



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas
VIII Promoción
2017-2019**

**“El financiamiento público para las microempresas en México:
una perspectiva desde el Fondo Nacional Emprendedor”**

**Tesis que para obtener el grado de Maestra en
Políticas Públicas Comparadas**

Presenta:

Ilce Gabriela Palestina Lozada

Director de tesis:

