último, estimular a los bancos para cubrir el mercado de las PYMEs mediante el aumento de la competencia en el sector de la banca comercial, lo que puede animar a las empresas a buscar nuevas oportunidades de inversión rentables.

4.1.3. Mercados de capital

Recientemente el gobierno mexicano amplió su énfasis en el desarrollo de mercados de capital y cuasicapital, los cuales ofrecen una ruta adicional de financiamiento de inversión para empresas de nueva creación (*start-ups*) y PYMEs, y una que es particularmente adecuada para empresas nuevas más innovadoras, para las cuales los créditos no son tan apropiados dados sus altos riesgos al alza y a la baja. Las principales medidas recientes en este campo en México son la creación de Clubes de Inversionistas Ángel, fondos de capital de riesgo y un mecanismo para atraer a PYMEs de alto potencial al mercado de bonos.

Clubes de Inversionistas Ángel

Los inversionistas ángel son personas adineradas, a menudo antiguos emprendedores, que están dispuestos a invertir un capital "informal" en empresas nuevas o en crecimiento, así como brindar asesoramiento gerencial. Pueden cubrir las necesidades de capital de empresas en etapa temprana y orientadas al crecimiento que se encuentran por debajo de las cifras atractivas o viables para empresas de capital de riesgo formal y por consiguiente llenan una obvia brecha de financiamiento. En México se presta apoyo a través de Clubes de Inversión que propician redes entre inversionistas informales y emprendedores. En 2011 había 13 Clubes de Inversionistas Ángel apoyados por el gobierno, que ofrecían inversiones de capital de MXN 2 millones a MXN 20 millones (USD 81 200 a USD 846 300).

La iniciativa utiliza a consultores para evaluar proyectos emprendedores y presentarlos a posibles inversionistas, así como para facilitar la combinación de sus inversiones. De esta manera, los clubes reducen los costos operativos para los miembros individuales, aumentan su capacidad de inversión y permiten diversificar carteras mediante la facilitación de la combinación de inversiones, incrementando con ello el suministro de financiamiento a los emprendedores. Otra característica de los clubes es una garantía de inversión específica y personalizada creada en 2006, llamada Opción PYME, la cual cubre hasta 70% de las inversiones en PYMEs en etapas tempranas que participan en actividades innovadoras, de alto valor agregado u orientadas a la exportación, por un máximo de USD 500 000 durante un periodo de tres a cinco años. Más allá de contribuir a los costos operativos y garantías de capital, la Secretaría de Economía invierte en el desarrollo de capacidad. Por ejemplo, en 2010, MXN 1.05 millones (USD 42 600) se canalizaron al desarrollo de un manual para la inversión ángel y para ayudar a las PYMEs con alto potencial a formular planes de negocios a fin de solicitar este tipo de inversión.

Este programa es una forma innovadora de desarrollo de instituciones que confronta directamente las dificultades que los inversionistas afrontan al identificar oportunidades apropiadas de inversión en PYMEs y coloca al gobierno mexicano firmemente dentro de la tendencia internacional de la década pasada de instauración de estas iniciativas. Sin embargo, si bien esto representa una buena práctica internacional, el problema es que en el país sólo hay 13 de estos clubes. Por lo general, las redes de inversionistas son iniciativas locales porque a aquéllos les agrada estar relativamente cerca de las empresas en las que invierten, aunque hay un número creciente de redes en línea para vincular a los inversionistas con emprendedores que buscan capital de participación en etapa temprana (como la Angel Investment Network con sede en Estados Unidos). Por ende, para cubrir la importante demanda latente de capital de participación informal, deben tomarse medidas orientadas para implementar más incentivos a fin de estimular el interés privado en la inversión de capital informal y apoyar la formación de nuevos clubes de inversionistas, con base en las prácticas de los que alcancen el mejor desempeño entre los 13 existentes. El gobierno también podría considerar otros modelos para aumentar el suministro de capital de riesgo, como la Small Business Investment Company descrita en el ejemplo de aprendizaje internacional del anexo A.3.

Fondo de fondos de capital emprendedor

En el anterior estudio de la OCDE de las políticas de PYMEs en México (OCDE, 2007) se recomendó que se asignaran más recursos a la creación de un mercado de capital de riesgo y que se utilizaran más incentivos para estimular el capital privado de riesgo. Desde entonces el gobierno ha logrado avances importantes, aunque este capital aún es más limitado en México que en China y Brasil (Foro Económico Mundial, 2010).

En primer lugar, el gobierno invierte en desarrollo de capacidad para emprendedores, PYMEs e inversionistas con el propósito de aumentar el conocimiento tanto en la oferta como en la demanda acerca de los mecanismos y el valor de la inversión de capital formal. Por ejemplo, en 2009 el Fondo PYME de la Secretaría de Economía invirtió MXN 1.32 millones (USD 53 600) en el desarrollo de cursos de capital de riesgo en sociedad con la Asociación Mexicana de Capital Privado (AMEXCAP) y NAFIN.

En segundo lugar, al principio de 2011, NAFIN, la banca pública de desarrollo, creó un fondo de fondos con apoyo del Fondo PYME. Esta organización, Mexico Ventures I, L.P., operada por la Corporación Mexicana de Inversiones de Capital y Sun Mountain Capital, hace inversiones en otros fondos de capital de riesgo, en vez de invertir directamente en las empresas. Su objetivo es aumentar la disponibilidad de capital de riesgo del sector privado para las PYMEs innovadoras en etapa temprana con alto potencial de crecimiento. Se espera que los MXN 850 millones (USD 34.5 millones) de inversión gubernamental hechos durante el periodo de 2011-2012 apalanquen MXN 6 500 millones (USD 514 millones) de inversión de capital de riesgo privado en PYMEs orientadas al crecimiento.

Sin embargo, hay límites a la capacidad de este fondo, dado que está obligado a invertir en fondos de capital de riesgo que ya han operado por al menos cinco años y que, a su vez, estos fondos inviertan en PYMEs en etapa de crecimiento que hayan operado durante tres a cinco años. Por consiguiente, la Secretaría de Economía está diseñando en paralelo, junto con AMEXCAP, un nuevo fondo de capital de riesgo concentrado inicialmente en PYMEs de etapa temprana (con uno a tres años de funcionamiento).

Además, la incipiente etapa de desarrollo del mercado de capital formal en México sugiere que es necesario hacer más en este campo. Por ejemplo, el apoyo de NAFIN a los fondos privados podría ampliarse y NAFIN podría solicitar sociedades con fondos de capital de riesgo estadounidenses para promover la inversión en PYMEs mexicanas. También podría considerarse la creación de fondos de capital de riesgo públicos, siempre y cuando éstos operen con disciplina comercial y administración profesional. Además, el gobierno debería pensar en respaldar la oferta de los mercados de capital en México mediante la introducción de créditos fiscales para personas que inviertan en fondos de capital de riesgo a fin de apoyar a PYMEs con alto potencial de crecimiento e innovadoras, como ocurre en muchos otros países de la OCDE.

Mercados de bonos para PYMEs

En 2011, la Secretaría de Economía asignó MXN 50 millones (USD 4 millones) para arrancar el Programa de Mercado de Deuda en alianza con la Bolsa Mexicana de Valores y AMEXCAP. Su propósito es permitir a las empresas emitir bonos que puedan cotizar en la Bolsa Mexicana de Valores. El programa ofrece a medianas empresas financiamiento para realizar el necesario proceso de gobierno corporativo, instaurar una infraestructura adecuada de software, y obtener servicios jurídicos y de asesoramiento para registrarse. Cerca de 124 empresas se registraron con la convocatoria inicial y 10 fueron seleccionadas. En 2012 se cerró una segunda convocatoria con un apoyo de financiamiento adicional de MXN 100 millones (USD 8 millones) y la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa está evaluando la fecha adecuada para hacer una tercera convocatoria con un monto adicional de MXN 50 millones (USD 4 millones). Esto representa una importante extensión del financiamiento a un nuevo nicho.

4.2. Apoyo de capacitación, asesoramiento y gestión

4.2.1. Talleres de capacitación para jóvenes emprendedores

El Modelo Jóvenes Emprendedores es un taller de capacitación en emprendimiento de 150 horas sobre la manera de crear una empresa y desarrollar un plan de negocios, el cual combina sesiones en línea y presenciales. Sirve para fomentar una cultura emprendedora más fuerte y una "mentalidad emprendedora" en el país, brindar conocimiento de negocios a los aprendices y desarrollar demanda para los nuevos emprendedores que buscan entrar al sistema nacional de incubación de negocios.

El programa se imparte mediante una red de 153 franquicias aprobadas (por lo regular propiedad de empresas privadas de consultoría y capacitación), las cuales se han beneficiado de la inversión hecha por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa en el diseño y desarrollo de metodologías y módulos de capacitación, así como en la formación de capacitadores. De esta manera los talleres han brindado hasta ahora capacitación en emprendimiento para 70 000 personas. La metodología también se ha transferido a por lo menos 67 universidades e institutos tecnológicos para integrarse a sus programas educativos, y se ofrece a ciudadanos mexicanos en cinco estados de Estados Unidos (Arizona, California, Illinois, Nueva York y Texas).

Uno de los retos para la Secretaría de Economía consiste en controlar la calidad de la capacitación. Por lo general ésta es contratada con empresas privadas que han sido aprobadas por la Secretaría, lo cual es una manera de ejercer control; sin embargo, sin dar seguimiento y vigilar la calidad de su impartición, así como el efecto en las empresas clientes, es difícil medir el éxito de la capacitación respecto a sus objetivos. La planificación de los programas se beneficiaría en gran medida si se contara con más información de seguimiento sobre el impacto de la capacitación en los resultados de los aprendices, cubriendo más que las medidas actuales de impacto del número de aprendices registrados y el número de organizaciones con franquicia de capacitación. Por ejemplo, puede recabarse información sobre el porcentaje de participantes registrados en el taller que terminan la capacitación, el porcentaje que empieza un negocio con base en lo aprendido en ella (en una de las incubadoras o de otra manera), y las tasas de supervivencia a uno y dos años de estos negocios. También sería útil saber si las tasas de conversión de "entrenamiento a creación o *start-up*" difieren por variables demográficas o de otro tipo.

4.2.2. Sistema Nacional de Incubación de Empresas

Varias experiencias de los países de la OCDE muestran que las incubadoras ayudan a la creación y desarrollo de PYMEs (al mejorar sus oportunidades de supervivencia y crecimiento), y son particularmente importantes para las empresas innovadoras (OCDE, 2004). En México se cuenta con un sistema nacional de incubadoras que reciben apoyo público, financiadas en parte por el Fondo PYME a una tasa de entre MXN 25 000 y 65 000 (USD 2 000 a 5 100) por participante. Las incubadoras ofrecen una amplia gama de servicios de apoyo a emprendedores emergentes, incluidos estudios de viabilidad de oportunidades de mercado, modelaje empresarial, acceso a información y asesoramiento, vínculos con financiamiento y tecnología, y suministro de espacio y equipo de oficina.

En noviembre de 2011 había 500 incubadoras de empresas ubicadas en 190 ciudades del país, a menudo con sede en universidades e institutos técnicos. Esto representa una ampliación considerable del número de incubadoras desde 2007, de 254 a 500, siguiendo las recomendaciones planteadas en el *OECD Review of SME Policies in Mexico* para el periodo 2001-2006. En particular, el aumento de esta red de incubadoras le permite llegar a un número considerablemente mayor de áreas rurales de México.

Los tres tipos de incubadoras que pueden ser apoyadas por el Fondo PYME se describen en el *Manual de operaciones del Fondo PYME* (y manual de las incubadoras) como sigue:

- Incubadoras tradicionales, que ayudan a las empresas nuevas (*start-ups*) en sectores tradicionales con requisitos de materiales e insumos bien conocidos, como tiendas, servicios e industrias de iluminación (periodo de incubación de seis a ocho meses).
- Incubadoras de tecnología intermedia, que ayudan a las empresas nuevas (*start-ups*) que requieren insumos de conocimientos de instituciones especializadas, grandes empresas y redes de innovación estratégica (periodo de incubación de 12 a 18 meses).
- Incubadoras de alta tecnología, que ayudan a empresas nuevas (*start-ups*) en el campo de tecnología de la información, biotecnología, microelectrónica, tecnologías inalámbricas, robótica y automatización, nuevos materiales, etc. (periodo de incubación de hasta 24 meses).

La mayoría de las organizaciones anfitrionas eligen operar una incubadora tradicional debido a que los costos y necesidades tecnológicas son menores. Además, las incubadoras de alta tecnología deben ubicarse en centros y redes con uso intensivo de conocimiento, lo cual no siempre es posible en las zonas rurales. De las 500 incubadoras, 217 son tradicionales (44%); 262 son de tecnología intermedia (52%); y 21 son de alta tecnología (4%). Como punto de comparación, 39% de las 1 100 incubadoras de Estados Unidos afiliadas a la National Business Incubators Association (NBIA) se concentran en empresas tecnológicas (sin referencia a si son de tecnología intermedia o alta) y 54% son de uso mixto (Knopp, 2007). Sin embargo, las empresas de alta tecnología representan menos de 2% de las empresas incubadas en México, lo cual constituye una proporción baja de acuerdo con los estándares internacionales.

El número de empresas que han sido incubadas aumentó rápidamente, de manera congruente con la ampliación del número de incubadoras. En el Cuadro 4.5 se muestran los principales resultados. De 2007 a 2011 se incubó un total de casi 35 000 empresas (un promedio de 16 empresas incubadas por incubadora). Además, se estima que hay un promedio de 3.6 empleos por empresa incubada. Esta evidencia sugiere que el sistema de incubación es un generador eficaz de nuevas empresas y nuevos empleos.

Cuadro 4.5. **Cifras de supervisión del Sistema Nacional de Incubación de Empresas**

	Número de incubadoras de empresas	Número de empresas incubadas	Número promedio de empresas por incubadora	Número promedio de empleos por empresa
2007	286	4 900	17	3.3
2008	400	5 000	13	4.0
2009	450	6 092	14	4.0
2010	500	8 467	17	3.5
2011	500	10 000	20	3.5
Total	**500**	**34 459**	**16**	**3.6**

Fuente: Secretaría de Economía de México.

La selección de proyectos empresariales para incubación es uno de los factores decisivos para el éxito de una incubadora. En México, la selección es realizada por un comité privado con base en la evaluación de las competencias, conocimientos y experiencia del solicitante, la innovación del proyecto (producto o servicio) y el potencial del concepto de negocios propuesto. El solicitante acepta empezar una empresa como una condición para ser admitido en la incubadora, pero si el proyecto no avanza como se planificaba y no genera una empresa nueva o *start-up*, la incubadora tiene que devolver al Fondo PYME el financiamiento asignado a tal proyecto. Por consiguiente, es muy importante tomar buenas decisiones acerca de quién debería ser admitido como cliente de una incubadora.

Un segundo factor crucial para el éxito de una incubadora es el suministro de capacitación y asesoramiento a los emprendedores beneficiarios. En México, los solicitantes seleccionados suelen recibir un programa de capacitación de 66 horas para aprender a preparar un plan de negocios, incorporar tecnología y otros contenidos, lo que los preparará para el trabajo que deben realizar durante la etapa de incubación. Una de las vías utilizadas

para atraer a solicitantes a las incubadoras es el Taller de Desarrollo Emprendedor de 150 horas y una opción sería solicitar que todos los emprendedores incubados inicien esta capacitación antes de calificar para ingresar a la incubadora. Cada incubadora está vinculada con una red de consultores externos a través del sistema nacional de consultores y asesores financieros para PYMEs, quienes pueden brindar consultoría especializada a los emprendedores durante el proceso de inicio de la empresa.

Al completar el proceso de incubación, las empresas beneficiarias pueden permanecer en la incubadora de 12 a 24 meses, según el tipo de incubadora de que se trate. Además, una vez establecidas en sus propias instalaciones, no se les suspenden los servicios; pueden continuar teniendo acceso a programas y servicios adecuados relacionados con el Fondo PYME, como los Centros México Emprende, el Programa Nacional de PYMEs y el programa de aceleración de empresas.

El programa nacional de incubación parece estar bien administrado y lograr sus objetivos. Por ejemplo, en su supervisión la Secretaría de Economía estimó que las incubadoras han alargado la vida promedio de las empresas de nueva creación, ya que 70% de éstas sobreviven a un periodo inicial de dos años en comparación con un promedio nacional de cerca de 50% (OCDE, 2007). Si bien en esta comparación no se toma en cuenta el sesgo de selección, parece haberse creado un número impresionante de nuevas empresas y empleos.

Para el futuro, las prioridades son fortalecer el sistema mediante el aumento de la estandarización de servicios, el incremento de los niveles de calidad y el cierre de brechas en apoyo a las empresas nuevas de uso intensivo de conocimientos. Respecto a la estandarización, hay importantes variaciones en los servicios proporcionados en las incubadoras. Dos tercios de éstas suministran sólo los servicios principales requeridos para el apoyo del Fondo PYME, pero otras ofrecen servicios adicionales especializados y útiles como redes de empresas graduadas, y unas cuantas aún no logran ofrecer el paquete completo de servicios para participar en el programa. Debería implementarse una mayor estandarización de dicho paquete para poder cubrir las normas internacionales, por ejemplo, al garantizar que los emprendedores tengan acceso constante a tutores y redes de empresas que hayan participado en los programas.

Un segundo aspecto por atender es que hay algunas diferencias significativas en las calificaciones y la experiencia de los directores de las incubadoras. Esto probablemente afectará su capacidad de llegar a posibles clientes y de brindar servicios eficaces. Por ejemplo, los directores de incubadoras ofrecidas por universidades a menudo son seleccionados entre los académicos de alto nivel y no necesariamente tienen conocimientos prácticos que puedan aportar a la tarea; además, a veces se recurre a practicantes para que trabajen como consultores. Sin embargo, la experiencia y las capacidades de los directores de incubadoras y sus prácticas gerenciales han demostrado ser fundamentales para el éxito de las incubadoras en muchos países, y pueden ser más importantes para el éxito que cualquier otro factor individual (Price Waterhouse Coopers, 1999; Buy y Mbewana, 2007; Lewis *et al.,* 2011; Ramluckan y Thomas, 2011; Smilor, 1987).

Por ende, debería brindarse más ayuda orientada a desarrollar la capacidad del personal de las incubadoras para proporcionar un nivel más alto de apoyo y servicio a las empresas incubadas. Es necesario desarrollar y aplicar una lista estándar de calificaciones y experiencia de la dirección de incubadoras, así como estándares mínimos para la gama de servicios. Esto podría finalmente generar el desarrollo de normas ocupacionales para

un director de incubadora, y oportunidades de desarrollo profesional y mejora para los directores de incubadoras existentes, lo cual podría coordinarse a través del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).[1] Las instituciones educativas mexicanas deberían examinar la posibilidad de desarrollar y ofrecer un diplomado en dirección de incubadoras que coincida con estas normas ocupacionales, y apoyarlas en proporcionar servicios de incubación informados, como asesoramiento jurídico básico, desarrollo de producto, identificación de mercado, patentes, copyrights, etc. Las redes para el intercambio de buenas prácticas entre incubadoras también apoyaría la mejora. En este sentido vale la pena reconocer la reciente creación por parte de la Secretaría de Economía del Consejo Nacional de Incubadoras de Empresas para permitir a las organizaciones sede de incubadoras compartir sus conocimientos y experiencia. Éste podría beneficiarse de una colaboración cercana con la National Business Incubators Association, con sede en Estados Unidos.

En tercer lugar, se necesita una continua inversión pública en la red de incubadoras. El objetivo oficial es que las incubadoras puedan autofinanciarse después de tres años. La experiencia internacional sugiere que éste puede ser un objetivo poco realista para muchas incubadoras, aunque ciertamente deben incorporarse fuentes privadas de ingresos a los flujos de financiamiento de las incubadoras. Además, el Fondo PYME requiere que se creen 2.5 empleos por empresa incubada, pero ésta es una expectativa alta para una empresa de nueva creación y probablemente frenará a las organizaciones intermediarias a organizar incubadoras ya que no recibirán el pago total del Fondo si no cumplen con el objetivo de generación de empleos. Incluso bajar el requisito promedio a dos empleados sería útil para estimular la incubación.

Mientras tanto, existen restricciones para las capacidades de muchas incubadoras de ampliar sus servicios para cubrir la posible demanda. Hay dificultades particulares respecto a las capacidades de las incubadoras de alta tecnología. Sólo 4% de las incubadoras actuales son de alta tecnología, lo que refleja las mayores inversiones de capital y competencias necesarias para incubar este tipo de empresas. Se requiere asignar más financiamiento a incubadoras de alta tecnología para aumentar la formación de empresas nuevas de uso intensivo de conocimientos y crecimiento.

4.2.3. Programas de Modernización e Integración para microempresas

Los Programas de Modernización e Integración (Mi) se dirigen a ayudar a las microempresas de sectores tradicionales a modernizar sus procesos de producción e integrarse a mercados. Para ser elegibles, las empresas tienen que registrarse, mostrando que han operado durante seis meses.

El programa se divide en tres partes.

- Se proporciona capacitación durante 10 horas en grupos de 20 con una visita posterior del proveedor de capacitación a la empresa para brindar orientación adicional específica para ésta.
- La empresa se vincula con fuentes de financiamiento para créditos de equipo a tasas de interés de 10% por cantidades de entre MXN 30 000 (USD 2 375) y MXN 150 000 (USD 11 876). La Secretaría de Economía utiliza como intermediarias a las SOFOLES para administrar el financiamiento.

- Se proporciona asesoramiento especializado en las instalaciones del emprendedor en forma individual. El costo del asesoramiento es de MXN 1 600 (USD 127), pero en algunos casos hay subsidios que pueden reducirlo a cero para la empresa individual.

Un beneficio central del programa es que estimula a las empresas a migrar del sector informal al formal ya que sólo pueden participar empresas registradas. Un segundo beneficio potencial para la empresa es la capacidad de acceder a créditos a tasas de interés por debajo de los de la banca comercial. Además, el suministro de capacitación grupal y asesoramiento individual debería ayudar a la microempresa a ser más productiva, lo cual aumentaría la probabilidad de que sobreviva e incremente su productividad.

Recuadro 4.2. **Iniciativa de políticas de buenas prácticas en México: Programas de Modernización e Integración (Mi)**

Las microempresas de México son apoyadas por un conjunto de programas de Modernización e Integración (Mi), cada uno de los cuales se enfoca en un tipo particular de industria tradicional. Combinan capacitación y asesoramiento para mejorar las competencias de los trabajadores, los procesos de producción, la calidad de los productos y el marketing con el acceso a financiamiento para la compra de equipo que cubra los requisitos de modernización.

Los programas están estructurados en cuatro etapas: 1) promoción para atraer la participación de microempresas; 2) organización de las microempresas en grupos de un máximo de 20 para la capacitación en módulos; 3) suministro de servicios de asesoramiento a grupos más pequeños de cinco a ocho empresas y seis horas de asesoramiento individual personalizado en las instalaciones de cada empresa, enfocadas en áreas en las que podrían realizarse mejoras en sus operaciones, y 4) acceso a financiamiento para mejoras dirigidas a la modernización (particularmente para la compra de equipo nuevo).

Se han iniciado varios programas "Mi", incluidos los siguientes:

- *Mi Tortilla*, dirigido a trabajar con 8 000 tortillerías en cuatro regiones (cerca de 10% del total) y que actualmente trabaja con cerca de 1 000 nuevos participantes cada año.
- *Mi México Paradores Turísticos*, orientado a promover el desarrollo de microempresas en el área de los paradores (bungalows turísticos). El Parque Nacional La Marquesa fue la primera ubicación para el arranque de este proyecto.
- *Mi Estética*, el cual se desarrolló en cooperación con la Cámara Mexicana de la Industria del Embellecimiento Físico para asesorar a salones de belleza en temas técnicos e implementar programas de trabajo para mejores prácticas administrativas, tecnológicas y comerciales. El programa ha llegado a 350 empresas.
- Un programa Mi desarrollado en conjunto con la empresa de lotería del gobierno federal Pronósticos para la Asistencia Pública, con el objetivo de colocar un punto de venta o terminal de boletos de lotería en 5 000 microempresas para permitirles generar ingresos adicionales.

El propósito de estos programas es aumentar la productividad, competitividad y formalidad empresarial al llegar al mayor número posible de microempresas y alentarlas a formar grupos para recibir capacitación en temas que incluyan la manera de organizar las ventas, administrar inventarios, mejorar el servicio a clientes y otras competencias básicas. Se

Recuadro 4.2. **Iniciativa de políticas de buenas prácticas en México: Programas de Modernización e Integración (Mi)** *(Cont.)*

focaliza en empresas tradicionales, como tortillerías, pequeñas imprentas y otros proveedores de productos de uso cotidiano.

Los módulos de capacitación son desarrollados por consultores y expertos. Duran 10 horas y cubren temas de administración, servicio al cliente, gestión financiera y marketing. Hoy en día gran parte de la capacitación se facilita a través de los Centros México Emprende. La Secretaría de Economía subsidia 80% del costo de la capacitación y 90% del costo del asesoramiento.

En el componente de asesoramiento, las microempresas son apoyadas con la implementación de nueva tecnología, el aumento de su productividad, la diversificación de productos, la modernización de su comercialización e instalaciones, la puesta en marcha de nuevas técnicas administrativas, la reducción del consumo de energía para ser más eficientes. En el caso de las tortillerías, un objetivo adicional era cumplir con las normas de higiene estipuladas por la Secretaría de Economía, que a menudo requieren la compra de nuevas máquinas para elaborar las tortillas.

Como resultado de la capacitación y el asesoramiento cada microempresa participante desarrolla un plan de acción para mejorar cada área de su negocio (administración, producción, marketing, etc.) y lo convierte en una solicitud de asistencia financiera. El programa es también un instrumento poderoso para la regularización de la economía informal, puesto que para calificar y recibir el apoyo la empresa tiene que estar registrada ante el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Si una empresa interesada no está legalmente registrada el programa le ayudará a realizar el proceso de formalización para después admitirla.

Una evaluación del Programa Mi Tortilla ha revelado que éste ejerce efectos muy positivos: las empresas participantes experimentan un aumento de 31% en ventas, una reducción de 21% en tiempo de servicio y todas diversifican sus productos. El costo de brindar los servicios de capacitación y asesoramiento fue de cerca de USD 1 000 por tortillería.

El programa Mi muestra a otros países que la innovación y la modernización son procesos que atañen a negocios de cualquier tipo, incluidas microempresas a un paso de la informalidad. Sin embargo, en este caso, debido a la falta de competencias empresariales básicas de la mayoría de los propietarios de las microempresas, es esencial que el programa mantenga un enfoque que combine la capacitación, el asesoramiento y el financiamiento. Es improbable que un enfoque que dependa de una sola forma de apoyo sea exitoso en el caso de empresas que enfrentan varios tipos de desventajas.

Los esfuerzos de estos programas por modernizar sectores en los que predominan las microempresas al brindar capacitación y asesoramiento específicos para el sector a empresas individuales utilizando metodologías y herramientas de mejoramiento empresarial, incluido el empleo de "estándares" para mejorar la calidad, son impresionantes.

El mayor reto para el futuro es aumentar el número de beneficiarios en relación con la población total de microempresas. Si bien el programa se orienta a servir a 10 000 microempresas por año, en México hay un total de 3.7 millones de ellas. El reto de los ejecutores del programa es aumentar la conciencia de sus beneficios y persuadir a las microempresas

de que cambiar a una mayor formalidad será positivo. La decisión que el propietario de la microempresa tendrá que tomar es si estos beneficios exceden los implícitos en registrarse, puesto que esto último aumenta la probabilidad de ser elegible para el pago de impuestos.

También sería útil perfeccionar el programa para contar con información sobre las proporciones de microempresas que terminan los diferentes pasos del apoyo, desde la capacitación hasta el asesoramiento y el financiamiento de equipo.

4.2.4. Centros México Emprende

Los Centros México Emprende (CME) se implementaron en 2010 como una ambiciosa innovación en la oferta de información, capacitación, asesoramiento y acceso al financiamiento para PYMEs y emprendedores nacientes. Reemplazan la red anterior de Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) con un solo punto de entrada y ventanilla única más consolidada que opera a nivel nacional.

Hay dos tipos de operación: en 2011 había cerca de 71 centros completos en instalaciones grandes y cerca de 140 quioscos de menor tamaño. Cada uno ofrece un menú básico de información, productos y servicios de asistencia (algunos de los cuales están disponibles en línea) a través de un portal, un centro de atención telefónica e instalaciones para recibir visitas. Todos tienen un aspecto físico y entorno unificados. Se espera que el número de centros y quioscos aumente; la meta es contar con 300 de ellos a fines de 2012 para cubrir por completo las diferentes regiones del país.

Los centros y quioscos están conectados con una red de consultores externos capacitados y acreditados que llevan a cabo un diagnóstico empresarial y trabajan con la empresa en la elaboración de un plan de mejora. Los servicios específicos ofrecidos incluyen acceso a financiamiento, gestión empresarial, comercialización, asesoramiento, capacitación y contacto con programas gubernamentales, como financiamiento, exportación, incubación, etc. A finales de 2010, 1 100 consultores financieros y empresariales acreditados estaban afiliados a las redes de los CME (Presidencia de la República de México, 2010).

Para recibir servicios de un CME el emprendedor tiene que registrarse (lo cual puede hacerse en línea), contar con una empresa registrada si ya opera y convertirse en miembro de la cámara o asociación de comercio que ofrece el CME (de ser aplicable).

En la mayoría de los casos los centros son operados por las organizaciones empresariales con la mayor cantidad de afiliados en cada ciudad. Por consiguiente, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), gestionan de manera conjunta 90% de los centros completos y más de 80% de los módulos en quioscos. Además, la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA), la Cámara Nacional de Autotransporte de Carga (CANACAR) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) intervienen de manera importante. Tres cuartas partes del financiamiento provienen del Fondo PYME y suman MXN 100 millones (USD 8 millones), en tanto que la cuarta parte restante proviene de las organizaciones intermediarias que coparticipan en el programa.

La razón de ser del programa Centros México Emprende es permitir al gobierno llegar a emprendedores de todo el país para brindar servicios públicos y privados que mejoren las perspectivas de negocios de las empresas participantes. El sistema de complementación de

los centros con quioscos promueve la disponibilidad de servicios empresariales en zonas relativamente periféricas. Funcionan para lograr un grado mínimo de normalización y certificación en la prestación de servicios de desarrollo empresarial, como lo demuestra la capacitación estándar en asesoramiento empresarial recibida por el personal de los centros, y para enriquecer la función de los proveedores privados en vez de desplazarlos, al asignarles la tarea de ejecutar políticas públicas. Una suposición implícita es que las microempresas tienen conocimientos bastante imperfectos acerca de su propio mercado, especialmente el extranjero, y acerca de sus propias oportunidades para mejorar la productividad y tener acceso a financiamiento. El programa se orienta a mejorar la información de sus clientes y a vincularlos con servicios públicos y privados que los ayuden.

De mayo de 2010 a finales de octubre de 2011, los CME habían servido a más de 46 000 PYMEs existentes y a casi 28 000 posibles y nuevos emprendedores; además, habían recibido más de 500 000 visitas en la web. En el Cuadro 4.6 se observan los datos principales basados en la supervisión recabados sobre las actividades de los CME. Por ejemplo, alrededor de 70 000 emprendedores recibieron apoyo a través de un asesor y 60 000 tuvieron acceso al curso en línea Harvard ManageMentor® Plus (la "universidad virtual" del emprendedor).

Cuadro 4.6. **Cifras basadas en la supervisión de los Centros México Emprende**

	Empresarios, PYMEs y clientes atendidos		
Servicios proporcionados	**24 de mayo a 30 de diciembre de 2010**	**Primeros 10 meses de 2011**	**Total acumulado al 30 de octubre de 2011**
Empresas establecidas apoyadas mediante un asesor	18 955	27 416	46 371
Emprendedores potenciales y nuevos asistidos por un asesor	4 382	23 222	27 604
Diagnósticos aplicados (con vínculos con un consultor especializado)	1 603	1 720	3 323
Vínculos con un asesor empresarial o financiero para preparar un plan de mejora	1 958	1 870	3 828
Japan International Cooperation Agency (JICA) *Business Consulting Programme*			
(para empresas con más de 10 empleados)	*144*	*95*	*239*
DIES (para empresas familiares con menos de 10 empleados)	*521*	*1 042*	*1 563*
Asesoramiento financiero	*1 293*	*773*	2 026
Vínculos con programas de la Secretaría de Economía	3 537	6 352	9 889
Harvard ManageMentor® Plus Course[1]	39 560	19 175	58 735
En línea	*38 830*	*17 039*	*55 869*
Con un facilitador	*730*	*2 136*	*2 866*
Talleres del Servicio de Administración Tributaria en 52 sedes	5 000	1 800	6 800
Minitalleres de administración de empresas	0	568	568
Desarrollo de página web	21	1 551	1 572
Certificación COMPRANET (para tener acceso a contratos gubernamentales)	0	150	150
Suscripciones al Taller COMPRANET	0	236	236
Asistencia del centro de atención telefónica	26 214	10 115	36 329
Visitas al sitio web de México Emprende	246 006	256 574	502 580

1. El Harvard ManageMentor® Plus Course es una herramienta de referencia en línea que brinda asesoramiento empresarial experto e información sobre retos gerenciales cotidianos, incluidos instrumentos y métodos de gestión para aumentar la eficiencia del trabajo y mejorar los resultados de negocios. Este programa se ofrece bajo licencia de Harvard Publishing.
Fuente: Secretaría de Economía de México.

La red CME está incrementando el volumen y la calidad de los servicios de desarrollo empresarial proporcionados a PYMEs existentes. La visibilidad de los servicios ha aumentado

a través de la creación de un punto de entrada de ventanilla única de características uniformes al apoyo del programa para PYMEs. Además, el nivel de aceptación ha sido muy favorable aunque la operación de los centros se encuentra aún en su etapa inicial. Se emplean diferentes modelos y organizaciones intermediarias para cumplir con las características y la gama de servicios del Fondo PYME, el cual permite cierta experimentación e innovación. Además, con el nuevo modelo, a diferencia del enfoque anterior de la red de CDE, la Secretaría de Economía tiene mayor control de la diversidad y congruencia de las ofertas del programa y de servicios de la red, y puede promoverlo como el único punto de entrada a nivel nacional a la información y el apoyo empresariales para nuevos emprendedores y PYMEs existentes. Los CME también participan en la formalización de la economía informal, ya que pueden utilizarse para anunciar programas públicos que elevan los incentivos para que los emprendedores formalicen su actividad.

En este punto, el reto fundamental es incrementar los conocimientos de las PYMEs, en particular las microempresas, de la existencia de los CME. Esto requerirá esfuerzos adicionales para dar una buena reputación a los CME y mejorar su imagen como el mejor punto de entrada para las empresas. Una nueva campaña de información implementada por la Secretaría de Economía para promover a los CME en televisión y radio busca lograr este aumento de conocimiento.

Sin embargo, a medida que la demanda de servicios de los CME aumenta, la Secretaría tendrá que garantizar que está brindando los servicios esperados en forma adecuada y con el estándar de calidad requerido. A este respecto las políticas públicas deberían proponerse atender las siguientes fallas en los próximos años:

- La coordinación entre los diferentes CME sólo se asegura mediante un portal electrónico común donde se proporcione información sobre los programas de políticas de PYMEs. No hay un intercambio consolidado de información acerca de las prácticas en los diferentes centros y quioscos. La creación de una red de aprendizaje en la que gerentes y empleados puedan compartir experiencias y buenas (y malas) prácticas será importante para lograr congruencia y calidad en el servicio, así como para promover la innovación en los enfoques.
- Como un programa federal esencial, es indispensable que el personal basado en los centros y quioscos cumpla con un conjunto estándar de cualificaciones y esté completamente capacitado en los programas, productos y servicios ofrecidos, así como informado de la red de asesoramiento vinculada. También requiere capacitación en servicio a clientes, facilitación y competencias para referir a las empresas a servicios adecuados.
- Es importante desarrollar un sistema para que las organizaciones intermediarias prestadoras supervisen el desempeño y eficiencia de los centros y su administración, a fin de que evalúen las variaciones en dicho desempeño e identifiquen en qué puntos deben hacerse mejoras. En el mediano plazo, los centros de bajo rendimiento podrían ser eliminados del programa.
- Para extender el alcance a nuevos emprendedores y microempresas, será necesario ampliar la promoción para crear conciencia de la existencia de los centros como el punto de entrada al sistema de apoyo a PYMEs, incluida la información sobre el acceso en línea y al centro de atención telefónica.

4.2.5. *Redes nacionales de consultores PYME y asesores financieros*

El Sistema Nacional de Consultores PYME se estableció en 2007 con el objetivo de crear un grupo de consultores cualificados y acreditados capaces de sustentar la ejecución de los programas del Fondo PYME, como los servicios de asesoramiento ofrecidos a través de las incubadoras de empresas y los CME, así como proporcionar servicios a las PYMEs en forma más general. Una de las principales herramientas utilizadas para desarrollar la red de consultores es el Programa Integrado para Capacitación de Consultores PYME, que ofrece a los consultores 30 horas de capacitación modular en diagnóstico y consultoría empresariales, incluidos el desarrollo del plan de negocios y el financiamiento. Se ha capacitado a más de 1 000 consultores utilizando la metodología estándar desarrollada en México y a otros 2 000 con otras metodologías, como la del Japan International Cooperation Agency (JICA) Business Consulting Programme. En 2011, el Fondo PYME aprobó un proyecto adicional para apoyar el desarrollo profesional de 500 consultores más.

Asimismo, se ha invertido un esfuerzo considerable en capacitar a una red de asesores financieros acreditados para que ofrezcan asesoramiento a PYMEs sobre cómo tener acceso a financiamiento y proporcionarles vínculos con el suministro de productos financieros. La capacitación sustentada por el Fondo PYME ha generado la acreditación de más de 986 asesores financieros que pueden analizar las posiciones financieras de las PYMEs y ayudarlas a preparar solicitudes de financiamiento. El esquema se concentra en empresas gacela surgidas del Programa de Aceleración de Empresas. Cerca de 70% de las PYMEs beneficiarias obtienen financiamiento y las instituciones financieras sufren menos pérdidas con estos clientes que en otros casos.

El principal servicio proporcionado por los asesores financieros consiste en:

- Diagnóstico: Análisis de documentación financiera y legal, análisis horizontal y vertical de las PYMEs, análisis de indicadores financieros, pronósticos financieros, simulación del crédito propuesto, recomendaciones generales acerca de las mejores opciones de financiamiento y análisis del perfil de deuda PYME actual.
- Proceso de solicitud de financiamiento: Si el financiamiento es una opción viable para las PYMEs, se determina la cantidad que se solicitará de acuerdo con la capacidad de pago de la empresa y se identifican dos posibles opciones de financiamiento.
- Seguimiento de los créditos otorgados: Tres meses después de la obtención del crédito se hace un seguimiento para analizar el uso final y el impacto de éste.

Durante el periodo 2009-2011, se asignaron a este programa MXN 4.5 millones (USD 360 000), con lo que se benefició a 259 PYMEs. De éstas, 63 obtuvieron algún tipo de crédito, con un valor total de MXN 377.1 millones (USD 30 millones).

Estos programas son importantes para aumentar la oferta de proveedores capacitados de servicios de desarrollo empresarial en México.

4.3. Apoyo de marketing y exportación

4.3.1. *Centros PYMExporta y oficinas Impulsoras en el extranjero*

La red de Centros PYMExporta ha operado desde 2003 para proporcionar un conjunto de puntos de contacto que ofrecen servicios a PYMEs para apoyarlas en el proceso de exportación. Los centros diagnostican las capacidades de las PYMEs de competir en

mercados de exportación y desarrollan un plan de acción basado en sus necesidades de capacitación, asesoramiento y apoyo con la promoción internacional. Para calificar, la PYME tiene que ser una empresa formal, haber operado durante al menos dos años y tener un producto con potencial de exportación.

Los centros son apoyados por el Fondo PYME y operan en colaboración con ProMéxico, el organismo encargado de la promoción de oportunidades de exportación e inversión extranjera. Actualmente hay 24 centros registrados, pero muchos no han solicitado apoyo del Fondo PYME en años recientes ya que esta responsabilidad se ha transferido en forma gradual a ProMéxico. Por lo regular los centros se encuentran en las oficinas de desarrollo económico de los gobiernos estatales y municipales o en cámaras de comercio y universidades. Un área por mejorar es que algunas de las PYMEs que reciben ayuda de los Centros PYMExporta no se encuentran del todo preparadas para la actividad exportadora y podría ser mejor que fueran atendidas por otros programas.

En tanto que los Centros PYMExporta sustentan las exportaciones de las PYMEs desde oficinas en México, el programa Impulsoras apoya a oficinas de servicios de exportación ubicadas en el extranjero. En la actualidad hay cuatro oficinas Impulsoras y sedes de servicios asociados, una en Estados Unidos, una en Canadá, una en Centroamérica y una en China. Ayudan a identificar la demanda de productos o servicios en el mercado internacional, así como con la realización de actividades como el establecimiento de contactos empresariales y acciones de consolidación de exportaciones, incluidos marketing, ventas y distribución. Las oficinas Impulsoras y las PYMEs beneficiadas trabajan estrechamente con ProMéxico, que brinda atención a PYMEs individuales, mientras que el programa Impulsoras apoya a grupos de empresas que comparten una necesidad común. En el Cuadro 4.7 se observan importantes resultados combinados de desempeño de los programas de Centros PYMExporta e Impulsoras.

Cuadro 4.7. **Actividades clave de la Red de Centros PYMExporta y el Programa Impulsoras**

	2007	2008	2009	2010	2011
Número de proyectos apoyados	58	15	14	17	28
Presupuesto (MXN)	79 286 445	35 777 193	34 393 717	47 835 607	81 060 787
Número de empresas beneficiarias	3 311	1 441	862	1 180	1 127
Número de empresas consolidadas	312	142	299	210	290
Valor de las exportaciones apoyadas (MXN)	26 500 000	41 187 380	76 875 392	43 243 500	38 663 391

Fuente: Secretaría de Economía.

4.3.2. ProMéxico

ProMéxico se creó en junio de 2007 con el objetivo de impulsar las actividades gubernamentales para la internacionalización de la economía mexicana. Actualmente opera 30 oficinas en 21 países que se ocupan tanto de apoyar a exportaciones mexicanas como de atraer inversión extranjera directa. Dirige diversas acciones para sustentar a PYMEs individuales, de acuerdo con las partidas y costos presentados en el Cuadro 4.8. Sin embargo, ProMéxico tiende a trabajar con PYMEs que están preparadas para exportar o que ya participan en mercados de exportación, lo que quizá haya dejado sin estos servicios a exportadores emergentes. Los Centros PYMExporta solían desempeñar una función fundamental en este sentido, pero ahora sólo hay unos cuantos centros activos en el país.

Cuadro 4.8. **Servicios y gastos estimados de ProMéxico**

Servicios	Número de veces que se proporcionó	Número de beneficiarios	Presupuesto (MXN)
Pabellones nacionales en exhibiciones	353	249	11 146 811
Revista ProMéxico	70	32	8 400
Reuniones empresariales	176	120	1 480 200
Asesoramiento en negocios internacionales	31	29	2 275 880
Publicidad en medios impresos	17	3	994 410
Promoción de productos de exportación	12	11	101 720
Acuerdos	3	n.a.	1 270 000
Patrocinio de soluciones verdes	6	6	700 000
Asesoramiento especializado	2 209	591	–
Capacitación en negocios internacionales para practicantes	35	35	7 170 310
Participación individual en eventos internacionales	234	195	13 263 110
Asistencia técnica	87	86	4 758 901
Apoyo para viajes	348	332	7 872 697
Cursos de capacitación en negocios internacionales	91	3 023	4 662 850
Proyectos de exportación	2	2	2 135 000
Centros de distribución	11	8	603 333
Total	**3 685**	**4 722**	**58 443 621**

Fuente: ProMéxico.

4.3.3. Sistema Nacional de Orientación al Exportador

Las PYMEs interesadas en exportar reciben apoyo del Sistema Nacional de Orientación al Exportador (SNOE), el cual brinda asesoramiento y guía personalizados y gratuitos a la comunidad empresarial local por conducto de 62 Módulos de Orientación al Exportador (MOE) con oficinas en todo el país. Especialistas en comercio exterior con base en los MOE ayudan a los emprendedores personalmente o por teléfono, o bien por correo electrónico, por ejemplo, ofreciendo asesoramiento sobre certificados de origen, programas de promoción comercial en el extranjero, procedimientos de exportación, permisos de importación, acuerdos de libre comercio y regulaciones arancelarias y no arancelarias, así como recomendaciones para exportar. De ser necesario, transfieren a las PYMEs a otros organismos como los Centros PYMExporta o México Emprende. Los servicios y diagnósticos empresariales también pueden consultarse en línea a través del portal de la Dirección General de Oferta Exportable (*http://189.203.204.246/DGOE*).

4.3.4. Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX)

La función de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) es analizar, evaluar, proponer y coordinar acciones en las que participan las secretarías y organismos federales pertinentes, así como las autoridades estatales y municipales y organizaciones empresariales del sector privado, para fortalecer las exportaciones mexicanas. Sus actividades incluyen acordar acciones con las autoridades pertinentes para mejorar el marco legislativo y facilitar el acceso a los programas de apoyo de marketing. Una de las tareas de la Comisión es coordinar el apoyo para las exportaciones PYME, la cual se ha convertido en una responsabilidad compartida de la Secretaría de Economía y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

4.4. Apoyo para la innovación y el desarrollo tecnológico

4.4.1. Fondo de Innovación Tecnológica

Un nuevo avance en la política gubernamental durante el periodo 2007-2012 fue la creación del Fondo de Innovación Tecnológica, el cual ofrece financiamiento para que las PYMEs mexicanas desarrollen sus ideas innovadoras. Esto refleja un cambio importante de política pública porque, antes de 2007, el financiamiento para la innovación se dirigía sobre todo a las empresas más grandes.

El Fondo es administrado a manera de fideicomiso público bajo los auspicios y el financiamiento conjuntos de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Proporciona un subsidio para gasto en innovación elegible y el saldo es cubierto por la empresa. Pueden apoyarse todas las etapas del proceso de comercialización de la innovación, incluidos el desarrollo de prototipos, diseño, patentes, pruebas piloto previas a la comercialización y preparación del mercado. El proyecto puede durar uno, dos o tres años. Los avances se revisan en cuatro etapas y si las empresas no cumplen con los objetivos especificados, el financiamiento puede frenarse. Los proyectos que desarrollan nuevos o mejores productos, procesos, servicios o materiales con un alto nivel de innovación reciben apoyo de hasta 50% de los costos del proyecto y las empresas nuevas (*start-ups*) basadas en un alto valor agregado y capaces de generar una ventaja competitiva sostenible a través de la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológico reciben apoyo de hasta 70% de los costos del proyecto. También se brinda ayuda para asegurar financiamiento externo.

Los proyectos se seleccionan a través de licitaciones competitivas para recibir propuestas emitidas de una a tres veces al año. Los criterios de elegibilidad para cada licitación se especifican, lo que permite que el sector objetivo del programa cambie cada año. Las adjudicaciones se hacen tras una evaluación de cada propuesta por parte de especialistas del sector. Se da prioridad a siete áreas tecnológicas: biotecnología, nanotecnología, tecnología de la salud, agroalimentación, tecnologías multimedia y móviles, tecnologías limpias y sistemas de manufactura avanzados (por ejemplo, sistemas automotores avanzados y aeroespacio).

Desde 2007 se han hecho 473 solicitudes exitosas al Fondo, el cual ha tenido un desembolso de MXN 1 200 millones. La tasa de éxito de las solicitudes en ese lapso fue de cerca de 10% pero las tasas de solicitud han fluctuado: fueron particularmente bajas en 2009 y aumentaron en gran medida en 2010. Los números de solicitudes también han variado debido a los cambios en los criterios de elegibilidad y a que los bajos índices de éxito en 2007-2008 probablemente desalentaron a las empresas para presentar solicitudes en 2009.

Programas de este tipo existen en un gran número de países, como el Industrial Research Assistance Programme (IRAP) de Canadá y el programa Small Business Innovation Research (SBIR) de Estados Unidos. Éstos ayudan a superar obstáculos relacionados con la obtención de financiamiento para proyectos con un alto nivel de incertidumbre y riesgo. Sin embargo, la dificultad en México es que hay un déficit de financiamiento disponible. Las licitaciones para propuestas de 2011 recibieron solicitudes de proyecto de casi 800 PYMEs por un total de MXN 3 mil millones (USD 237.5 millones), pero sólo 70 propuestas obtuvieron financiamiento, por un valor de MXN 166 millones (USD 13 millones).

4.4.2. Instrumentos de innovación PYME

La atención prestada a la innovación de las PYMEs por parte del CONACYT, la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y la Subsecretaría de Comercio e Industria aumentó considerablemente en 2007-2012 en comparación con 2001-2006. Esto se refleja en la reciente creación de dos nuevos instrumentos de innovación PYME:

- El Programa INNOVAPYME proporciona apoyo para la innovación en PYMEs de alto valor agregado. Puede ofrecerse un subsidio por un valor de hasta MXN 21 millones por año a las PYMEs para investigación en comercialización, bien sea de manera independiente o en conjunto con una universidad u organización de investigación.
- El Programa PROINNOVA brinda apoyo a la colaboración de las PYMEs con universidades y organizaciones públicas de investigación para la innovación en tecnologías precursoras. Puede cubrir proyectos colaborativos de innovación entre PYMEs y organizaciones de investigación por una cantidad de hasta MXN 27 millones por año.

Junto con la del Fondo de Innovación Tecnológica, la implementación de estos instrumentos demuestra una mayor atención al estímulo de PYMEs innovadoras en México, lo cual es justificado dado su potencial de crear empleos y aumentar el crecimiento.

4.4.3. Programa de Aceleración de Empresas

El Programa de Aceleración de Empresas estimula la innovación y el desarrollo tecnológico entre las empresas gacela y las PYMEs existentes con alto potencial de crecimiento que están preparadas para crecer rápidamente en nichos con fuertes posibilidades de desarrollo, como computación en nube, dispositivos móviles y tecnología de la salud. El programa es operado por una organización sin fines de lucro, la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC), pero alrededor de 90% del financiamiento proviene del Fondo PYME.

El programa está organizado de manera similar a los Centros de Desarrollo de Innovación en Pequeñas Empresas que operan en todos los estados de Estados Unidos. En 2011 había 50 aceleradoras de negocios, nacionales e internacionales, que ofrecen diversas formas de asesoramiento y asistencia a través de:

- Programas regionales de fortalecimiento concentrados en reforzar sus esfuerzos de innovación y atraer capital de inversión, con apoyo de los estados.
- Innovación, asesoramiento y formación de redes impulsadas por el mercado.
- Preaceleración y aceleración de empresas en ecosistemas internacionales de alto dinamismo (proporcionadas por TechBA; véase el Recuadro 4.3).

Actualmente hay en la cartera 1 600 empresas tecnológicas mexicanas, que son seleccionadas por expertos externos, quienes identifican a empresas con alto potencial de crecimiento y evalúan sus perspectivas a este respecto. Los expertos visitan las empresas para realizar una evaluación diagnóstica que incluye la tecnología de la empresa, los objetivos de crecimiento de sus propietarios y su disponibilidad para mejorar todas las áreas de gestión empresarial y cooperar con universidades y centros de investigación en el área de la innovación. También realizan un inventario de los recursos locales que

Recuadro 4.3. **Iniciativa de políticas de buenas prácticas en México: El Programa de Aceleración de Empresas TechBA**

TechBA es un programa de aceleración de empresas internacional particularmente innovador. Su objetivo es desarrollar y fortalecer las competencias tecnológicas, innovadoras y de gestión empresarial de las empresas gacela mexicanas (empresas jóvenes de alto crecimiento) para integrarlas a los mercados mundiales. Impulsa su crecimiento al facilitar interacciones con empresas de entornos internacionales que les permiten generar ventas, alianzas estratégicas e inversiones. También busca posicionar a estas PYMEs con alto potencial como proveedores tecnológicos de clase mundial. Una de las fortalezas del programa es que coloca a las empresas mexicanas en el centro de ubicaciones físicas y redes fuera de México donde se cuenta con mercados fuertes y flujos de conocimiento en sus tecnologías específicas.

El programa es administrado por la Secretaría de Economía en alianza con la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC) y opera en sociedad con organizaciones estadounidenses para asegurar el acceso a los ecosistemas empresariales y financieros de regiones tecnológicas clave de Estados Unidos. Tiene cinco centros en ese país —Silicon Valley, Austin, Phoenix-Scottsdale, la región de Detroit y Seattle—, dos en Canadá —Montreal y Vancouver— y uno en Madrid, España. Se brinda espacio de oficinas a empresas mexicanas en estas ubicaciones mientras reciben servicios adicionales de asesoramiento y se les vincula con empresas exitosas en estos ecosistemas. Al aprender a operar en estos entornos, las empresas pueden dominar lo que se requiere para tener un buen desempeño en la frontera tecnológica global.

TechBA trabaja con empresas innovadoras relacionadas con sectores de alta tecnología con una fuerte presencia en mercados tecnológicos mundiales, como los de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de aeroespacio y automotora, ciencias de la vida, electrónica (incluidos microsistemas y robótica), materiales avanzados, multimedia, animación, contenido digital y servicios educativos, biotecnología relacionada con las industrias agrícola y alimentaria e industrias de energías alternativas y otras industrias verdes. Las empresas mexicanas seleccionadas para el programa dedican de tres a cuatro meses a la etapa de preaceleración, tiempo en el cual se someten a evaluación de mercado y competitiva, exploración de mercado y mejora de la preparación del mismo. A esto sigue un proceso de aceleración de 10 meses, cuando establecen contacto con los actores pertinentes de la industria, realizan sus primeras ventas, reciben asesoramiento en ventas, canalizan el desarrollo y elaboran su estrategia de crecimiento. En los 12 meses finales del programa se les ayuda a ampliar su alcance internacional y a atraer inversión y sociedades.

Más de 600 empresas han participado en varias etapas del proceso de aceleración TechBA. Entre 80 y 100 de ellas han abierto oficinas internacionales permanentes, aunque la mayoría ha mantenido su centro de operaciones en México. Estas empresas han generado cerca de USD 168 millones en ventas. Un ejemplo adicional de evidencia anecdótica del éxito del programa es la alianza con Microsoft por medio del TechBA de Seattle. Esto ha implicado el uso de una red internacional junto con conocimientos expertos en México que ha ayudado a unas 45 empresas a migrar a la nube. Otro ejemplo es la sociedad TechBA con una empresa de Vancouver para aprovechar aplicaciones de tecnología móvil en la que participan 80 empresas mexicanas.

Una de las fortalezas de este programa es que reconoce que, especialmente en áreas de vanguardia, las competencias pueden ser muy específicas y no estar disponibles en el país. Esto también demuestra la importancia de formas suaves de apoyo como el asesoramiento y la tutoría más que de apoyo duro como financiamiento, para el limitado conjunto de empresas que tienen el potencial de crecer rápidamente. La gestión de un proceso de crecimiento rápido se acompaña de retos para el emprendedor respecto a organizaciones empresariales y decisiones gerenciales; por consiguiente, el apoyo de políticas públicas debería concentrarse en estas áreas.

podrían formar la base de una red o clúster de innovación (por ejemplo, incubadoras de empresas, conocimientos expertos en investigación, etc.). El índice de aceptación del proceso de aceleración por parte de las empresas es de 10% a 15%.

Los servicios de aceleración propiamente son proporcionados por una combinación de entidades del sector privado, organizaciones sin fines de lucro e instituciones de educación superior. Ofrecen asesoramiento en innovación y corretaje de conexiones con cadenas de valor vinculadas con empresas tractoras. También brinda apoyo el Sistema de Asistencia Tecnológica Empresarial (SATE), red especializada de asesores que trabajan en campos como la manufactura avanzada, tecnología de la información, medios interactivos, energía, tecnología sostenible, plásticos, alimentación e industrias automotora y aeroespacial.

Uno de los modelos de aceleradoras es la aceleradora internacional de empresas tecnológicas, el programa TechBA, descrito en el Recuadro 4.3.

El objetivo del programa es crear empresas gacela. Algunas de sus fortalezas son su capacidad para proporcionar apoyo continuo a las empresas nuevas e innovadoras más prometedoras desde la incubación, su concentración en el desarrollo de sociedades con empresas tractoras tanto en el país como en el extranjero, y su énfasis en el desarrollo de clústers empresariales locales en vez de empresas aisladas.

Una limitación se relaciona con su tamaño pequeño. Las razones de ello no son claras, pero podría deberse a un número insuficiente de entidades de terceros con el interés o la capacidad de ejecutar programas de aceleración que hacen un uso muy intensivo de mano de obra y de naturaleza especializada. Dados los resultados aparentemente positivos del programa, deberían hacerse esfuerzos para ampliar los modelos existentes de aceleradoras de alto rendimiento y buscar nuevos socios ejecutores para expandir el programa en todo México. Además, éste podría mejorarse incrementando la función de los departamentos directivos y escuelas de negocios de las universidades de México al desarrollar las competencias gerenciales de las compañías aceleradas junto con sus capacidades técnicas.

4.4.4. Programa de Parques Tecnológicos

Otro nuevo foco de atención del Fondo PYME en los últimos seis años es el desarrollo de parques tecnológicos como el recientemente establecido Parque Científico de la Universidad Iberoamericana. Su objetivo es proporcionar entornos favorables para el desarrollo de un núcleo de PYMEs innovadoras por medio de instalaciones de alta calidad, acceso a servicios comunes y oportunidades para desarrollar vínculos de innovación y producción con otras empresas y organizaciones en los parques y sus áreas circundantes.

Desde 2007 el programa ha financiado la construcción o expansión de 33 parques tecnológicos en 19 estados, con una inversión federal de MXN 915 millones (USD 72 millones), a la que se suman fondos complementarios de los gobiernos estatales, universidades y el sector privado. Actualmente se aloja en estas instalaciones a cerca de 480 empresas.

Por lo general los parques son dirigidos por centros de creación de conocimientos como universidades e institutos de investigación. Por ejemplo, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, hay varios parques y sólo algunos de ellos son financiados por la Secretaría. Se proporciona una gama de servicios a las empresas. Algunos brindan servicios sólo a clientes de sectores objetivo específicos, mientras que otros también proporcionan instalaciones para clientes que se encuentran fuera de un estrecho

rango de sectores seleccionados. La instalación básica es un edificio de por lo menos 840 metros cuadrados de espacio, varias salas de reuniones, espacio rentado a emprendedores que aún no empiezan una empresa pero que necesitan un pequeño espacio para trabajar, 480 metros cuadrados de espacio de exhibición con algunas exhibiciones permanentes, y espacios de oficinas donde los emprendedores preincubados pueden realizar reuniones de negocios. Muchos de los parques también alojan a incubadoras y aceleradoras de empresas, compañías extranjeras, empresas derivadas, laboratorios y otras instalaciones que contribuyen a generar un ecosistema favorable para el emprendimiento y la innovación.

La Asociación de Parques Tecnológicos Nacionales interviene en la capacitación de los gerentes de parques tecnológicos al ofrecer cursos y talleres sobre temas como la manera de registrar patentes y de desarrollar vínculos.

Los beneficios del programa se orientan a promover la innovación, el crecimiento y la creación de empleos en empresas tecnológicas al brindar asesoramiento, establecimiento de redes con universidades y mercados internacionales, y en algunos casos, instalaciones de incubación. Debido a que el foco de atención es la tecnología específica para el sector, se priorizan el asesoramiento y el establecimiento de redes pertinentes para estos sectores, como el acceso al financiamiento y la protección de la propiedad intelectual. Sin embargo, diferentes parques tienen distintos objetivos, los cuales han evolucionado en conjunto con el gobierno estatal y el federal, así como la universidad.

4.4.5. *Programa de Clústers Empresariales*

El Programa de Clústers Empresariales promueve el desarrollo de la innovación en dos clústers: uno en la construcción y otro en la tecnología de la información, ambos en un centro de innovación y desarrollo tecnológico específico para la industria, con una inversión de MXN 75 millones (USD 6 millones). Esto tiene un efecto importante en el desarrollo de PYMEs en estos sectores, aunque la cobertura sectorial del programa actualmente es limitada.

4.4.6. *Programa de Desarrollo de Proveedores*

El Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) se orienta a aprovechar la tecnología y vínculos internacionales de las grandes empresas tractoras para apoyar la innovación e internacionalización de las PYMEs. El programa se describe en el Recuadro 4.4.

El PDP es un método adecuado para conseguir que algunas PYMEs mexicanas alcancen los estándares necesarios para actuar como proveedores confiables de empresas más grandes y compañías multinacionales. Esta estrategia ayuda a que México resulte más atractivo como destino de IED y a la vez aumenta el potencial de exportación indirecto de productos elaborados por PYMEs mexicanas.

4.5. Promoción de una cultura emprendedora

El Fondo PYME ha puesto en marcha diversas actividades para promover una cultura emprendedora en la población mexicana. Una de las principales iniciativas instauradas en el periodo 2007-2012 es la Caravana del Emprendedor, conformada por caravanas móviles que viajan de una ciudad a otra durante todo el año brindando información sobre el emprendimiento y programas de apoyo a éste, y participando en eventos promocionales que

Recuadro 4.4. **Iniciativa de políticas de buenas prácticas en México: El Programa de Desarrollo de Proveedores**

El objetivo del Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) es asegurar que las PYMEs se integren verticalmente a las cadenas de suministro de las empresas impulsadas por las exportaciones para que puedan tener acceso a mercados internacionales y la exportación indirecta. Los vínculos se logran de dos maneras. La primera es una estrategia para integrar a nuevos proveedores a las cadenas productivas de grandes empresas tractoras. La segunda es una estrategia para apoyar a empresas grandes en el desarrollo de la competitividad de sus actuales proveedores de PYMEs. En los PDP que vinculan a las PYMEs y las empresas tractoras, las PYMEs locales son apoyadas mediante acreditación de calidad, mejora tecnológica y eventos organizados para que empresas transnacionales establecidas conozcan a posibles nuevos proveedores locales.

La creación de cadenas de suministro por lo general comienza con la selección de 10 proveedores o distribuidores y una empresa grande que participará en proyectos de desarrollo. Los proyectos se ponen en marcha durante nueve meses para mejorar la calidad de los productos y procesos de producción de las PYMEs hasta cubrir los requisitos de la empresa grande. Los consultores del PDP acreditados por la Secretaría de Economía aplican una metodología de asesoramiento basada en estándares internacionales; trabajan en la selección de empresas grandes y proveedores PYME, realizan un diagnóstico de las capacidades de las empresas proveedoras, ayudan a los propietarios de las PYMEs a desarrollar un plan de mejora y después a implementarlo. A menudo implica asesorar a las PYMEs mediante el proceso de certificación ISO9000. En el marco del PDP, los consultores reciben capacitación estandarizada que los prepara para brindar apoyo estructurado a los candidatos a ingresar a la red.

Se han desarrollado PDP en 20 diferentes ciudades con grupos de PYMEs que se encuentran en varias etapas de desarrollo (por ejemplo, tamaño y etapa de crecimiento) y operan en diversos sectores (por ejemplo, aeroespacio, autopartes, electrónica, industria agroalimentaria, construcción, turismo, venta al menudeo). Durante 2010, 80 empresas tractoras grandes entablaron relaciones de cadena de suministro con 5 674 proveedores PYME. Los beneficios son claros. El desarrollo de la capacidad de las empresas proveedoras aumenta su eficiencia, competencias y gestión, y genera un cambio de mentalidad que les permite no sólo fungir como proveedoras de la empresa tractora sino también avanzar a nuevos mercados bajo su propia iniciativa. Asimismo, las empresas grandes experimentan un incremento de su competitividad y del grado en que se han establecido y acoplado a su economía local.

Es probable que la importancia de las cadenas internacionales de suministro aumente en los próximos años y este programa representa un enfoque que puede hacer a las PYMEs más conscientes de las oportunidades de cadenas de suministro, lograr la coincidencia entre proveedores y compradores, y facilitar su avance tecnológico y mejora de calidad, así como el aumento de sus capacidades físicas que les permita prepararse para proveer a empresas internacionales al ofrecer asesoramiento, capacitación, consultoría y financiamiento apropiados.

Tras varios años de implementación, México ha alcanzado un alto grado de sofisticación en esta área y el PDP es un modelo para otras economías, en especial las que buscan atraer inversión extranjera directa (IED) pero que aún no han podido desarrollar una base fuerte de empresas locales preparadas para aprovechar oportunidades relacionadas con el suministro.

se organizan durante dos días. A menudo la caravana se ubica en un campus universitario, por ejemplo. Se ofrecen presentaciones, se invita a oradores de la región y se contestan preguntas de los posibles emprendedores. Se trata de una herramienta importante en particular para atender a localidades distantes. Las caravanas han llegado a más de 100 000 personas y conseguido que muchos mexicanos tomen el taller de capacitación en emprendimiento de 150 horas sobre la manera de empezar una empresa.

Foros de emprendimiento regionales similares han sido un componente de las políticas relacionadas con el emprendimiento en otros países, sobre todo aquéllos con una cultura de emprendimiento débil; el objetivo es estimular el interés en el tema y aumentar la tasa de creación de empresas. Por ejemplo, el Proyecto de Emprendimiento de Finlandia incorporó foros regionales sobre el tema con el propósito de fomentar una imagen positiva del emprendimiento, incrementar la cooperación regional en la promoción de la actividad de PYMEs y transmitir el interés de las autoridades públicas para apoyar a las empresas. Estas sedes promocionales han tenido un efecto positivo al despertar interés en convertirse en emprendedor y dar el siguiente paso. En el caso de México, poder ofrecer a estos posibles y motivados emprendedores la oportunidad de registrarse en el programa de capacitación en emprendimiento es un valioso elemento adicional.

La segunda actividad promocional importante es la Semana PYME Nacional, patrocinada y coordinada por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y las cámaras empresariales. Se trata de uno de los eventos fundamentales del Fondo PYME y de una de las más importantes actividades promocionales y de establecimiento de redes. Durante una semana completa en noviembre de cada año, la exhibición de la Semana PYME incluye conferencias, paneles, talleres, foros, y cientos de empresas de todos tamaños, así como proveedores de servicios —entre ellos los Centros México Emprende— dan a conocer sus servicios y productos. Miles de empresarios, personas de negocios y estudiantes mexicanos descubren ideas para nuevas empresas o soluciones para fortalecer e incrementar la productividad de las ya existentes. La Semana PYME 2011 atrajo a más de 116 000 participantes. Muchos otros países también llevan a cabo Semanas PYME nacionales, como Estados Unidos, Canadá, 37 países europeos (participantes en la Semana Europea de Pequeñas Empresas) y Australia. En México, el evento se realiza regionalmente. Durante 2011 hubo cinco versiones regionales de la Semana PYME Nacional.

El Fondo PYME también apoya otras actividades promocionales, como reconocimientos a los logros en emprendimiento e innovación; recientemente se creó el Premio Nacional de los Emprendedores. Éstos son importantes para mejorar la imagen del emprendimiento, difundir modelos de funciones e inculcar la vocación emprendedora.

4.6. Compras de gobierno y PYMEs

La investigación ha demostrado que las PYMEs afrontan obstáculos para tener acceso a contratos de compras de gobierno. No se trata sólo de que el proceso de licitación para obtener contratos del sector público resulta oneroso y complejo para las PYMEs, sino que las prácticas de compras gubernamentales a menudo no crean un entorno equilibrado para la participación competitiva de empresas pequeñas. Es inmenso el potencial para utilizar las compras con miras a desarrollar el sector PYME al ampliar el grado de oportunidades de mercado disponibles para estas empresas y alentar la innovación. En esencia, las PYMEs necesitan estar mejor informadas sobre los procesos de adjudicación y poder participar en ellos a un menor costo (tanto en términos de complejidad como de carga financiera).

Un avance relevante desde 2007 es la decisión del gobierno federal de implementar una política pública que asigna una parte de todos los contratos de compras del gobierno federal a PYMEs. Se especificó que en 2009 se asignaría a estas empresas 20% de los contratos federales, cifra que aumentaría a 35% en 2012 (Presidencia de la República de México, 2010). En fecha posterior el gobierno inauguró un portal de internet de compras gubernamentales (*www.comprasdegobierno.gob.mx*) para proporcionar información. El Fondo PYME también apoya programas de capacitación para PYMEs sobre la manera de vender al gobierno, que llegó a 15 752 empresas en 2009. Desde ese año, el gobierno también ha organizado la EXPO Compras de Gobierno, en la cual todas las secretarías y empresas paraestatales muestran sus áreas de interés en la compra de artículos y servicios de PYMEs. Mediante el Programa de Compras del Gobierno Federal, NAFIN ofrece servicios financieros, capacitación, ayuda técnica e información a PYMEs que desean tener acceso a contratos de compras gubernamentales.

Estas medidas tienen un efecto importante en la integración de PYMEs a la cadena de suministro del gobierno federal, lo cual a su vez promueve su competitividad. Se planea que el gobierno federal aumentará sus compras a PYMEs a MXN 83 mil millones (USD 6 570 millones) en 2012, por arriba de los MXN 61 mil millones (USD 4 800 millones) de 2010, lo que abarca desde lápices hasta escritorios o discos para computadoras.

Esta política es congruente con las estrategias que se implantan en otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos, el Congreso fijó en 1996 una cuota de 23% del valor de los contratos del gobierno federal para asignarse a empresas pequeñas, pero en el Reino Unido, Canadá, Rumania, Dinamarca y otros países también se utilizan otras buenas prácticas.

La experiencia de otros países indica que adjudicar recursos monetarios de compras públicas al sector PYME no necesariamente significa que las empresas pequeñas podrán tener acceso a este mercado sin realizar algunos ajustes para simplificar el proceso de presentación de ofertas y competir por los contratos de compras de gobierno. Estos ajustes incluyen simplificar los documentos y procedimientos de licitación, dividir grandes licitaciones de contratos en varias partes de modo que las empresas pequeñas tengan la capacidad de cubrir, implementar un sistema de registro de proveedores PYME que les permita su precalificación como licitadores, y proporcionar información y capacitación a las PYMEs sobre la manera de tener acceso con éxito a contratos de compras públicas. Parece que el gobierno mexicano ha puesto en marcha muchas de estas estructuras. Por otra parte, el techo para la definición de una PYME para fines de cuotas de compras gubernamentales es bastante alto, y cubre a empresas con hasta MXN 250 millones (USD 19 millones) de ventas anuales. Dentro de éste sería útil brindar información sobre la distribución de la licitación exitosa por categorías de tamaño de PYME, a fin de determinar el grado en el cual las empresas pequeñas participan de hecho en el sistema de compras públicas. Además, el gobierno federal debería estimular a los gobiernos estatales y locales a adoptar programas similares de compras públicas a las PYMEs.

4.7. Emprendimiento entre las mujeres

Uno de los objetivos de las políticas gubernamentales de PYMEs y emprendimiento es fomentar una mayor participación de las mujeres en el desarrollo económico nacional, lo cual se declara con claridad, por ejemplo, en las reglas de operación del Fondo PYME. Sin embargo, hay muy pocas pruebas de que en el diseño de programas específicos de PYMEs y emprendimiento se hayan tomado en cuenta consideraciones de género o que se recabe

de intermediarios del Fondo PYME información desglosada por género. En contraste, los programas por lo general se normalizan para ser usados por todos los emprendedores (es decir, no se diseñan programas especiales para emprendedoras); se estima que el porcentaje de empresas clientes dirigidas por mujeres a menudo llega a sólo 10%, según el sector y la región, aunque 40% de los clientes de las incubadoras de empresas son mujeres (Secretaría de Economía, n.d.). Uno de los temas que deben atenderse es que la proporción de mujeres entre los propietarios de empresas es mucho mayor en las empresas informales (17.6%) que en las formales (Powers y Magnoni, 2010) y, como propietarias de empresas informales, una alta proporción de emprendedoras en México no califican para muchos programas gubernamentales.

El único programa dirigido específicamente a emprendedoras en México parece ser el Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, fundado por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa. Los objetivos de este programa son promover el autoempleo y las actividades de producción entre mujeres de bajos ingresos en zonas rurales y ayudarlas a desarrollar competencias emprendedoras básicas y prácticas de ahorro, y en particular, mejorar el acceso de las mujeres rurales a los productos y servicios de instituciones y organizaciones de microfinanzas para apoyar sus actividades de producción. Por consiguiente, parecería que los programas PYME mexicanos no atienden en forma suficiente las necesidades de las emprendedoras.

La OCDE (2004b) recomienda que los gobiernos incorporen una dimensión de emprendimiento entre mujeres en la formación de todas las políticas públicas relacionadas con PYMEs, al garantizar que el efecto en el emprendimiento entre las mujeres se tome en cuenta en la etapa de diseño; evaluar periódicamente el impacto de las políticas públicas relacionadas con PYMEs en el éxito de empresas que son propiedad de mujeres y el grado en el cual éstas aprovechan los programas PYME, y mejorar los fundamentos fácticos y analíticos sobre la comprensión del papel de las emprendedoras en la economía.

Establecer oficinas gubernamentales de propiedad de empresas por parte de mujeres es una forma de facilitar lo anterior. Dichas oficinas podrían tener responsabilidades de programa como apoyar el desarrollo de centros empresariales para mujeres, organizar seminarios y reuniones de información, y proporcionar datos basados en la web a mujeres que ya son emprendedoras y tienen ideas importantes acerca de los cambios requeridos para mejorar el emprendimiento entre las mujeres. En estudios de evaluación de centros empresariales de mujeres en Canadá, las clientas informan de altos niveles de satisfacción y muchas ventajas (Orser y Riding, 2006; Ference Weicker & Co., 2008; CWB, 2010; Orser, 2011). Las clientas comunican que estos centros ofrecen un entorno seguro, cálido y enriquecedor, y que las consultoras brindan asesoramiento desde una "perspectiva femenina"; consideran sus ideas y preocupaciones con seriedad; son sensibles y conocedoras de los retos relacionados con el género implicados en la propiedad de una empresa, y demuestran comprensión y respeto por los retos que las emprendedoras afrontan, incluidas sus necesidades de atender tanto a la familia como al negocio (Orser, 2011). Las relaciones enriquecedoras entre las consultoras de estos centros y las emprendedoras clientas fortalecen estos aspectos y aumentan la confianza. El apoyo emocional y motivacional que reciben les brinda a las mujeres seguridad en sí mismas y estímulo. Las clientas también consideran valiosas las oportunidades de establecer redes y aprender de otras emprendedoras. (Para más detalles sobre la operación y los efectos de un centro empresarial para mujeres, basado en la experiencia canadiense, véase el modelo de aprendizaje del Anexo A.4.)

También se precisa contar con buena información para diseñar medidas de política pública apropiadas para emprendedoras, incluida información sobre si hay diferencias de género importantes en la actividad emprendedora y el acceso a programas públicos pertinentes. Deberían tomarse medidas para mejorar el nivel de conocimiento acerca del grado de participación de las mujeres en los diversos programas y proyectos públicos, con miras a establecer mecanismos para asegurarse de que las necesidades de las emprendedoras se están cubriendo y que las empresas propiedad de mujeres reciben oportunidades equitativas para tener acceso a programas de asistencia que aumenten la productividad, la innovación y el crecimiento de su negocio.

4.8. Conclusiones

Durante el periodo de 2007 a 2012 México reforzó considerablemente su apoyo a los programas de PYMEs y emprendimiento. Hoy ofrece un conjunto completo e integrado de intervenciones que atienden las necesidades de empresas existentes y nacientes. Muchas de las acciones gubernamentales pueden servir como modelos de buenas prácticas para el desarrollo de políticas públicas en otros países de la OCDE, así como en economías emergentes, por ejemplo, el sistema nacional de garantías de crédito, el programa de desarrollo de proveedores, los programas de aceleración de empresas y los programas de modernización para microempresas. Además, el enfoque de política pública ha evolucionado con eficacia a lo largo del tiempo para cubrir nuevas prioridades y responder a las cambiantes condiciones económicas.

Recuadro 4.5. **Recomendaciones específicas para la mejora de programas**

Continuar el esfuerzo de programas de PYMEs y emprendimiento

- Mantener los presupuestos y las estructuras de políticas públicas que se han implementado para apoyar las diferentes etapas del ciclo de vida empresarial, desde el emprendimiento naciente hasta las microempresas, PYMEs regulares y empresas gacela.
- Mantener programas de buenas prácticas como el Sistema Nacional de Garantías de Crédito, el Programa de Modernización e Integración, el Programa de Desarrollo de Proveedores y el Programa de Aceleración de Empresas.

Desarrollar el acceso a financiamiento

- Promover con mayor eficacia el Programa de Capital Semilla para incubadoras de empresas y empresas incubadas. Asegurar que los directores, consultores y personal de las incubadoras cuenten con cualificaciones para brindar el asesoramiento necesario a los emprendedores incubados sobre cómo preparar propuestas de financiamiento de mayor calidad y sustentables. Identificar y superar cualquier otro obstáculo en la participación de las empresas incubadas en el Programa de Capital Semilla.
- Evaluar el impacto del Sistema Nacional de Garantías en el desempeño de las PYMEs beneficiarias y el nivel de carga onerosa de las garantías de crédito.
- Implementar medidas adicionales para estimular el crecimiento de un mercado de capital de riesgo del sector privado, como incentivos fiscales para inversionistas privados en fondos de capital PYME, apoyo ampliado a clubes de inversionistas ángel existentes y formación de clubes en nuevas regiones, así como el establecimiento de fondos públicos de capital de riesgo.

Ampliar el alcance de los programas para microempresas

- Ampliar los Programas de Modernización e Integración (Mi) para apoyar a más microempresas.

Recuadro 4.5. **Recomendaciones específicas para la mejora de programas** *(Cont.)*

- Instaurar una iniciativa para aumentar la participación de microempresas en las compras gubernamentales mediante directrices sobre su inclusión en programas de compras públicas en los niveles de gobierno federal, estatal y local, así como un sistema de información que identifique y estimule licitaciones exitosas por parte de las microempresas.

Mejorar la prestación del servicio de apoyo empresarial

- Incrementar el marketing de la red nacional de incubadoras de empresas y los Centros México Emprende para darlos a conocer como puntos de entrada de empresas nuevas y existentes al sistema de apoyo público a PYMEs.
- Proporcionar capacitación para mejorar las capacidades profesionales de los directores, el personal y los consultores de las incubadoras de empresas y los Centros México Emprende, con atención particular a la capacitación en sus propios productos y servicios, servicio a clientes y transferencia de clientes a otros proveedores de servicios.
- Crear entornos de aprendizaje para el establecimiento de redes, el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo entre las incubadoras de la red nacional y los Centros México Emprende.
- Desarrollar un conjunto estándar de cualificaciones que certifiquen las competencias del personal y los directores de los Centros México Emprende y las incubadoras de empresas.
- Evaluar qué modelos y tipos de incubadoras de empresas producen los mejores resultados y concentrar los recursos en ellas.
- Examinar si hay una brecha en apoyo práctico para PYMEs exportadoras emergentes en comparación con las empresas preparadas para exportar.

Dirigir el apoyo a PYMEs y empresas nuevas (*start-ups*) innovadoras

- Cerrar brechas que afecten la incubación de empresas nuevas de uso intensivo de conocimientos y aumentar la proporción de financiamiento de incubadoras de negocios dirigida a incubadoras de alta tecnología. Incrementar el marketing del programa de incubadoras de negocios a la población de empresas nuevas de alto potencial.
- Reforzar programas para la mejora de capacidades de dirección, producción y marketing en PYMEs innovadoras mediante la ampliación del Programa de Desarrollo de Proveedores.
- Aumentar el financiamiento del Fondo de Innovación Tecnológica para permitir que ayude a cubrir la demanda excesiva de proyectos de innovación PYME viables.
- Examinar el potencial para ampliar los modelos de aceleradoras de empresas de alto rendimiento y buscar nuevos socios ejecutores que expandan el programa en todo México.
- Considerar la implementación de un esquema de un plan de bonos de innovación en México para estimular a las PYMEs a dar el primer paso hacia la colaboración con organizaciones públicas de investigación y emprender proyectos sencillos de mejora tecnológica.

Fortalecer la oferta de competencias emprendedoras en la educación vocacional y superior

- Promover la integración de planes de estudio relacionados con el emprendimiento en institutos técnicos públicos y universidades para fortalecer una cultura emprendedora y aumentar el nivel de conocimiento emprendedor de la siguiente generación de emprendedores.

Promover el emprendimiento entre mujeres

- Prestar mayor atención al crecimiento de empresas que son propiedad de mujeres. Requerir a todas las organizaciones ejecutoras del Fondo PYME que recaben y comuniquen información acerca del uso de sus servicios sobre una base desglosada por género. Emprender acciones para aumentar la accesibilidad de los programas y servicios PYME y de emprendimiento entre mujeres, por ejemplo, al operar un “mostrador para mujeres” como punto de entrada para servicio.

Por ejemplo, la evolución se ilustra en la manera en que el acceso a los programas de financiamiento ha cambiado con el tiempo de subsidios a desarrollo de mercados financieros, así como con la ampliación del alcance de las políticas públicas para cubrir a nuevos emprendedores, microempresas, empresas gacela y PYMEs regulares. Es importante mantener estos programas y desarrollarlos en el futuro.

Al mismo tiempo, debería procurarse asegurar la continua evolución de los programas hacia las prioridades y necesidades del futuro. En este capítulo se identificaron varias oportunidades. Una de ellas se relaciona con fortalecer el acceso a intervenciones de financiamiento. Aunque recientemente las políticas intervinieron para incrementar la disponibilidad de capital de riesgo, puede hacerse más para cerrar las brechas que prevalecen en el suministro de capital privado y capital de riesgo. El Fondo de Capital Semilla también desempeña un papel relevante al proporcionar acceso al financiamiento de deuda, pero se requiere promoverlo más con los posibles beneficiarios. Además, si bien el sistema de garantía de créditos representa una buena práctica de políticas públicas en las condiciones actuales, es fundamental utilizar la evaluación para supervisar el grado de carga onerosa y no adicionalidad en el uso de fondos públicamente garantizados por los bancos y, de ser necesario, implementar medidas para reducir el volumen de garantías dirigidas a créditos que se habrían otorgado en cualquier caso. A largo plazo, puede esperarse que las medidas para aumentar la competencia entre los bancos inyecten financiamiento privado a las brechas de las PYMEs en este sentido, ya que los bancos buscan nuevas oportunidades de generar utilidades y reducir la necesidad de la intervención gubernamental.

Recuadro 4.6. **Modelos internacionales de aprendizaje**

Capacitación y certificación para gerentes y personal de servicios de desarrollo empresarial

- En el Anexo A.2 se describen las actividades de la National Business Incubators Association (NBIA) de Estados Unidos. La NBIA apoya la capacitación especializada de gerentes y personal de incubadoras afiliadas, otorgando el Certificado NBIA en Gestión de Incubadoras de Empresas. México puede seguir este ejemplo y participar en estas actividades.

Estímulo a PYMEs y empresas nuevas (*start-ups*) innovadoras

- En el Anexo A.6 se describen los Bonos de Innovación de los Países Bajos. Este enfoque desarrolla relaciones y transferencias de conocimientos entre PYMEs e instituciones públicas de investigación al proporcionar a las primeras un bono para gastar en un proyecto de consultoría basado en la investigación de una organización aprobada. Ayuda a desarrollar un mercado para servicios de innovación al asignar a la PYME la responsabilidad de actuar como compradora de innovación.
- En el Anexo A.7 se describen los Fondos Sectoriales de Brasil, que proporcionan a las PYMEs subsidios para establecer alianzas aprobadas de transferencia de conocimientos con universidades financiadas mediante licencias corporativas de aprovechamiento de recursos naturales.

Promoción del emprendimiento entre mujeres

- En el Anexo A.4 se describe el ejemplo del Women's Enterprise Centre en Canadá. Esta iniciativa ofrece una red de centros de ventanilla única para mujeres interesadas en el emprendimiento o emprendedoras, con asesoramiento, asistencia en planificación empresarial, tutoría y establecimiento de contactos, oportunidades de establecimiento de redes, información, referencias y financiamientos específicos para mujeres.

Una segunda área de oportunidad fundamental implica actividades de ampliación para segmentos empresariales clave que puedan tener efectos relativamente importantes en el desempeño sobre la productividad y la generación de empleos. Las políticas han logrado avances importantes en el fortalecimiento y formalización de las microempresas, por ejemplo, a través de los programas de modernización y los Centros México Emprende, pero se requerirá un mayor alcance dada la magnitud de las necesidades de políticas públicas. Otra prioridad son las PYMEs innovadoras y las empresas nuevas de uso intensivo de conocimientos. Hay algunas buenas prácticas de programas en México que atienden los obstáculos adecuadamente, pero los programas pueden ampliarse para llegar a más empresas. En particular, deben atenderse los obstáculos para llegar al grupo objetivo, visibles, por ejemplo, en la baja proporción de incubadoras de empresas concentradas en alta tecnología y los límites al Fondo de Innovación Tecnológica que dejan sin financiamiento a muchos proyectos viables de innovación de PYMEs. Las iniciativas para mejorar las actitudes emprendedoras también causan efecto en el emprendimiento naciente, pero hay margen para implementar nuevas iniciativas orientadas a promover la enseñanza de competencias de emprendimiento y apoyo a empresas nuevas para graduados de universidades, educación vocacional y escuelas normales. También se necesita prestar más atención al apoyo del emprendimiento entre mujeres.

La supervisión y la evaluación de los efectos del programa serán una de las herramientas fundamentales para apoyar la evolución dirigida a afrontar los nuevos retos, permitiendo la identificación de las medidas que aporten los mayores beneficios y la orientación de recursos hacia ellas. Se requiere atención particular en la evaluación de los Centros México Emprende y las incubadoras de empresas nacionales como parte de un enfoque de gestión de desempeño que concentre los recursos en aquéllas con mejor rendimiento, complementado con acciones para apoyar el desarrollo de competencias, la certificación y las redes de aprendizaje para sus gerentes, consultores y personal.

Nota

1. CONOCER opera un Sistema Nacional de Competencias y es la única institución en México que puede otorgar certificados nacionales y oficiales válidos que reconocen el trabajo anterior y la experiencia de vida. Para una nueva norma ocupacional, se formó un Comité de Dirección de Competencias para definir y desarrollar las normas de competencia para el sector.

Bibliografía

Beck, T., L. Klapper y J.C. Mendoza (2008), *The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World*, Banco Mundial, Development Research Group, noviembre, Washington, D.C.

Buys, A.J. y P.N. Mbewana (2007), "Key Success Factors for Business Incubation in South Africa: The Godisa Case Study", *South African Journal of Science*, 103(9-10), septiembre/octubre, pp. 356-358.

Canales, R. (2011), *From Ideals to Institutions: Institutional Entrepreneurship in Mexican Small Business Finance*, Yale School of Management, disponible en *http://ssrn.com/abstract=1763385*, New Haven.

CWB (Centre for Women in Business) (2010), *Supporting Women's Enterprise: The Impact of Women-Focused Business Management Programming*, Mount Saint Vincent University, Halifax.

European Commission (2006), "Guarantees and Mutual Guarantees", *Best Report*, núm. 3, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.

Ference Weicker & Co. (2008), *Impact Assessment of the Women Enterprise Initiative (WEI)*, preparado para Western Economic Diversification Canada, Vancouver, B.C.

Ferraro, C. y E. Goldstein (2011), "Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina", *Documento de Proyecto*, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Foro Económico Mundial (2010), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Foro Económico Mundial, Ginebra, Suiza.

Knopp, L. (2007), *2006 State of the Business Incubation Industry*, OH, National Business Incubator Association (NBIA), Atenas.

Lewis, D.A., E. Harper-Anderson y L.A. Molnar (2011), *Incubating Success: Incubation Best Practices that Lead to Successful New Ventures*, Institute for Research on Labor, Employment, and the Economy, Ann Arbor, University of Michigan, Michigan.

OCDE (2004a), *Effective Policies for Small Business: A Guide for the Policy Review Process and Strategic Plans for Micro, Small and Medium Enterprise Development*, OCDE.

OCDE (2004b), *Women's Entrepreneurship: Issues and Policies*, 2nd OECD Conference of Ministers Responsible for Small- and Medium-sized Enterprises (SMEs), "Promoting Entrepreneurship and Innovative SMEs in a Global Economy: Towards a More Responsible and Inclusive Globalisation", Estambul, Turquía, 3-5 de junio, OCDE, París.

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

OCDE (2009a), *Discussion Pages on Credit Guarantee Schemes*, OCDE.

Orser, B.J. y A.L. Riding (2006), "Gender-Based Small Business Programming: The Case of the Women's Enterprise Initiative", *Journal of Small Business and Entrepreneurship*, 19(2), primavera.

Orser, B. (2011), *Client Perceptions about Women-Focused Business Development Programs and their Implications for Entrepreneurship Policy*, University of Ottawa, Canadá.

Powers, J. y B. Magnoni (2010), "A Business to Call Her Own: Identifying, Analyzing and Overcoming Constraints to Women's Small Businesses in Latin America and the Caribbean", preparado para el Multilateral Investment Fund (FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York.

Presidencia de la República de México (2010), *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno Federal, disponible en *http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/cuarto-informe-de-ejecuci-n.html*, Ciudad de México.

Price Waterhouse Coopers (1999), "National Review of Small Business Incubators", *Final Report*, Department of Employment, Workplace Relations and Small Business, noviembre, Canberra, Australia.

Ramluckan, S. y W. Thomas (2011), "Raising Businesses: How are South Africa's Government-Subsidised Small Business Incubators Doing at Nurturing Start-Up Enterprises", *Agenda*, núm. 2, University of Stellenbosch Business School, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Smilor, R. (1987), "Managing the Incubator System: Critical Success Factors to Accelerate New Company Development", *IEEE Transactions on Engineering Management*, 34(3), 146-155.

Storey, D.J. (2008) *Entrepreneurship and SME Policy in Mexico*, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

ANEXO 4.A1

Información resumida sobre los principales programas federales de PYMEs y emprendimiento

	Objetivo	Criterios de elegibilidad	Componentes principales	Actividades
Nuevo Programa Nacional de Emprendedores	Contribuir a la generación de empleos, nuevos emprendedores y nuevas empresas al promover una cultura de emprendimiento y proporcionar capacitación en competencias de emprendimiento y un entorno de incubación para empresas nuevas.	Cualquier persona interesada en aprender más acerca de cómo convertirse en emprendedor u operar una empresa durante por lo menos seis meses.	1. Caravanas de Emprendedores/muestras itinerantes. 2. Talleres de capacitación en emprendimiento. 3. Sistema Nacional de Incubación de Empresas 4. Programa de Capital Semilla.	Más de 100 000 mexicanos han participado en las caravanas de emprendedores. De 2007 a 2011 se ha incubado a 34 000 empresas en una de las 500 incubadoras de negocios. Las empresas incubadas generan un promedio de 3.6 empleos. Desde 2007, casi 2 200 nuevas empresas se han beneficiado del Programa de Capital Semilla; las empresas con financiamiento del Programa de Capital Semilla generan un promedio de cerca de tres empleos.
Programa Nacional de Microempresas	Contribuir a la conservación de empleos formales; estimular la generación de nuevas empresas y el fortalecimiento de las microempresas mediante la mejora de sus procesos (técnicos, de marketing y gestión) y vínculos con otros mecanismos de apoyo y financiamiento. El objetivo final es modernizar (y formalizar) a las microempresas y ayudarlas a crecer para convertirse en empresas pequeñas.	Hasta 10 empleados y hasta MXN 24 millones (USD 1.9 millones) de ventas anuales; registradas en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC); en operación durante por lo menos seis meses. Se dirige a microempresas de sectores tradicionales (por ejemplo, tortillerías, pequeñas tiendas, panaderías, etc.).	1. Programa de Modernización e Integración (capacitación y asesoramiento). 2. Programa de Financiamiento de Equipo.	Mejora de identidad de microempresas; mejora de condiciones de oportunidad; reducción de costos de producción y desperdicio (por ejemplo, consumo de agua, electricidad, etc.), e implementación de nueva tecnología. El objetivo para 2011 era llegar a 10 000 microempresas con servicios de capacitación y asesoramiento. En el caso del Programa Mi Tortilla, el objetivo es trabajar con 8 000 tortillerías en cuatro regiones (cerca de 10% del total).
Programa Nacional de PYMEs	Mejorar la competitividad de las PYMEs a través de un mejor acceso a la información, servicios de asesoramiento y financiamiento.	Empresas con 11 a 250 empleados.	1. Sistema Nacional de Garantías. 2. Sistema Nacional de Consultores PYME. 3. Programa Nacional de Asesores Financieros. 4. Centros México Emprende. 5. Centros PYMExporta.	De 2007 a 2011, el Sistema estimuló MXN 263 000 millones (USD 20 800 millones) de crédito para beneficiar a más de 330 000 PYMEs. Casi 1 000 asesores financieros y de crédito están disponibles para las PYMEs; miles de consultores PYME están vinculados con los Centros México Emprende. En 2010, los Centros PYMExporta recibieron apoyo por MXN 47.8 millones (USD 3.8 millones) del Fondo PYME y 210 empresas fueron asistidas en el proceso de exportación. En 2011 se asignaron cerca de MXN 60 millones (USD 4.75 millones) del Fondo PYME a estos centros.

Información resumida sobre los principales programas federales de PYMEs y emprendimiento *(Cont.)*

	Objetivo	Criterios de elegibilidad	Componentes principales	Actividades
Programa Nacional de Empresas Gacela	Estimular y promover el crecimiento de empresas con alto potencial de crecimiento y aumentar su productividad, ventas y capacidad de generación de empleos al brindarles asesoramiento y apoyo de marketing, finanzas, gestión e innovación, así como promover el modelo de franquicias como una opción de crecimiento.	Por lo menos tres años de operación, haber logrado una tasa de crecimiento de por lo menos 15% en ventas en uno de los últimos tres años.	1. Programa de Aceleración de Empresas (BA). 2. Programa Internacional TechBA. 3. Fondo de Innovación Tecnológica (FIT). 4. Parques Tecnológicos. 5. Programa Nacional de Franquicias (PNF).	En 2010 se brindó asistencia a 2 658 empresas gacela. Estas empresas crearon 3 396 nuevos empleos. FUMEC apoya a cerca de 250 empresas en el proceso de aceleración de negocios cada año. Las instalaciones de TechBA alojan a más de 200 PYMEs mexicanas de diversos sectores tecnológicos. De 2007 a 2010, el FIT proporcionó apoyo por un total de más de MXN 760 millones a casi 400 PYMEs mexicanas para desarrollar proyectos de innovación tecnológica e impulsar el crecimiento en nichos de mercado con alto valor agregado. Se establecieron 31 parques tecnológicos. De 2007 a 2011, el PNF apoyó a 1 627 puntos de venta de franquicias y 638 nuevas franquicias. Éstas crearon casi 12 000 nuevos empleos.
Programa Nacional de Empresas Tractoras	Fortalecer las cadenas de valor en los sectores de la economía con potencial de generar empleo al desarrollar PYMEs mexicanas como proveedores y facilitar la transformación de la industria en sectores clave.	Empresa grande que sea un líder del sector, genere crecimiento y esté interesada en desarrollar su cadena de valor.	Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP).	Se han desarrollado PDPs en 20 diferentes ciudades. En 2010, 80 empresas tractoras grandes establecieron relaciones de cadena de suministro con 5 674 proveedores PYME.
Semana Nacional PYME	Crear un foro público a gran escala para brindar información, capacitación, asesoramiento y redes a emprendedores y PYMEs.	Cualquiera puede registrarse.	Establecimiento de redes, seminarios, talleres de capacitación, feria comercial, exhibición de proveedores de productos y servicios financieros y no financieros para PYMEs.	En 2011 un estimado de 116 000 estudiantes, emprendedores, PYMEs, instituciones financieras y proveedores de servicios PYME participaron en el evento con duración de una semana.
Programa federal de compras gubernamentales a PYMEs	Contribuir al crecimiento del sector PYME al integrar a estas empresas a la cadena de suministro del gobierno.	PYMEs con hasta MXN 250 millones (USD 19.8 millones) de ingresos.	Requisito de políticas públicas de adjudicar 35% de los contratos de compras del gobierno federal a PYMEs; portal de compras del gobierno para PYMEs; capacitación para PYMEs sobre cómo vender al gobierno; exhibición anual sobre compras de gobierno; programa NAFIN para ofrecer servicios financieros, capacitación, asistencia técnica e información a PYMEs que desean tener acceso a contratos de compras gubernamentales.	En 2009 se capacitó a 15 752 PYMEs en cómo vender al gobierno. En 2010 se adjudicaron contratos gubernamentales a PYMEs por un total de más de MXN 61 000 millones (USD 4 800 millones); el objetivo era aumentar la cifra a MXN 83 mil millones (USD 6 600 millones) hacia 2012.

© OCDE 2013

Capítulo 5

Dimensión local de las políticas de PYMEs y emprendimiento en México

En este capítulo se examina la manera en que las políticas y los programas de PYMEs y emprendimiento se adaptan a diferentes necesidades de los distintos estados y regiones de México; asimismo, se analiza cómo lograr coherencia entre las políticas y programas federales y estatales, y se ofrecen recomendaciones para el fortalecimiento de la dimensión local de las políticas públicas.

5.1. Introducción

Se han observado variaciones espaciales considerables en la magnitud y la naturaleza de la actividad de PYMEs y emprendimiento en los diferentes estados y regiones de México, así como en las oportunidades para su promoción. Estas variaciones espaciales significativas implican la necesidad de diferenciar el diseño y el cumplimiento de políticas en todo el país. También se percibe que los gobiernos estatales intervienen de manera importante en el diseño, financiamiento y cumplimiento de políticas y programas para el desarrollo de las PYMEs y el emprendimiento. Sus intervenciones deberían coordinarse con las del gobierno federal a fin de aumentar al máximo las sinergias y el logro de objetivos nacionales y locales. Por ende, en este capítulo se examina cómo ajustar las políticas públicas para cubrir las diferentes necesidades locales a nivel estatal y cómo coordinar las políticas federales y estatales.

Los puntos se ilustran con los casos de Querétaro y Morelos, dos pequeños estados ubicados en la parte central de México con estructuras industriales muy disímbolas. Querétaro se concentra en la manufactura tradicional y en la industria pesada, y su PIB per cápita es más alto que el promedio. Cerca de un tercio de su fuerza laboral trabaja en manufactura, en la que predominan los sectores automotriz, de autopartes y otros de industria pesada. Un tercio de sus empleos corresponden al área de servicios y el resto al sector primario. En contraste, la economía de Morelos aprovecha su inmediata cercanía con la capital de la república y se especializa en servicios comerciales. Las actividades del sector terciario contribuyen con más de 50% del PIB y el turismo, que predomina entre ellas, genera 12% del PIB estatal. La manufactura desempeña una función más pequeña en Morelos que en Querétaro y en 2006 representó sólo 17% del PIB estatal; sin embargo, la fabricación de productos químicos y farmacéuticos constituye un área importante de atención. El estado tiene un PIB per cápita relativamente bajo de 60% del nivel nacional.

5.2. Ajuste de políticas públicas

Las condiciones de competitividad —estructura económica, cantidad de empresas, cadenas de suministro, acceso a financiamiento, logro educativo y niveles de competencias— varían en gran medida entre los países y conforman directamente el potencial para la actividad de PYMEs y emprendimiento, así como los tipos de intervenciones de políticas públicas requeridos. El sistema de gobierno federal de México y el aumento de su descentralización en años recientes brindan una autonomía sustancial en las políticas de desarrollo económico a nivel estatal. Esto aporta a los gobiernos estatales una libertad relativa para diseñar e implementar políticas y programas que sean apropiados a las necesidades locales y concuerden con sus estrategias generales de desarrollo económico. Por consiguiente, no es de sorprender que no haya una evidencia fuerte de un ajuste local de programas de PYMEs y emprendimiento en México. Hay también diferencias en las disposiciones regulatorias a niveles estatales y locales en México e importantes cargas de

cumplimiento estatales y locales para las PYMEs. Cada vez se hacen mayores esfuerzos a nivel local para atender estos problemas.

Además de las facultades y recursos propios de los gobiernos estatales, el diseño operativo del Fondo PYME permite el ajuste local de las políticas públicas, y esto funciona en dos niveles. Primero, los gobiernos estatales tienen la oportunidad de cofinanciar los programas y proyectos más pertinentes para su agenda local, ayudando a asegurar una mezcla de políticas que cumpla sus necesidades. Segundo, los programas del Fondo se ejecutan mediante organizaciones intermediarias, y como éstas participan en la determinación de la naturaleza específica de las intervenciones de las que son responsables localmente, no hay un enfoque universal. Los gobiernos estatales y las organizaciones locales como las cámaras de comercio y las universidades pueden solicitar actuar como intermediarios para ejecutar políticas en representación del gobierno federal. Se permiten ajustes locales en la selección de los proyectos para quienes actúan como intermediarios y en cómo eligen realizarlos.

A continuación se presentan ejemplos de la manera en que este sistema apoya la adaptación de políticas y programas a las circunstancias locales.

5.2.1. Intervenciones locales para el emprendimiento innovador

La economía de Querétaro está conformada por muchas empresas industriales de gran tamaño pertenecientes a cadenas internacionales de suministro establecidas que pueden constituir el centro de atención para el apoyo a políticas de las PYMEs. En particular, hay oportunidades en los sectores automotriz y de autopartes, en los que el estado se ha especializado desde la década de 1960, y más recientemente en el emergente sector aeroespacial (con la compañía canadiense Bombardier como empresa ancla). La presencia de empresas internacionales en estos sectores ha provocado que el gobierno estatal haga hincapié en su uso del Fondo PYME para la puesta en marcha del Programa de Desarrollo de Proveedores a nivel local. El programa brinda un vehículo para relacionar a las PYMEs con cadenas de suministro internacionales a través de la certificación de calidad (incluido el logro de costosos certificados de gestión de calidad como el AS9100 en aeroespacio y el ISO9001 en la industria automotriz), la mejora tecnológica y la organización de eventos para compañías transnacionales establecidas a fin de encontrar posibles nuevos proveedores. También se ha utilizado para favorecer el traslado de conocimientos de los procesos de manufactura del sector automotriz existente al sector aeroespacial en expansión.

El detallado diseño del enfoque que se utiliza en Querétaro es realizado por el gobierno estatal, el cual por consiguiente tiene la capacidad de organizar medidas de cooperación cercana con instituciones pertinentes de apoyo que operan localmente. De tal forma, los esfuerzos de desarrollo de proveedores locales se han coordinado con incubadoras de negocios locales (en particular la incubadora de alta tecnología) y con los centros de tecnología del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que se organizan en el estado (concentrados en tecnologías de automatización industrial, manufactura avanzada, electroquímica y ambiental).

El desarrollo de competencias de los trabajadores de las PYMEs también requiere la intervención a nivel local, ya que las competencias específicas solicitadas dependen de la industria y a menudo el sector público puede intervenir en la creación de programas de capacitación que coincidan con las necesidades industriales locales. Por desgracia,

este tipo de actividad suele no realizarse de manera completa en las regiones del país en comparación con otros países de la OCDE. Sin embargo, en Querétaro el gobierno estatal abrió una universidad aeronáutica que ofrece cursos que varían entre carreras técnicas de dos años hasta programas de maestría, con el objetivo de generar un ecosistema de PYMEs de gran sofisticación que funjan como proveedores de Bombardier y otras empresas líderes. También ha apoyado la colaboración entre el Colegio de Educación Profesional Técnica (CONALEP) local y el CONACYT federal, lo cual hace posible la capacitación de técnicos de nivel medio y alto para el sector aeronáutico local, ahora en ciernes. Estos esfuerzos de desarrollo de la fuerza laboral ilustran una manera de avanzar hacia la generación de PYMEs más innovadoras en otros estados.

Morelos ha puesto menos énfasis que Querétaro en el desarrollo de proveedores. Más bien, se ha concentrado en sus propias oportunidades de promover el crecimiento de las PYMEs. El gobierno estatal y sus aliados locales han evaluado que los requisitos para el desarrollo emprendedor innovador se centran en la necesidad de fortalecer la creación de empresas y la transferencia de conocimientos a través de sus parques tecnológicos. En el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) se ha desarrollado un parque tecnológico general y otro situado en otra parte del estado se enfoca a servicios digitales. El financiamiento de esta infraestructura representa cerca de tres cuartas partes del gasto total del Fondo PYME en Morelos.

El enfoque en Morelos ha sido suficientemente flexible para aprovechar la presencia del internacionalmente reconocido ITESM como centro para la innovación de PYMEs y el desarrollo de clústers de alta tecnología. Además del parque tecnológico, el estado ha utilizado el apoyo del Fondo PYME para ubicar incubadoras y aceleradoras de negocios en el Instituto. También está promoviendo programas educativos diseñados específicamente para el sector emprendedor y propiciando la participación de los estudiantes en los negocios. Se trata de un área en la que hay oportunidad de un mayor desarrollo en universidades de otros estados. Además, la Universidad Tecnológica Emiliano Zapata (UTEZ) y su programa Cisco Networking Academy han permitido que las empresas locales de tecnologías de la información y las comunicaciones amplíen los horizontes de sus clientes y obtengan los certificados necesarios para conseguir contratos con los grandes actores de la industria (por ejemplo, el propio programa Cisco e IBM).

Estos casos muestran cómo las disposiciones de política pública para las PYMEs y el emprendimiento en México han facilitado la adaptación a la realidad de las fortalezas y oportunidades emergentes en la industria local. Sin embargo, al mismo tiempo es claro que hay algunas brechas que deben cerrarse en las políticas locales para el emprendimiento innovador. Algunas de las intervenciones que se han fomentado en ciertos estados podrían adoptarse en forma útil en otros, realizando adaptaciones locales. Así sucede con el enfoque de desarrollo de las competencias de la fuerza laboral de Querétaro y la enseñanza del emprendimiento a nivel universitario en Morelos que podrían adaptarse en otras regiones. Además, hay oportunidades para el desarrollo de clústers que no se han aprovechado del todo. Aun cuando los encargados de la elaboración de políticas públicas han identificado clústers industriales en todo el país, hasta cierto punto se ha hecho poco énfasis en promover interacciones entre las propias PYMEs que los integran, a la inversa de lo que ocurre con los conglomerados empresariales internacionales más grandes. Las intervenciones a nivel estatal podrían desempeñar una función importante al estimular nuevas alianzas interempresariales dentro de los clústers.

5.2.2. Iniciativas locales para las microempresas

Asimismo, los gobiernos estatales promueven activamente las microempresas de manera que se benefician de la cercanía local y complementan la política pública nacional. Por ejemplo, en Morelos, la oficina de desarrollo económico estatal introdujo un programa para los artesanos locales que trabajan cerámica y joyería. El programa opera a través de una asociación empresarial local llamada Manos de Morelos y ofrece capacitación y asesoramiento en negocios, y subsidios para la compra de equipo.

5.2.3. Iniciativas locales para el acceso al financiamiento

Los gobiernos estatales también apoyan activamente el acceso al financiamiento para PYMEs y emprendedores. Dos ejemplos son el Instituto Morelense para el Financiamiento del Sector Productivo (IMOFI) en Morelos y el Programa de Soluciones Financieras (SOFEQ) en Querétaro. El IMOFI ejecuta un programa de crédito empresarial con aspectos afines a los de los Proyectos Productivos PYME federales. Ayuda a PYMEs a obtener créditos de tamaño mediano (es decir, de MXN 70 000 a MXN 1 millón o USD 5 500 a USD 79 000) a una tasa de interés anual de 7.5%. En Querétaro, el SOFEQ otorga créditos de un valor promedio de MXN 700 000 (USD 55 400) en gran medida para empresas que operan en el sector de manufactura. La tasa de interés es de 6%. Estos programas ayudan a ampliar el alcance del apoyo público a zonas necesitadas. Atraen un fuerte interés por parte de las PYMEs locales, lo que en parte refleja condiciones crediticias relativamente favorables en términos de tasas de interés y cumplimiento de pago en comparación con el sistema nacional de garantías de crédito.

Recuadro 5.1. **Iniciativa local de políticas de buenas prácticas: Manos de Morelos**

El turismo emplea una proporción importante de la fuerza laboral del estado de Morelos, en gran medida debido al turismo nacional y en particular de la cercana Ciudad de México. Además de usar los servicios de hoteles, restaurantes y otros, los visitantes por lo común buscan artesanías tradicionales producidas por artesanos calificados. Manos de Morelos es una asociación de artesanos formada y apoyada con una combinación de fondos estatales y federales, que reúne a artesanos de todo el estado.

Por lo común los productos son elaborados y vendidos por los artesanos en mercados abiertos. Manos de Morelos comenzó a operar en 2008 como una exposición de artesanías, con el apoyo de organizaciones de desarrollo económico locales que así buscaban promover a sus artesanos. Sin embargo, a partir de este inicio, los artesanos se organizaron para formar un grupo y el estado ha seguido brindando apoyo a la organización de varias maneras. Primera, ha proporcionado a sus miembros capacitación básica en negocios y en seguridad en el sitio de trabajo. También ha ofrecido asesoría para aumentar la productividad y para exportar los artículos. Con financiamiento del gobierno estatal, los artesanos han adquirido nuevo equipo y abrirán una galería permanente para sus obras en un gran centro comercial del corazón de Cuernavaca, la capital del estado.

Sin embargo, los beneficios de institucionalizar lo que suele ser un grupo fragmentado de productores independientes van más allá de las técnicas de producción y ventas. Un resultado importante de la organización ha sido el desarrollo de una marca reconocida que distingue el trabajo local de otros trabajos y la cual puede asociarse con los conceptos de calidad y tradición. De igual manera, la cooperación crea oportunidades de aprendizaje; los artesanos colaboran y comparten nuevas maneras de producir y terminar productos, así como nuevos diseños, y estas innovaciones pueden justificar las ventas a precios más altos.

Asimismo, los gobiernos estatales frecuentemente desarrollan intervenciones crediticias para las PYMEs y específicas para cada industria, que se orientan a las fortalezas del sector local; algunas veces esto se realiza en colaboración con las oficinas locales de NAFINSA, la banca nacional de desarrollo. Por ejemplo, en Morelos se han instaurado programas específicos de crédito para taxistas y microempresas relacionadas con el turismo.

Estas intervenciones ayudan a cerrar las brechas locales en la oferta de créditos a las PYMEs y los dirigen a las más altas prioridades del sector. Por supuesto, los bancos también proporcionan crédito con el apoyo del sistema nacional de garantías de crédito, lo cual permite orientarse más a las necesidades locales, por ejemplo, en lo referente al volumen de los créditos, la promoción del programa y las tasas de interés aplicadas.

No obstante, hay nuevas oportunidades para utilizar intervenciones locales a fin de cerrar brechas de financiamiento para las PYMEs, las cuales se ubican en tres áreas principales. Primera, hay pocos programas con sistema de garantías mutuas que operen a nivel local en México y que promuevan créditos a grupos de empresas locales. El enfoque de garantías mutuas tiene varias ventajas respecto a los créditos individuales. Los costos de transacción se reducen debido a que las autoridades públicas y los bancos únicamente tratan con los directivos de una entidad y no con una multitud de pequeños prestatarios, disminuye la asimetría en la información debido a que los miembros del grupo local por lo general se conocerán entre sí y es posible que no se necesite dar garantías, ya que éstas se reemplazan con ahorro obligatorio, responsabilidad grupal y presión de los pares. Segunda, los gobiernos estatales y los aliados locales pueden favorecer de manera importante el desarrollo de clubes de inversionistas ángel de negocios locales en colaboración con iniciativas nacionales. Tercera, los gobiernos estatales pueden también fomentar el establecimiento de bancos cooperativos locales, los cuales ayudarían a cerrar la brecha de créditos de tamaño mediano a PYMEs utilizando un enfoque crediticio de relación con las PYMEs locales. Si bien debería encargarse al gobierno nacional la tarea de establecer el marco jurídico, la base local de clientes de los bancos cooperativos sugiere que los gobiernos estatales también deberían participar en su promoción.

5.2.4. Simplificación de regulaciones locales

El compromiso de los gobiernos estatales con la mejora regulatoria ha variado en todo el país; algunos de ellos conforman una comisión especial (CEMER) equivalente a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), en tanto que otros han delegado las mismas funciones a una unidad integrada a la oficina de desarrollo económico. Hasta ahora 15 de los 31 estados del país han decidido establecer su propia CEMER, entre ellos Morelos, en tanto que Querétaro ha seguido asignando la responsabilidad de la simplificación de regulaciones empresariales a la Secretaría para el Desarrollo Sustentable (SEDESU). Estos nuevos arreglos institucionales aportan una plataforma para simplificar las regulaciones y procedimientos locales.

5.3. Coordinación de políticas públicas

La descentralización de las disposiciones de políticas públicas en México ofrece la ventaja decisiva de permitir la adaptación de las políticas de PYMEs y emprendimiento a las necesidades y preferencias locales. Sin embargo, esto implica la posibilidad de que las políticas estatales y locales no siempre coincidan con las prioridades nacionales y no siempre trabajen en armonía con las intervenciones nacionales. La coordinación entre las

Recuadro 5.2. **Iniciativa local de políticas de buenas prácticas: Comisión Local de Mejora Regulatoria, Morelos**

El estado de Morelos conformó una Comisión Local de Mejora Regulatoria (CEMER), centrada en simplificar las regulaciones estatales y locales. La CEMER puso en marcha diligentemente el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en ocho municipios del estado. Esto permitió que las empresas que no representan un riesgo social o ambiental empiecen a operar en menos de 72 horas. Además, el registro público de la propiedad de empresas en Morelos es ahora electrónico y accesible en línea, lo cual permite a las autoridades públicas y a los ciudadanos privados obtener instantáneamente información actualizada a través de internet. Este avance se debe a la colaboración entre la CEMER y la universidad local y no tiene costo alguno para las autoridades estatales, ya que el sistema fue digitalizado por estudiantes como parte de su trabajo para titularse. La CEMER de Morelos estima que la digitalización del registro ha generado ahorros de alrededor de MXN 14 millones (USD 1.1 millones) para las empresas locales debido a, por ejemplo, la reducción en los honorarios notariales.

Las licencias de construcción también se incluyen en las reformas pues una nueva regulación permite que ciertos tipos de microempresas amplíen su negocio hasta 200 metros cuadrados sin requerir un permiso especial, en contraste con el límite anterior de 50 metros cuadrados. Este cambio en la legislación estatal ha favorecido especialmente a las microempresas propiedad de grupos sociales desfavorecidos.

La CEMER de Morelos realiza una evaluación de impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) por cada nueva ley promulgada por el gobierno estatal. Con esto se agilizó el otorgamiento de licencias y permisos para operar empresas. Sin embargo, con un reducido personal de 17 personas, este esfuerzo probablemente debería centrarse sólo en los actos y regulaciones con el mayor impacto potencial en los negocios, como ocurre con el trabajo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Finalmente, las autoridades de Morelos también se esfuerzan por avanzar en el área de la conciliación laboral, donde la resolución de los juicios entre propietarios y trabajadores de empresas puede tomar hasta año y medio. Morelos ha sido uno de los primeros estados que puso en marcha las audiencias orales para los juicios penales, los cuales reemplazan los juicios tradicionales en México basados en comunicación escrita. El gobierno estatal se propone tomar la misma medida en el futuro cercano para juicios comerciales y laborales.

políticas nacionales y locales en el campo de las PYMEs y el emprendimiento es importante porque dichas políticas deben atender múltiples problemas y a menudo el éxito de una intervención depende de la presencia de otra, la cual puede ser realizada por otro nivel de gobierno o no llevarse a cabo.

En México la estrecha participación de los gobiernos estatales en la operación del Fondo PYME y otros acuerdos de coordinación entre secretarías reducen al mínimo los riesgos de no contar con sinergias o que éstas sean negativas y de que las prioridades de políticas entren en conflicto. Uno de los mecanismos que ayuda a asegurar la coordinación es el financiamiento complementario del Fondo PYME por parte de los estados mediante la regla 1:1, lo cual permite a los gobiernos estatales, si así lo desean, cofinanciar las políticas de emprendimiento y PYMEs en sus áreas sobre una base de aportaciones iguales con el gobierno federal. Esto se formaliza a través de un proceso de debate y firma de acuerdos anuales de coordinación que identifica las contribuciones federales y estatales a iniciativas del Fondo PYME y ayuda a alinear sus esfuerzos. Se trata de un beneficio importante para

la coincidencia de las políticas públicas. Sin embargo, aunque el financiamiento 1:1 está permitido, por lo general las aportaciones estatales son mucho menores y se limitan a ciertas acciones.

Un segundo elemento clave de apoyo de la coordinación federal-estatal de las medidas apoyadas por el Fondo PYME es el uso de organizaciones intermediarias para el cumplimiento de las políticas públicas. Los gobiernos estatales y las organizaciones locales, como las cámaras de comercio y universidades, pueden solicitar actuar como intermediarios para ejecutar las políticas en representación del gobierno federal. Para los gobiernos estatales y municipales, así como para las empresas del sector privado, las asociaciones de empresas, y las universidades públicas y privadas locales, entre otras organizaciones, trabajar con el Fondo PYME es una importante oportunidad de desarrollar y ejecutar proyectos que de otra manera no podrían promover. Sin embargo, para obtener financiamiento, las iniciativas deben acoplarse a las prioridades nacionales y cumplir los estándares nacionales. Tal condición se ve reforzada porque los gobiernos estatales, en conjunto con el gobierno federal, acreditan a los intermediarios del Fondo PYME en sus estados, lo que permite a ambos intervenir en el tipo de iniciativas y métodos de cumplimiento que se implementarán. A menudo también se han establecido comités locales para proponer proyectos para el Fondo PYME. A través de estos comités, un buen número de actores locales, incluido el sector privado, revisan y analizan proyectos y expresan su opinión sobre los que deberían aceptarse.

También hay varios arreglos de coordinación entre las secretarías federales y los gobiernos estatales respecto a otras políticas y programas que afectan las políticas de PYMEs y emprendimiento. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología federal suele trabajar en los estados para fortalecer la comunicación entre instituciones de investigación, la industria y el gobierno, para aumentar la inversión privada y estatal en ciencia y tecnología, así como para prestar más atención a los problemas industriales y sociales locales. No obstante, puede haber margen para reforzar la coordinación en la etapa de diseño de políticas públicas al explotar la capacidad de las delegaciones federales en los estados de fungir como puntos de enlace entre las secretarías y los actores a nivel estatal.

Por último, sería conveniente que la coordinación de políticas ocurra tanto horizontal como verticalmente, es decir, se requiere también coordinación entre los estados. Todos éstos participan en el diseño e implementación de políticas y tienen muchas experiencias interesantes por compartir, aunque se cuenta con pocos mecanismos para permitir un intercambio de mejores prácticas entre ellos. Sería útil desarrollar redes de contacto, compartir buenas prácticas y proporcionar coordinación entre los estados en este campo, por ejemplo bajo los auspicios de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico de las entidades federativas.

5.4. Conclusiones

Las disposiciones de desarrollo económico descentralizado en México y la participación de los gobiernos estatales e intermediarios locales en la operación del Fondo PYME han permitido la realización de ajustes importantes a las políticas de PYMEs y emprendimiento, orientándolas a las necesidades estatales de desarrollo y a la coordinación adecuada de las políticas entre los niveles federal y estatal. Los gobiernos estatales preseleccionan las solicitudes de proyectos para muchos programas, con lo que se descarta a aquellos que no concuerden con las prioridades del estado. Las inversiones nacionales de grandes dimensiones siempre han sido precedidas por un estrecho diálogo entre autoridades

federales y estatales. El mecanismo de cofinanciamiento, que contempla la coparticipación de los estados en el financiamiento de los proyectos locales, aumentó aún más la adaptación de las políticas locales y la coordinación entre los niveles nacional y local.

La participación de los gobiernos estatales y locales y las organizaciones aliadas en la ejecución de los programas del Fondo PYME ha permitido la formulación y puesta en marcha de muchos proyectos con una fuerte adaptación a las necesidades locales, con base en las aportaciones de conocimientos y recursos de los actores locales. Por ejemplo, el estado de Querétaro ha orientado las políticas al desarrollo de cadenas de proveedores en los sectores de posible crecimiento clave de la aeronáutica y los automotores, en tanto que Morelos se ha concentrado en los parques tecnológicos y la infraestructura tecnológica relacionada, aprovechando la presencia del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, entre otros catalizadores. Los estados han desarrollado también intervenciones ajustadas para el desarrollo de la microempresa y las microfinanzas, a menudo en torno a sectores locales particulares y como complemento de programas federales.

No obstante, hay oportunidades de fortalecer el ajuste de las políticas locales. En particular, existe un mayor margen para el desarrollo de clústers y de la fuerza laboral local, así como para nuevas iniciativas para cerrar las brechas en financiamiento de PYMEs mediante la promoción de programas locales de garantías mutuas y bancos cooperativos locales.

En términos de coordinación de políticas, podría plantearse una función más activa para las delegaciones estatales de la Secretaría de Economía federal, que actualmente se encuentran fuera del círculo de diálogo sobre políticas entre los niveles nacional y local y, por consiguiente, no pueden desempeñar la función de enlace de la cual estaban a cargo originalmente. Además, como se analizó antes, la simplificación de los procedimientos operativos del Fondo PYME facilitaría la mayor participación de las organizaciones estatales y locales en el diseño, ejecución y financiamiento de los proyectos del Fondo PYME y, por ende, incrementaría la cooperación entre los ámbitos federal y estatal.

Tal como sucede con el aseguramiento de la evolución positiva de los programas federales, el uso eficaz de la evaluación será decisivo a nivel local para dirigir el apoyo a las iniciativas que logren una mayor diferencia en los obstáculos locales al emprendimiento y que mejor aprovechen los recursos institucionales locales. Por tanto, sería importante fortalecer la evaluación a escala local y compartir la información con aliados nacionales y otros estados.

Recuadro 5.3. **Recomendaciones específicas sobre el ajuste y coordinación de políticas locales**

Promover clústers locales

- Estimular el crecimiento de clústers empresariales locales al impulsar la colaboración entre las PYMEs, así como los vínculos con empresas grandes y universidades.
- Proporcionar capacitación vocacional a la medida en el ámbito local y desarrollo profesional continuo adaptado a las necesidades de los clústers industriales locales, incluidos programas para la colocación de estudiantes en las PYMEs locales.

Atender las brechas locales en el acceso de las PYMEs al financiamiento

- Establecer sociedades locales de garantías mutuas mediante la cooperación entre gobiernos estatales, el Fondo Nacional de Garantías e intermediarios locales. Ofrecer contragarantías estatales además de las ofrecidas por las sociedades mutuas y el Fondo Nacional de Garantías.
- Negociar el desarrollo de instituciones locales de banca cooperativa en colaboración con personas que cuentan con recursos económicos y asociaciones empresariales.
- Establecer pequeños programas públicos de capital de riesgo y redes de inversionistas ángel a nivel local para atender las necesidades de las PYMEs orientadas al crecimiento.

Emprender la simplificación administrativa local

- Conformar una comisión de mejora regulatoria en cada estado mexicano que se concentre en las regulaciones de mayor impacto en PYMEs y emprendedores.

Incrementar la coordinación en el diseño de políticas de PYMEs y emprendimiento

- Reforzar la capacidad de las delegaciones federales en los estados para actuar como oficinas de enlace entre la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y las secretarías de desarrollo económico y otros actores a nivel estatal con el fin de compartir información sobre el diseño de políticas públicas.
- Agilizar la operación del Fondo PYME para estimular una mayor participación de organizaciones estatales y locales como intermediarios.
- Establecer un comité permanente sobre políticas de PYMEs y emprendimiento dentro de las oficinas de las secretarías de desarrollo económico de los estados para conformar redes de contacto, compartir buenas prácticas y propiciar la coordinación interestatal en este campo.
- Emprender evaluaciones locales de proyectos para probar qué medidas e intermediarios son los más eficaces y eficientes en el contexto local. Compartir los datos de esta evaluación con aliados nacionales y con otros estados, y utilizarlos para establecer prioridades estratégicas para la evolución de intervenciones de programas locales.

© OCDE 2013

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 (*start-up*)	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. Venturo (2009), "The Impact of Public Guarantees on Credit to SMEs", *Small Business Economics*, 32, 191-206.

© OCDE 2013

Capítulo 7

Direcciones futuras para las políticas de PYMEs y emprendimiento en México

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

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

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

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

Este capítulo final establece estos mensajes clave con mayor detalle.

7.1. Incorporar el marco de políticas de PYMEs y emprendimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2. Fortalecer a las microempresas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.4.1. Simplificación de la operación del Fondo PYME

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

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

7.4.2. Procedimientos de selección de intermediarios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

© OCDE 2013

Anexos: Modelos internacionales de aprendizaje

A.1. Enterprise Connect de Australia

Esta experiencia internacional se relaciona con la recomendación referida a la gestión, coordinación y desarrollo de capacidad de las organizaciones intermediarias en México.

Descripción del enfoque

Enterprise Connect es una red nacional creada en 2008 por el gobierno federal de Australia. Se han establecido 12 Centros Enterprise Connect en varias regiones del país, los cuales emplean a 100 consultores y facilitadores empresariales. Algunos de los centros se localizan en zonas de manufactura y otros en centros de innovación concentrados en ciertas especialidades como industrias creativas, defensa y energía limpia. En particular se enfocan en apoyar a las PYMEs innovadoras.

Los Centros se proponen conectar a las PYMEs elegibles con servicios de asesoramiento empresarial y gerencial, con interés particular en innovación, tecnología e investigación. El servicio principal es proporcionado por consultores empresariales que trabajan desde los Centros a través del llamado Estudio Empresarial, o diagnóstico de la compañía. Este Estudio ofrece un análisis completo e integral de la empresa; evalúa su posición operativa y estratégica, incluyendo las fortalezas y debilidades relativas, los temas empresariales estratégicos, las áreas decisivas para la mejora empresarial y los posibles caminos para el crecimiento. El Estudio genera un informe que comprende una serie de recomendaciones de mejora, posibles caminos futuros y vínculos clave. A partir de él, se dispone de un subsidio complementario de hasta AUD 20 000 para implementar las recomendaciones.

Desde 2008, Enterprise Connect ha ayudado a 12 000 PYMEs, varias de las cuales han sido galardonadas (Department of Innovation, Industry, Science and Research and IP, Australia, 2011). Los resultados de la evaluación de su organismo responsable, el Departamento de Innovación, Industria, Ciencia e Investigación y Educación Superior, muestran que 96% de las PYMEs clientes de Enterprise Connect están implementando por lo menos una recomendación derivada de los Estudios Empresariales proporcionados. Se han logrado mejoras sustanciales en las áreas de capacidad de innovación, capacidad estratégica, productividad y eficiencia. Estos resultados destacan el éxito del programa como agente de cambio. El asesoramiento individual imparcial, aunado a servicios adicionales y vínculos de conocimiento, han generado cambios a largo plazo en las PYMEs clientes.

Factores para el éxito

Varios elementos de la gobernanza del programa han contribuido a sus logros.

Primero, Enterprise Connect es un programa insignia del gobierno federal que cuenta con un fuerte apoyo del ministerio nacional. Proporciona un foco de interés como el

principal vehículo de apoyo del gobierno federal a las PYMEs y se propone complementar las iniciativas de los gobiernos estatales.

Segundo, se ha logrado la coordinación horizontal a nivel local mediante la colaboración entre el personal del Departamento de Innovación, Industria, Ciencia e Investigación y Educación Superior y el personal con sede en las regiones y otros aliados regionales como la Aus-Industry Regional Managers Network. Esta colaboración ha hecho posible la prestación de servicios complementarios y evitado su duplicación. El personal de Enterprise Connect ha cooperado en la organización eficaz del trabajo conjunto, incluida la referencia de empresas a otros servicios y la realización de eventos compartidos como seminarios y talleres.

Tercero, la supervisión del desarrollo y evolución de la red ha sido apoyada por un consejo asesor, con miembros experimentados de los sectores privado y público, sindicatos laborales y organizaciones de investigación.

Obstáculos y respuestas

Enterprise Connect atiende directamente los problemas experimentados por las PYMEs para encontrar el tiempo y los conocimientos que les permitan desarrollar y poner en práctica la innovación en sus empresas. Participa en estos retos al conectar a las empresas con nuevas ideas y tecnologías orientadas a impulsar la productividad y aumentar la competitividad internacional. El contexto cambiante genera otras dificultades para las PYMEs a las cuales Enterprise Connect ha intentado responder con un conjunto de servicios adicionales. El aumento de la competencia internacional y el cambio climático se han atendido con nuevos elementos, incluidas las iniciativas Clean 21 Technology Innovation Network, Food and Beverage Industry Network, Printing and Publishing Industry Network y "Buy Australian at Home and Abroad". Enterprise Connect ha desarrollado incluso nuevas iniciativas para la prestación de servicios especialmente adaptados, por ejemplo, la atención de las necesidades de las PYMEs del sector turístico afectadas por las inundaciones de 2011. Desde entonces estos servicios de turismo se han ampliado a PYMEs basadas en el turismo a nivel nacional, junto con el establecimiento de la National Tourism Industry Network.

Pertinencia para México

La experiencia de Enterprise Connect puede inspirar a México por la manera en la que el gobierno desarrolló un programa nacional para PYMEs y emprendedores a lo largo de su gran territorio nacional utilizando una red de centros de servicio. Los marcos institucionales para esto son similares en el hecho de que una Subsecretaría en México y una División Departamental en Australia se utilizan para dirigir y desarrollar el marco de políticas públicas. También es semejante el empleo de un modelo indirecto de una red de organizaciones intermediarias para la ejecución de políticas. Enterprise Connect se pone en práctica en sociedad con varios tipos diferentes de organismos intermediarios de ejecución, entre ellos asociaciones empresariales (Australian Industry Group), cámaras de comercio (las de Queensland y Western Australia), organizaciones sectoriales (Geelong Manufacturing Council), instituciones innovadoras (Industry Capability Network, Queensland) y gobiernos locales (Gold Coast City Council).

Por consiguiente, los retos enfrentados por los dos países en la gestión, coordinación y desarrollo de la capacidad de su red de intermediarios son semejantes. Ambos países han

establecido redes de ejecución en periodos de tiempo relativamente cortos y ahora cada uno cuenta con programas completos de apoyo. Ambos están entrando en una etapa en la que requieren asesoramiento y reflexión sobre aspectos sistémicos de eficacia y eficiencia, las concesiones entre la cobertura nacional y la especialización, y la posible necesidad de una mayor competencia entre los proveedores.

Mayor información

Ms Judith Zielke, Head of Division
Enterprise Connect Division
Industry House – 10 Binara Street – Canberra ACT 2601
Teléfono: (02) 6213 7330
Fax: (02) 6290 8693
E-mail: judith.zielke@innovation.gov.au
www.enterpriseconnect.gov.au

A.2. National Business Incubators Association: Mejorar los conocimientos y competencias de los gerentes de incubadoras de empresas, Estados Unidos

En México es necesario apoyar el desarrollo de capacidades y competencias comunes entre los gerentes y el personal del programa nacional de incubadoras de empresas para asegurar la coherencia y la calidad de los servicios ofrecidos en todo el país, así como para ayudar a mejorar los estándares. La National Business Incubators Association (NBIA), con sede en Estados Unidos, aporta algunas lecciones interesantes sobre este punto. Las incubadoras mexicanas podrían participar en la asociación, negociar para que parte de la capacitación ofrecida por la NBIA se imparta en México o buscar establecer una asociación nacional similar o una sucursal en México.

Descripción del enfoque

La National Business Incubators Association de Estados Unidos es una organización de afiliados que representa a gerentes de incubadoras de empresas y profesionales de desarrollo económico cuya misión es mejorar la incubación empresarial y el emprendimiento. Tiene 1 900 miembros en más de 60 países, tres cuartas partes de los cuales se encuentran en Estados Unidos. Para cumplir su misión, la NBIA sirve como cámara de compensación de información sobre temas de gestión y desarrollo de incubadoras, y participa en muchas actividades que apoyan el desarrollo profesional de sus miembros. Cada año brinda a miles de profesionales información, capacitación, apoyo y recursos de establecimiento de redes para aportar excelencia al proceso de ayudar a empresas en etapa temprana. Lo hace al organizar conferencias e impartir capacitación especializada, realizar investigación y compilar estadísticas sobre la industria de la incubación, producir publicaciones que describen enfoques prácticos a la incubación empresarial y brindar asesoramiento a los gobiernos y corporaciones sobre desarrollo de incubadoras.

Una de las actividades importantes de la NBIA es su programa de capacitación para gerentes de incubadoras que culmina con la entrega del Certificado NBIA en Gestión de Incubadoras de Empresas. Esta capacitación consiste en una panorámica completa y práctica de las tareas y responsabilidades de la gestión de estas incubadoras, incluido el financiamiento de la incubadora y el cliente, la misión y planificación estratégica, la gestión de instalaciones, la selección y atención a clientes, así como el intercambio de mejores prácticas de gestión en cada una de estas áreas. El programa requiere tres seminarios de día completo más cinco sesiones de conferencia de 75 minutos que suelen ofrecerse en conjunto con la Conferencia Internacional de la NBIA sobre Incubación de Empresas, llevada a cabo anualmente.

La capacitación en la gestión de incubadoras de empresas, que es la principal fortaleza del programa, ha generado no sólo la mejora sino también la estandarización de los

conocimientos y competencias de los gerentes y miembros del personal de incubadoras. Se basa en tres talleres completos accesibles para éstos:

- *Fundamentos de la Gestión de Incubadoras de Negocios:* Este taller aborda los retos afrontados por los gerentes de incubadoras y la definición de una misión y una estructura de gobernanza, el logro de la autosustentabilidad financiera, el establecimiento de políticas, la selección de clientes, el desarrollo de criterios de graduación, la generación de ingresos, el manejo de arrendamientos financieros y otros acuerdos, etcétera.
- *Servicio a Empresas Clientes:* Este taller cubre programas y servicios que una incubadora de negocios ofrece, así como las mejores prácticas para asesorar a los clientes. Los temas específicos incluyen la enseñanza de puntos empresariales básicos, la creación de redes de proveedores de servicios, el establecimiento de programas financieros, el intercambio de servicios y espacio, etcétera.
- *Gestión de Instalaciones:* Este taller abarca aspectos de supervisión de la operación del edificio que aloja a un programa de incubación, incluida la administración de acuerdos de arrendamiento financiero, la recaudación de rentas y honorarios de servicios, el recorte de costos en formas innovadoras, etcétera.

El sitio web de la NBIA también incluye una encuesta sencilla de evaluación comparativa (de 10 minutos) que permite a una incubadora de empresas comparar su gestión del programa de incubación con las mejores prácticas aceptadas por la Asociación. Evalúa el desempeño de un programa de incubación en 10 áreas de mejores prácticas como: gobernanza y contratación de personal, selección y atención a clientes, financiamiento, marketing, apoyo a empresas en la etapa posterior a la incubación, gestión de instalaciones y medición del impacto. La comparación de resultados con mejores prácticas permite al personal de la incubadora identificar sus áreas de excelencia comparativa y sus áreas de mejora. El sitio puede consultarse en *www.nbia.org/resource_library/peer/benchmark/survey.php*.

Factores para el éxito

El desarrollo de mejores prácticas internacionales en la gestión de incubadoras de empresas respondió a una necesidad global. La organización de una red de afiliación de gerentes de estas incubadoras de diversos países también ha ampliado el intercambio de experiencias y prácticas, lo cual proporciona mucho valor a los miembros.

Obstáculos y respuestas

La capacitación se ofrece en conjunto con la conferencia anual de la NBIA, lo cual representa gastos de viaje para los gerentes y, por ende, en algunos casos puede resultar un obstáculo para su participación. Sin embargo, todo el material está accesible en línea.

Pertinencia para México

Una de las debilidades de la gestión de incubadoras de empresas en el Sistema Nacional de Incubación de Empresas de México se relaciona con la calidad de los gerentes y el personal de éstas y la posible incongruencia en la prestación de servicios completos

de incubación para apoyar a las empresas en esa etapa. Si bien la asociación nacional de incubadoras de empresas de México intenta mejorar la profesionalización de la gestión de incubadoras de empresas en el país y ha establecido ya algunos vínculos con la NBIA para obtener apoyo técnico, la Secretaría de Economía debería invertir recursos adicionales a corto plazo para permitir que los gerentes y el personal de las incubadoras reciban el Certificado NBIA de Gestión de Incubadoras de Empresas. En el mediano plazo, sería conveniente desarrollar un programa mexicano orientado a preparar a profesionales para ocupar el puesto de gerentes de incubadoras al seguir o participar en algunas de las prácticas desarrolladas por la NBIA.

Mayor información

National Business Incubators Association (NBIA)
20 East Circle Drive – #37198 Athens – OH 45701-3751
Teléfono: (740) 593-4331
Sitio web: *www.nbia.org*

"NBIA Incubator Management Certificate Program":
www.nbia.org/member_services/certificate/index.php

A.3. Small Business Investment Company Programme (SBIC), Estados Unidos

El Small Business Investment Company Programme (SBIC) representa un modelo interesante para fortalecer la disponibilidad del capital de crecimiento para PYMEs, que es una de las principales restricciones para el financiamiento de las empresas identificadas en este informe.

Descripción del enfoque

El Small Business Investment Company Programme (SBIC) fue creado por el Congreso estadounidense en 1958 con el propósito de ayudar a las pequeñas empresas del país a conseguir el capital que necesitan para alimentar el crecimiento de la empresa, en particular el capital a largo plazo no disponible a través de bancos u otras fuentes privadas de capital.

La misión del programa es "mejorar y estimular la economía nacional y las empresas pequeñas al estimular y complementar el flujo de capital privado y los créditos a largo plazo para el sólido financiamiento, crecimiento, expansión y modernización de las operaciones de las empresas pequeñas y a la vez asegurar la participación máxima de fuentes privadas de financiamiento" (*www.sba.gov/about-offices-content/1/2890*) (*www.sba.gov/about-offices-content/1/2890*).

Los SBICs son fondos de inversión de propiedad y gestión privadas, autorizados y regulados por la Small Business Administration (SBA) para hacer inversiones de capital y deuda en empresas pequeñas calificadas (con madurez de por lo menos cinco años); utilizan su propio capital más fondos adicionales que pueden recaudar a través de la SBA al vender valores garantizados por ésta, según sea necesario, para apoyar las inversiones de fondos y gastos. Los fondos conseguidos mediante la SBA pueden aumentar el capital total disponible para inversión hasta tres veces el capital privado.

Los SBICs cierran la brecha de financiamiento de PYMEs en el rango de USD 250 000 a USD 5 millones, bien sea en la forma de créditos subordinados, no concedidos por bancos, o inversiones de capital que son demasiado pequeñas para interesar a otras empresas de capital privado. También proporcionan ayuda administrativa a sus empresas clientes. Un máximo de 10% del capital total de un SBIC puede invertirse en una sola empresa pequeña, a menos que la SBA autorice una inversión mayor.

Para poder operar como un SBIC, las calificaciones y los planes de negocios de los equipos de gestión del sector privado son aprobados por anticipado en un riguroso proceso de otorgamiento de licencia por parte de la SBA. Antes de que reciba su licencia, un SBIC debe probar que sus gerentes y directores son personas experimentadas con una amplia gama de talentos empresariales y profesionales. Además, debe recaudar entre USD 5 millones y USD 10 millones en capital privado, la mayor parte del cual proviene de inversionistas privados, como personas físicas, fondos de desarrollo estatales, fondos de pensiones, compañías de inversión o incluso bancos comerciales.

Los dos principales criterios para obtener la licencia de SBIC son la gerencia calificada y suficiente capital privado. Solicitar una licencia SBIC es un proceso que consta de dos partes: primera, la respuesta del Cuestionario de Evaluación Gerencial, que requiere cerca de 40 horas para completarse y se utiliza para evaluar si la compañía de inversión tiene las capacidades profesionales para administrar un SBIC (véase *www.sba.gov/content/application-forms* y *www.sba.gov/content/application-forms*), y segunda, la etapa formal de otorgamiento de licencia. Una vez que se cuenta con ésta, cada SBIC es sujeto a una presentación de informes financieros anual y a exámenes bianuales de cumplimiento realizados en el sitio por la SBA; además, se le pide respetar ciertas restricciones estatutarias y regulatorias respecto a las inversiones y las reglas de operación aprobadas.

Convertirse en un SBIC autorizado implica costos. La empresa de inversión privada paga una tarifa de USD 10 000 al llenar una solicitud de licencia y USD 5 000 adicionales si está estructurada como sociedad limitada. Cuando es aprobado, el SBIC paga también una tarifa de compromiso de 1% por adelantado, una tarifa de 2% a cuenta al momento de emitir sus obligaciones y un cargo anual variable de alrededor de 1%, pagado cada seis meses.

En términos de procedimientos el propietario de la PYME presenta un detallado plan de negocios, sus requerimientos de financiamiento y la manera en que éste se utilizará para beneficio de la empresa. A continuación, el SBIC realiza los trámites debidos y, en negociación con el propietario de la PYME, estructura el financiamiento en forma adecuada. Los SBICs pueden otorgar créditos o hacer inversiones de capital a largo plazo y se les prohíbe asumir el control de las empresas en las cuales invierten; por ende, sus intereses y los de sus clientes son compatibles, ya que ambos desean crecer y prosperar. Dado que a menudo los SBICs están interesados en generar ganancias de capital, es posible que prefieran comprar acciones de la compañía o entregar fondos a través de un crédito con privilegios de conversión o derechos de compra de acciones en una fecha posterior predeterminada.

Si el dinero del SBIC es proporcionado a la PYME en una posición subordinada, a menudo permitirá el apalancamiento de otro financiamiento. Por ejemplo, los promedios de la industria muestran que por cada dólar SBIC colocado en una empresa pequeña, habrá dos dólares altos adicionales disponibles en bancos comerciales u otras fuentes.

A fin de proporcionar incentivos para que los SBIC dirijan sus inversiones a empresas nuevas con mayor riesgo, la SBA también establece la Specialized Small Business Investment Company (SSBIC), que opera de manera similar a los SBICs, excepto que la SSBIC puede tener acceso a ayuda financiera gubernamental adicional para estas actividades. Además, el programa puede ajustarse para cubrir las necesidades emergentes. Un ejemplo reciente es la propuesta de la SBA de un nuevo programa SBIC para promover la innovación y la creación de empleos en Estados Unidos al estimular la inversión del sector privado en empresas pequeñas en etapa temprana y generadoras de empleos como parte de la "Iniciativa Estadounidense de Empresas Nuevas (*Start-Ups*)" del Presidente Obama en 2011. Esta iniciativa propone comprometer hasta USD 1 000 millones en apalancamiento garantizado de la SBA durante un periodo de cinco años a fondos de empresas en etapa temprana utilizando su autorización actual de programa de obligaciones. Esta Iniciativa SBIC de Etapa Temprana se orientará a la brecha que las empresas en etapa temprana en crecimiento afrontan al acceder a rondas de financiamiento de entre USD 1 millón y USD 4 millones, en particular aquéllas que no cuentan con los activos o el flujo de efectivo necesarios para el financiamiento bancario tradicional. Desde enero de 2006, menos de 10% de todo el capital de riesgo de Estados Unidos se ha destinado a fondos semilla que invierten a esos niveles.

Factores para el éxito

El programa SBIC de Estados Unidos tiene varias fortalezas. Aumenta la oferta general de capital de financiamiento de dos maneras. En primer lugar, proporciona un incentivo para que más personas establezcan fondos de capital de riesgo al apalancar su propia inversión. Por ejemplo, el inversionista con USD 5 millones puede recibir otros USD 15 millones por medio de la SBA. Además, muchos SBICs no tienen que pagar intereses a la SBA durante los primeros años de sus operaciones; más bien, esta institución toma hasta 10% de las utilidades cuando se obtienen, eliminando la carga de pagar intereses sobre los créditos garantizados por la SBA mientras el SBIC invierte en oportunidades a largo plazo. En segundo lugar, los inversionistas que adquieren acciones de un SBIC son elegibles para exenciones y prórrogas fiscales que les atraen a invertir en estos fondos.

Los SBICs tienen flexibilidad para determinar cómo operar. Pueden establecer los rangos de valor de inversión que harán y el tamaño preferido del crédito o inversión que elijan otorgar. Asimismo, pueden decidir si se concentran en ciertas industrias o tipos de negocios en los cuales sus funcionarios y directores tienen conocimientos o experiencia especializados o si invierten de manera más general. Por lo regular los SBIC prefieren invertir en empresas ubicadas *dentro de una distancia razonable* de sus oficinas. En algunos casos, dos o más SBICs trabajan en conjunto para hacer préstamos o inversiones, si la cantidad requerida excede la capacidad de inversión de uno de ellos.

Las empresas más pequeñas no se excluyen del programa. El Programa SBIC define a una empresa como "pequeña" cuando su capital neto es de USD 18 millones o menos y su ingreso neto promedio después de impuestos durante los dos años anteriores no excede USD 6 millones. Sin embargo, los SBICs deben comprometerse a hacer 25% de sus inversiones en "empresas más pequeñas", definidas como aquellas con un capital neto tangible de menos de USD 6 millones y un ingreso neto promedio de USD 2 millones durante los dos años anteriores.

Los SBICs trabajan en red a través de la Small Business Investor Alliance, la cual es su asociación nacional. La Alliance promueve el crecimiento y la vitalidad de la industria, representa a los SBICs que la integran, identifica a nuevos inversionistas para los fondos SBIC, aboga por reducir las cargas regulatorias y mejorar la gestión de programas, patrocina y coordina reuniones de la industria y programas educativos, incluido un Instituto de Capital de Riesgo anual sobre inversión de riesgo.

En términos de resultados, desde 1958 los SBICs han invertido casi USD 60 000 millones en 107 000 "pequeñas empresas". Estas empresas financiadas por los SBICs han superado ampliamente los promedios nacionales de ventas, utilidades, activos y creación de nuevos empleos, y se han beneficiado de la aportación monetaria y asesoramiento gerencial que los SBICs les han otorgado. Por ejemplo, compañías como Intel, Apple, Callaway Golf, Whole Foods Market, Staples, Quiznos, Federal Express, Outback Steakhouse y Costco recibieron financiamiento de SBIC en etapa temprana.

El número de SBICs continúa creciendo; en 2010, la SBA autorizó 23 nuevos SBICs con USD 654 millones de capital privado inicial. A finales del año fiscal 2010, los SBICs contaban con USD 16 500 millones en recursos de capital, de los cuales 8 600 millones correspondían a capital privado y 7 900 millones a capital o compromisos garantizados por la SBA.

Al finalizar el año fiscal 2011, 299 SBICs de todos los tipos operaban en 43 estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico. En 2011, estos SBICs invirtieron USD 2 830 millones de financiamiento en 1 339 empresas pequeñas, 34% de las cuales se encontraban en zonas de ingresos bajos a moderados o pertenecían a grupos minoritarios o mujeres, y crearon un estimado de 56 211 empleos. La SBA otorgó USD 1 820 millones en nuevos compromisos para los SBICs.

Obstáculos y respuestas

El programa SBIC ofrece a sus licenciatarios acceso a capital de deuda con una madurez de 10 años y pagos de intereses semestrales. La estructura de este financiamiento significa que la mayoría de los SBICs se enfocan sobre todo en proporcionar a pequeñas empresas instrumentos de deuda o de deuda con capital. Por lo regular los SBICs se concentran en empresas con la madurez suficiente para hacer pagos de intereses corrientes sobre la inversión de modo que los SBICs puedan a su vez cubrir sus obligaciones de intereses con la SBA.

Esto implica la existencia de obstáculos para el financiamiento de nuevas empresas, que en parte se han atendido a través de nuevas áreas del programa orientadas a la etapa temprana del desarrollo empresarial en empresas que carecen de los activos o el flujo de efectivo necesarios para el financiamiento bancario tradicional.

Pertinencia para México

El mercado de capital privado está subdesarrollado en México. El número de Clubes de Inversión Ángel es pequeño y no se han multiplicado a un ritmo muy rápido, lo cual deja a las PYMEs de muchas regiones del país sin el beneficio de este programa. Un modelo similar al SBIC podría generar un enfoque más sistemático para aumentar la cantidad de capital de riesgo disponible para las PYMEs en etapa temprana y orientadas al crecimiento; de igual manera, sería un complemento de los programas de aceleración de empresas y las incubadoras de empresas de alta tecnología.

Probablemente la Secretaría de Economía tendría que ajustar la definición de la empresa "pequeña" elegible para hacerla más compatible con el contexto mexicano. Dado que la estructura de incentivos de los SBICs se basa en apalancar el fondo de inversión a través de créditos con garantía gubernamental al SBIC y exenciones fiscales para inversionistas en el SBIC, la Secretaría de Economía tendría que examinar estos aspectos de políticas públicas.

Mayor información

Office of Investment
The Small Business Administration
409 Third Street S.W. – Suite 6300 – Washington, DC, 20416
Sitio web: *www.sba.gov/content/sbic-program-overview-2*

Small Business Investors Alliance (SBIA)
1100 H Street NW – Suite 610 – Washington, DC, 20005
Teléfono: (202) 628-5055
Sitio web: *www.SBIA.org*

A.4. Iniciativa Women's Enterprise Centre, Canadá

Este modelo de políticas públicas puede ser una fuente de inspiración para llegar a un número mayor de empresas pertenecientes a mujeres, ya que la participación de éstas es uno de los principios contra los cuales el gobierno mexicano mide la eficacia de la política de las PYMEs.

Descripción del enfoque

La Women's Enterprise Initiative (WEI) fue establecida en 1994 por Western Economic Diversification Canada (WD) para estimular el establecimiento y crecimiento de empresas pertenecientes y controladas por mujeres, alentar el autoempleo y el desarrollo empresarial, y promover la igualdad económica entre hombres y mujeres en el oeste de Canadá. La red de Women's Enterprise Centres (WECs) fue parte de este esfuerzo para atender mejor los retos afrontados por las mujeres emprendedoras.

Los WECs operan en cada una de las cuatro provincias del oeste de Canadá, son administrados por organizaciones sin fines de lucro y se les otorgan contratos renovables a cinco años para ofrecer servicios específicos para mujeres en las áreas de asesoramiento, asistencia en planificación empresarial, tutoría y establecimiento de contactos, oportunidades de establecimiento de redes, información y referencia a contadores y abogados. También otorgan créditos (fondos comunes de hasta CAD 5 millones) dirigidos a empresas nuevas o existentes que son propiedad de mujeres con valores de crédito de hasta CAD 150 000. Los créditos, en particular combinados con asesoramiento empresarial y asistencia en el desarrollo de un plan de negocios, se consideran el servicio más importante recibido por los clientes.

*Factores para el éxito**

Los WECs han brindado un organismo de ventanilla única para las mujeres que piensan comenzar un negocio o que ya dirigen uno, o para emprendedoras con empresas en operación. Las fuertes capacidades del personal, el apoyo brindado por la Mesa Directiva y otros voluntarios, así como los fuertes vínculos establecidos con otros programas y servicios, han sido clave para el éxito de la iniciativa.

En el periodo de 2003 a 2008, la red de WECs proporcionó 28 000 servicios de asesoramiento y capacitó a 21 000 mujeres. Esta ayuda contribuyó a la creación de nuevas empresas y empleos, la conservación de empleos en empresas clientes existentes, el

* La fuente de esta información sobre resultados es el informe de evaluación de Ference Weicker & Co. (2008), "Impact Assessment of the Women Enterprise Initiative (WEI)", preparado para Western Economic Diversification Canada, Vancouver, B.C.

aumento de ingresos e índices de supervivencia más altos para las PYMEs canadienses promedio (Ference y Weicker, 2008). Los WECs otorgaron 572 créditos por un total aproximado de CAD 22.9 millones. Las empresas que recibieron los créditos tenían ingresos promedio de CAD 475 000 y 5.8 empleados; las empresas beneficiarias que no tuvieron acceso al componente de crédito tenían ingresos promedio de CAD 272 000 y 2.8 trabajadores.

Con base en los resultados de la evaluación del programa, los impactos más significativos en las empresas clientes fueron los siguientes:

- Las ayudó a alcanzar un mayor desarrollo de sus competencias empresariales, gerenciales o personales (39% informaron de un impacto considerable).
- Aumentó su acceso a otros programas y servicios a través de referencias del personal, así como la información y los recursos disponibles por medio de las oficinas (38%).
- Les permitió establecer redes con otros emprendedores para intercambiar información y entablar relaciones de negocios mutuas (37%).
- Aumentó su acceso a la información para la toma de decisiones (35%).
- Las estimuló a empezar o a desarrollar su propia empresa al ayudarlas en la planificación empresarial (34%).
- Aumentó su acceso al financiamiento o al capital de fuentes distintas de los WECs (por ejemplo, fuentes locales, provinciales y federales de ayuda y bancos comerciales) (14%).

El programa de crédito ha sido particularmente importante debido a su impacto. A continuación se presentan los principales resultados:

- Los ingresos de la empresa promedio beneficiaria de crédito aumentaron de alrededor de CAD 57 000 en el año anterior al otorgamiento (cuando la mayoría aún no operaba) a CAD 163 000 en el primer año, y a más de CAD 550 000 en el quinto año. Durante un periodo de cinco años la empresa cliente promedio de los WECs que seguían operando generaría cerca de CAD 1.9 millones de ingresos adicionales.
- Según los resultados de la evaluación, 75% de las empresas siguen operando después de cinco años. Tras los ajustes por índices de supervivencia, la empresa beneficiaria de los WECs promedio (incluidas las vigentes y las que ya no operan) generó ingresos de alrededor de CAD 1.5 millones durante el periodo de cinco años.
- La mayoría de los impactos son incrementales ya que no habrían ocurrido de no contar con el apoyo proporcionado por el programa. En promedio, estos clientes estimaron que hay sólo 34% de probabilidades de que hubieran podido desarrollar sus empresas al grado en que lo han hecho sin el apoyo de los WECs. En general, los clientes atribuyen 55% de sus ingresos empresariales actuales a los servicios proporcionados por dichos centros.
- A lo largo del tiempo, los clientes invirtieron en sus empresas cerca de CAD 2.35 por cada dólar de financiamiento recibido y estimaron que 36% de su inversión es incremental pues no se habría realizado de no ser por los servicios recibidos de los WECs.
- El equipo de evaluación calculó que durante el periodo de cinco años a partir del otorgamiento de la asistencia, los CAD 22.9 millones de financiamiento generaron

cerca de CAD 660 millones de ingresos incrementales y 8 000 años/persona incrementales de empleo. De esta cantidad, los clientes atribuyeron CAD 363 millones de ingresos y 4 430 años/persona de empleo a los servicios prestados.

- En lo que se refiere a retorno sobre la inversión gubernamental, los WECs recibieron CAD 18.8 millones de fondos operativos en cinco años, de 2003 a 2008. La evaluación de su desempeño reveló que, si se toma en consideración sólo a sus clientes prestatarios, los WECs contribuyeron a un año/persona de empleo por cada CAD 4 246 de estos fondos recibidos del gobierno. Por cada dólar de fondos operativos, los prestatarios atribuyeron CAD 19.30 de ingresos, CAD 0.96 de ingresos por exportación, CAD 4.43 de salarios y CAD 1.46 de nueva inversión a los servicios recibidos de los WECs.

Obstáculos y respuestas

Los principales problemas se relacionaron con la falta de servicios de seguimiento; la inquietud por la rotación de personal y las competencias de éste; y el escaso ajuste entre sus necesidades y el centro de interés de las sesiones o talleres de capacitación (es decir, sobre todo debido a que estas sesiones no se adaptaban lo suficiente a las características de su empresa o a su etapa de desarrollo). Esto indica la importancia de brindar servicios de seguimiento a los clientes de los centros y garantizar que el personal esté plenamente formado y capacitado para cubrir las necesidades de los clientes, lo que incluye ajustar el material de capacitación a las diferentes etapas de crecimiento de una empresa.

Pertinencia para México

Si bien el apoyo a PYMEs pertenecientes a mujeres es un criterio para evaluar la eficiencia de los programas de apoyo a las PYMEs mexicanas, según las reglas de operación del Fondo PYME, hay poca evidencia de que se cuente con medidas específicas para llegar al mercado femenino. La experiencia de Canadá recién descrita, así como la de otros países, sugiere que orientarse a las mujeres con medidas directas puede generar un mayor crecimiento, tanto en términos de empresas pertenecientes a éstas como en su crecimiento, con un impacto positivo en la creación de empleos y empresas derivadas (*spin-offs*).

Es sencillo reproducir el modelo canadiense ya que muchos de los componentes de un WEC han sido ejecutados en México a través de otras entidades, aunque no dirigidos específicamente a mujeres y sin formar un paquete tan integrado. El modelo podría adaptarse fácilmente en México al incluir una invitación a recibir propuestas de organizaciones intermediarias para operar Centros Empresariales de Mujeres, aunado a una capacitación y desarrollo de competencias apropiados del personal que labore en ellos.

Mayor información

Alberta Women Entrepreneurs
308, 10310 Jasper Avenue – Edmonton, AB T5J 2W4
Número gratuito: 1-800-713-3558
Sitio web: *www.awebusiness.com*

British Columbia Women's Enterprise Centre
Suite 201, 1726 Dolphin Avenue – Kelowna, BC V1Y 9R9
Número gratuito: 1-800-643-7014
Sitio web: *www.womensenterprise.ca*

Manitoba Women's Enterprise Centre
100-207 Donald Street – Winnipeg, MB R3C 1M5
Número gratuito: 1-800-203-2343
Sitio web: *www.wecm.ca*

Women Entrepreneurs of Saskatchewan Inc.
Suite #108, 502 Cope Way – Saskatoon, SK S7T 0G3
Número gratuito: 1-800-879-6331
Sitio web: *www.womenentrepreneurs.sk.ca*

A.5. Estrategia de Desregulación Rápida, Ucrania

La Estrategia de Desregulación Rápida de Ucrania ofrece un ejemplo de simplificación exitosa de regulaciones empresariales, lo cual es clave para los objetivos de México de promover la creación de más empresas y la regularización de las existentes.

Descripción del enfoque

En 2005, el Comité Estatal de Política Regulatoria y Emprendimiento comenzó la implementación de la Estrategia de Desregulación Rápida como respuesta a las presiones para mejorar el entorno empresarial y reducir la economía informal. Con el propósito de impulsar la reforma a nivel nacional, se inició un programa regional de Desregulación Rápida mediante el apoyo a municipios de siete ciudades.

Se brindó apoyo a municipios locales en las siguientes formas:

1. Creación de una agenda para los grupos de trabajo. Las áreas fundamentales de regulación se acordaron centralmente, de modo que los grupos de trabajo y los municipios locales pudieran concentrarse en diferentes regulaciones individuales.
2. Capacidad analítica. Se brindaron los servicios de consultores a fin de analizar el impacto de las regulaciones individuales y los cambios propuestos para que los debates en los grupos de trabajo pudieran ser relativamente objetivos.
3. Organización de supervisión y evaluación. Esto incluyó la contratación de encuestas de nivel de referencia y seguimiento del sector de las PYMEs local.

De 785 regulaciones regionales en las siete ciudades, 340 se anularon y 172 se modificaron para ajustarlas más al mercado.

El programa de Desregulación Rápida de Donetsk es un buen ejemplo de cómo funcionó el proceso en las regiones. El alcalde de Donetsk inició una revisión rápida de las regulaciones promulgadas por el consejo y el alcalde de la ciudad al firmar una resolución en abril de 2005. También creó un grupo de trabajo del sector público-privado que revisó 92 regulaciones con base en tres criterios: 1) ¿es necesaria?; 2) ¿se promulgó lícitamente?; 3) ¿es eficiente y ajustada al mercado? El grupo de trabajo recomendó que el gobierno anulara 17 regulaciones y enmendara 13 para ajustarlas al mercado.

La rapidez, popularidad e impacto de la iniciativa de Desregulación Rápida en las siete ciudades no pasó inadvertida para el gobierno nacional. En mayo y junio de 2005, el Presidente Yushchenko firmó el Decreto número 779 “Sobre la liberalización de la actividad empresarial y el apoyo del Estado para el emprendimiento” y el Decreto número 901 “Sobre las medidas para garantizar la implementación de la política regulatoria del Estado”, que oficialmente arrancaron la iniciativa de desregulación rápida a nivel nacional. Se alentó a todas las ciudades de Ucrania a seguir el ejemplo de las siete ciudades pioneras.

Hacia septiembre de 2005, se habían revisado 9 866 regulaciones emitidas por las autoridades del poder ejecutivo y se encontró que 5 599 (56.8%) eran incongruentes con la ley "Sobre política regulatoria en materia de actividad económica", por lo que se derogaron o enmendaron, incluidas 249 leyes del Gabinete de Ministros (4.4%); 737 regulaciones de las autoridades del poder ejecutivo nacional (13.2%); 4 613 regulaciones de las autoridades del poder ejecutivo local (82.4%), y 66 leyes presidenciales. En las regiones se examinaron 5 100 regulaciones de autogobierno local y casi 35% se programó para derogación o enmienda.

En todos los niveles del gobierno ucraniano, la primera etapa de la iniciativa de Desregulación Rápida en 2005 generó la revisión de alrededor de 15 000 regulaciones, la identificación de 7 000 de ellas como poco favorables para los negocios y gravosas para los emprendedores, y la derogación de más de 4 900 de ellas.

Factores para el éxito

Este modelo muestra el grado en que pueden cambiarse rápidamente las regulaciones cuando hay dirección política y una estrategia clara. El apoyo político central y el apoyo político del partido en los municipios seleccionados tuvo un efecto significativo en el proceso.

De igual manera, el modelo muestra la importancia de la colaboración y la coordinación entre los niveles nacional y local en esta área específica de reforma. Los negocios resultan afectados tanto por la legislación nacional como por la local, lo cual implica actuar en los dos niveles para reducir la carga administrativa para las empresas nuevas (*start-ups*) y existentes.

Puesto que la corrupción era un problema importante, llevar a cabo las audiencias públicas y mantener un proceso publicitario adecuado fueron factores que influyeron en el éxito, sobre todo al aclarar al público el compromiso con la reforma por parte de los encargados de la elaboración de políticas públicas regionales y nacionales.

Las áreas objetivo para el programa inicial se eligieron con base en diversos factores, pero en particular mediante el compromiso de las autoridades locales. Esto fue importante debido a que el notorio éxito de las primeras pruebas piloto influyó en gran medida en la participación de otras áreas y en la exposición de los problemas a la atención nacional.

La asignación de recursos para los grupos de trabajo fue primordial, sobre todo para garantizar que se contara con un material de referencia independiente y de buena calidad para los debates. Esto permitió un cierto grado de objetividad en la toma de decisiones y moderó la defensa de regulaciones innecesarias por parte de intereses creados.

Obstáculos y respuestas

El compromiso de los funcionarios de alto rango fue significativo, pero muchos de ellos tenían cargas muy altas de trabajo y necesitaban incentivos para asistir. Por consiguiente, en las primeras etapas se pagó honorarios a los miembros del grupo de trabajo por su asistencia.

El cinismo y la corrupción públicos se consideraron obstáculos considerables a la reforma, lo cual se contrarrestó con una variedad de medidas publicitarias, asegurando que

las reuniones de los grupos de trabajo se llevaran a cabo en forma abierta y los resultados se hicieran del conocimiento público.

En algunos casos se requieren regulaciones, pero su implementación y la coordinación de los organismos reguladores es un asunto de gran importancia. En Ucrania esto se aplicaba en particular a la expedición de permisos, procedimiento en el que el sistema era confuso y opaco, lo cual, de nuevo, abría las puertas a la corrupción. Un proyecto paralelo instauró agencias de ventanilla única y modernizó y aclaró el marco regulatorio.

Pertinencia para México

El número y las complejidades de las regulaciones empresariales son un obstáculo para el establecimiento de empresas y un incentivo adicional para continuar en la economía informal. México ha logrado avances considerables recientemente en esta área, pero la información de la OCDE muestra que los mercados de productos aún restringen la competencia y los emprendedores nacientes todavía afrontan obstáculos al intentar iniciar una actividad. Por ende, se necesita una reforma adicional en esta área y el aval político al nivel más alto puede acelerar el proceso e implementar los cambios con mayor rapidez.

A.6. Bonos de Innovación en los Países Bajos

Con miras a reforzar el apoyo a la innovación en México y mejorar la productividad de las PYMEs, los bonos de innovación representan una solución sencilla para ayudar a las empresas a establecer vínculos con organizaciones de investigación y a beneficiarse de redes de conocimiento.

Descripción del enfoque

El principal objetivo del programa Bonos de Innovación es relacionar a las PYMEs con instituciones de investigación públicas. La expedición del bono tiene dos efectos principales, los cuales superan obstáculos importantes para vínculo habitual entre PYMEs y proveedores públicos de conocimientos. Primero, el bono otorga facultades a las PYMEs para acercarse a los proveedores de conocimientos con sus problemas, algo que quizá no habrían hecho de no contarse con este incentivo. Segundo, el bono proporciona un incentivo para que el proveedor público de conocimientos trabaje con las PYMEs cuando su tendencia podría haber sido trabajar con empresas más grandes o no vincularse con la industria.

Cornet, Vroomen y Van der Steeg (2006) resumen los objetivos del programa neerlandés como sigue:

- Conectar a las PYMEs con proveedores de conocimientos (reduciendo el umbral de costos).
- Hacer que las instituciones de investigación operen en forma más orientada a la demanda (gestión de la demanda).
- Permitir a las PYMEs adquirir capacidad de investigación de instituciones especializadas para responder preguntas de investigación orientadas a la aplicación.
- Asegurar que las PYMEs utilicen más los conocimientos disponibles entre los proveedores de conocimientos (cerrando la brecha en este sentido).

En otras palabras, el Bono de Innovación ofrece un medio que permite la transferencia de conocimientos impulsada por la demanda más que por el modelo tradicional impulsado por la oferta.

El programa neerlandés de Bonos de Innovación funcionaba en términos generales como sigue. Primero, se anunciaba ampliamente en los medios impresos la disponibilidad de los bonos. Las PYMEs presentaban una solicitud utilizando un formulario sencillo que contiene criterios simples de elegibilidad (incluida una declaración de Ayudas Estatales *de minimus*), así como una breve descripción del problema que querían resolver. El problema característico debía estar "orientado a la solicitud" en el sentido de que las PYMEs debían ser capaces de utilizar los conocimientos para mejorar sus productos o procesos operativos. Algunos ejemplos incluyen resolver un problema tecnológico menor o encontrar las posibles

soluciones para uno más complejo. A continuación, el organismo operativo expedía bonos a todas las empresas que cumplían con los criterios de elegibilidad; en el caso de los Países Bajos el organismo en cuestión era una organización respaldada por el Ministerio Neerlandés de Asuntos Económicos.

Factores para el éxito

El programa de Bonos de Innovación es un enfoque innovador para estimular la transferencia de tecnología con base en la demanda. Ha demostrado su eficacia para estimular a las PYMEs a expresar los obstáculos para el desarrollo innovador y solicitar ayuda de proveedores de conocimientos. En algunos casos, el programa de Bonos de Innovación ha estimulado también una nueva red de innovación o desarrollo de sociedades ya que las PYMEs colaboran para juntar bonos. También ha resultado eficaz para alentar a los proveedores de conocimientos a participar —a menudo por primera vez— con las PYMEs. El programa ha estimulado también el desarrollo institucional dentro de algunos proveedores de conocimientos con el establecimiento de oficinas específicas para facilitar Bonos de Innovación.

Desde el punto de vista de una empresa, los Bonos de Innovación han sido atractivos porque:

- Han ayudado a la empresa a aprovechar los conocimientos expertos de las universidades para superar un obstáculo para el desarrollo de la actividad de innovación a bajo costo.
- El procedimiento de solicitud y los trámites burocráticos implicados en el programa son mínimos.
- El tiempo de decisión antes de que la empresa se entere de que se le ha otorgado un Bono de Innovación es mínimo.
- No hay requisitos de presentación de informes más que el reconocimiento de que el paquete de trabajo acordado ha sido terminado por el proveedor de conocimientos.
- Existe un potencial para conjuntar bonos con miras a crear paquetes de financiamiento más grandes.
- La recepción de un Bono de Innovación —y la sociedad con la universidad— tiene cierto valor como señal de calidad de I+D y de producto.

Factores semejantes, junto con el flujo obvio de ingresos, también han hecho que el programa resulte atractivo para los proveedores de conocimientos.

Obstáculos y respuestas

Antes de la etapa piloto inicial del programa no era claro si éste fracasaría debido a las debilidades de parte de la demanda (la empresa) o de la oferta (el proveedor de conocimientos). De hecho, tanto la demanda como la oferta han sido eficaces y la negociación en buenos términos ha funcionado relativamente bien. En este sentido ha habido pocos obstáculos al desarrollo del programa.

Algunos procedimientos administrativos han tenido que cambiarse ya que el programa ha madurado, lo que incluye el avanzar de un sistema de trámites impresos a un sistema

electrónico de solicitud y procesamiento. Además, a medida que el programa ha crecido, se ha pasado de un sistema de solicitud basado en la fecha a un sistema de solicitud abierto que ayuda a gestionar el flujo de trabajo. Estos cambios parecen haberse manejado con eficacia por parte del organismo operativo y causaron pocas dificultades de funcionamiento.

Pertinencia para México

México necesita fortalecer la capacidad de absorción de las PYMEs y permitirles colaborar con universidades e institutos de investigación, así como con compañías más grandes con uso intensivo de conocimientos. Iniciativas de adquisición de innovación, como la de los bonos, ayudarían a avanzar en esta dirección.

Mayor información

Cornet, M., B. Vroomen y M. van der Steeg (2006), "Do Innovation Vouchers Help SMEs to Cross the Bridge Towards Science?", *CPB Discussion Paper*, 58, Den Haag, Países Bajos.

A.7. Fondos Sectoriales de Brasil: estímulo de vínculos entre la industria y la academia

Este ejemplo ilustra un enfoque al estímulo de vínculos productivos entre la industria y la academia con miras a desarrollar PYMEs innovadoras.

Descripción del enfoque

Las medidas para reformar el sistema de educación superior a menudo pasan por alto la divulgación de nuevos conocimientos a la industria. La respuesta de referencia sigue siendo la formación de oficinas de transferencia y concesión de licencias de tecnología, prestando poca atención al aumento del establecimiento de sociedades colaboradoras entre académicos y empresas. Este último es un paso importante que dista mucho de ser automático y requiere la graduación cuidadosa de incentivos, complejas negociaciones respecto a derechos de propiedad intelectual y en muchos casos cambios considerables en las culturas institucionales tanto del ámbito empresarial como de la academia.

Por consiguiente, en 1999 Brasil creó los Fondos Sectoriales de Ciencia y Tecnología para financiar la investigación, desarrollo e innovación nacionales. Los programas aportan subsidios no reembolsables para la investigación científica y tecnológica, con el propósito específico de estimular el establecimiento de alianzas entre las universidades y las empresas como un medio que permite desarrollar un sistema de innovación más fuerte. Los fondos son administrados por la Agencia de Financiamiento de Investigación y Proyectos de Brasil (FINEP, por sus siglas en portugués) y se asignan como parte del Fondo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT), el equivalente brasileño al CONACYT de México. El financiamiento no se entrega directamente a empresas privadas, sino que depende de la participación en proyectos cooperativos con universidades y centros de investigación.

Los Fondos Sectoriales existen gracias a un impuesto especial sobre la renta empresarial por el otorgamiento de licencias para recursos naturales propiedad del gobierno y las empresas participantes realizan aportaciones complementarias. Hay 16 fondos en total, dirigidos a sectores como biotecnología, petróleo, información tecnológica y energía. Dos de los 16 fondos corresponden a diversos sectores. Uno de estos fondos “horizontales” es un fondo de infraestructura dirigido a apoyar el mejoramiento de la infraestructura de investigación académica. El segundo es el Fundo Verde Amarelo, cuyo objetivo es apoyar la interacción significativa entre universidades y empresas privadas.

Los presupuestos para los Fondos Sectoriales han aumentado considerablemente desde su inicio de operaciones. En 2002 el programa completo disponía de cerca de BRLD 300 millones. En 2011, el Fundo Verde Amarelo por sí solo pudo desembolsar más de BRLD 330 millones, en tanto que el tamaño de todos los Fondos Sectoriales aumentó a BRLD 3 200 millones. Esta expansión ha permitido que se adopten nuevas maneras de estimular la innovación empresarial, como el otorgamiento de un subsidio a cualquier compañía

que lleve a cabo Programas de Desarrollo Tecnológico e Industrial (PDTI). El Fondo también ofrece incentivos a la formación de fondos de capital de riesgo. El decreto autoriza el uso de recursos del Fondo para una participación directa en el capital de la compañía, en particular en aquellas de reciente creación.

Factores para el éxito

En una evaluación del programa realizada por De Negri *et al.* (2006) con una muestra de 80 000 empresas participantes y no participantes, los Fondos Sectoriales mostraron señales iniciales de éxito. Han estimulado un gasto considerable en la mejora tecnológica y creado un cúmulo de vínculos nuevos entre las empresas y la academia. Al mismo tiempo, en 2006 hubo poca evidencia clara de un mejor desempeño económico entre las empresas participantes, aunque es probable que estos efectos se demoren en surgir.

Una fuente importante del éxito de los Fondos es su financiamiento estable, relacionado con los impuestos empresariales. El FNDCT consideró que éste es un fundamento explícito para la creación de los Fondos, sin la cual el apoyo estaba a merced de presupuestos anuales. Otro factor de éxito es que, al optar por un subsidio directo, en vez de exenciones fiscales, es probable que los Fondos sean más adecuados para las necesidades de empresas pequeñas, que de otra manera podrían no contar con recursos suficientes para iniciar proyectos colaborativos.

Sin embargo, la mayor fortaleza es simplemente el énfasis en la colaboración. Al hacer que los vínculos entre empresas y universidades sean completamente centrales en los Fondos Sectoriales, el FNDCT claramente identificó la necesidad de ir más allá de las oficinas de concesión de licencias de tecnología. Más bien, los Fondos Sectoriales son directos en su objetivo de fomentar una colaboración significativa y profunda entre el sector privado y las instituciones de educación superior.

Obstáculos y respuestas

Si bien el énfasis brasileño en la cooperación entre la universidad y la industria tiene sentido estratégico, se cuenta con menos información respecto a la manera en la que los actores académicos se ven motivados a participar. Al igual que en México, esto podría ser problemático y disminuir la aceptación del programa por parte de los productores de conocimientos en la academia. Se tiene poca información sobre este punto en los estudios existentes de los Fondos, menos aún de respuestas a este posible problema. Un segundo problema potencial es la falta de ganancias observadas en la productividad. A la larga, el objetivo de estas alianzas cooperativas entre la industria y la academia debería ser lograr mejoras sustanciales en los procesos y la instauración de nuevos bienes y servicios. Estas innovaciones deberían aumentar la productividad de las empresas. Una posible explicación es que sencillamente puede requerirse más tiempo para que las inversiones tecnológicas rindan frutos.

Pertinencia para México

Las reformas brasileñas se orientan a dos cuellos de botella en México relacionados con el inadecuado financiamiento de la innovación y las disparidades en el nivel de desarrollo

científico entre los diferentes estados. Ilustran una respuesta nacional de políticas públicas que tiene potencial para México. Algunos estudios han encontrado en forma constante beneficios positivos cuando los investigadores establecen vínculos con empresas privadas. La experiencia brasileña sugiere una manera de estimular a los académicos mexicanos a participar en estas colaboraciones, dado que pueden servir también como una fuente para investigación nueva que podría generar publicaciones. Algunos sistemas de innovación tienen una división más pronunciada del trabajo y las universidades se centran sobre todo en investigación básica. Pero la evidencia sugiere que una mayor interacción entre la academia y la industria mexicanas sería mutuamente beneficiosa.

Mayor información

www.mct.gov.br/index.php/content/view/1419.html.

De Negri, J., M. Lemos y F. De Negri (2006), "Impact of R&D Incentive Program on the Performance and Technological Efforts of Brazilian Industrial Firms", *OVE Working Papers*, 1406, Banco Interamericano de Desarrollo, Office of Evaluation.

A.8. PROFO de Chile: crear mayor colaboración horizontal

Este ejemplo se vincula con la recomendación de fortalecer la colaboración entre empresas geográficamente cercanas en sectores relacionados, o clústers locales.

Descripción del enfoque

El gobierno de Chile creó los Programas de Desarrollo Gerencial (PROFO) para estimular una mayor eficiencia colectiva entre las PYMEs pertenecientes a la misma industria al estimular la formación de redes horizontales. Se espera que esto permita a las PYMEs superar obstáculos basados en el tamaño relacionados con la capacidad de otorgar licencias de tecnología, tener acceso a mercados y contratar gerentes capacitados para superar los problemas de coordinación y crear confianza.

Desde el punto de vista legal, un PROFO es una sociedad en la que las PYMEs participan durante un máximo de tres a cuatro años. Para formar un PROFO se necesita un mínimo de cinco empresas. Los costos operativos se comparten entre los sectores público y privado y el apoyo público empieza en 70% el primer año, baja a 60% en el segundo y a 50% en el tercero. De manera correspondiente, las empresas participantes financian por lo menos 30% de los costos el primer año, 40% el segundo y 50% el tercero. Usualmente el acuerdo se hace por tres años, pero puede obtenerse una extensión para un año más si se demuestran resultados positivos y si el grupo de empresas decide ampliar su sociedad al embarcarse en inversiones conjuntas o formar otros consorcios.

El monto del subsidio gubernamental puede ser de hasta USD 100 000 por año por grupo, con un límite de contribución de USD 12 000 por empresa participante. Las actividades y los tipos de gasto que estos fondos pueden financiar son: la remuneración del gerente del PROFO (nombrado por las empresas miembros) y otro personal de apoyo, talleres de transferencia de tecnología, exhibiciones, demostraciones y trabajo de asesoramiento, viajes, capacitación y adquisiciones de libros y revistas especializados.

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el organismo estatal responsable de la promoción de la actividad productiva nacional, se encarga de aprobar proyectos PROFO y asignar fondos. Diversas entidades, como organismos del sector público y asociaciones gremiales del sector privado, entre ellas el Instituto Textil de Chile, han empezado PROFOs. El programa es muy básico y adaptable. CORFO no supervisa directamente la operación de los PROFOs individuales.

Factores para el éxito

El modelo CORFO ha generado ahorros en costos sobre un programa gubernamental centralizado y ha dado pie a la experimentación y a enfoques innovadores ajustados localmente, pero también tiene limitaciones importantes. Pese al mayor alcance y bajos costos

administrativos, los gerentes contratados localmente tienden a limitar su trabajo a funciones más estandarizadas y se distinguen por no contribuir al aspecto estratégico de las operaciones de la CORFO. Además, no parece haber congruencia en el modelo de intermediación de servicio y los clientes se han quejado de que los actores ofrecen lo que saben y no lo que las empresas locales requieren para ser más eficientes, competitivas o rentables.

La evaluación de Benavente y Crespi (2003) del PROFO de Chile encontró importantes mejoras netas en el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) que oscilan entre 11.7% y 22.9%. El análisis cualitativo de la encuesta de beneficiarios de PROFO atribuyó muchas de estas ganancias a la reorganización del proceso de producción, la implementación de las estrategias conjuntas de marketing, la introducción de técnicas de control de calidad y la capacitación gerencial.

Obstáculos y respuestas

La evaluación realizada por Benavente y Crespi (2003) reveló diversos beneficios de los que gozan las PYMEs participantes en PROFO. Sin embargo, un área en la que la intervención resultó menos exitosa es la generación de innovación del proceso y del producto. Esto podría reflejar un reto de política pública aún no cubierto. De ser así, es uno al que CORFO no ha respondido adecuadamente.

Pertinencia para México

En los estudios de campo, las PYMEs mexicanas parecen asignar un valor insuficiente a la colaboración interempresarial con otras pequeñas empresas de su sector, prefiriendo más bien buscar el establecimiento de vínculos con grandes corporaciones multinacionales y empresas ancla en cadenas globales de suministro. Sin embargo, las dos no parecen excluirse mutuamente y, de hecho, el logro de la eficiencia colectiva puede promover la actividad de la cadena de suministro, como resultado del aumento de la productividad y otros beneficios. El PROFO de Chile puede ser el tipo de incentivo requerido para hacer que las empresas pequeñas y medianas de México trabajen en conjunto para incrementar al máximo los beneficios colectivos.

Mayor información

www.investchile.com.

Benavente, J.M. y G. Crespi (2003), “The Impact of an Associative Strategy (the PROFO Program) on Small and Medium Enterprises in Chile”, *SPRU Electronic Working Paper, Series Paper*, núm. 88, Universidad de Sussex.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias de política pública, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Temas y políticas clave sobre PYMEs y emprendimiento en México

Contenido

Capítulo 1. Desempeño de las pequeñas y medianas empresas y el emprendimiento en México

Capítulo 2. Entorno empresarial y condiciones de competitividad en México

Capítulo 3. Marco estratégico de políticas públicas y procedimientos de ejecución para la promoción de las PYMEs y el emprendimiento en México

Capítulo 4. Programas federales de apoyo a PYMEs y al emprendimiento en México

Capítulo 5. Dimensión local de las políticas de PYMEs y emprendimiento en México

Capítulo 6. Marco para la evaluación de programas públicos de PYMEs y emprendimiento en México

Capítulo 7. Direcciones futuras para las políticas de PYMEs y emprendimiento en México

Anexos: Modelos internacionales de aprendizaje

Consulte esta publicación en línea en ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264204591-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE. Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN: 978-92-64-20458-4
85 2013 01 4 P

9 789264 204584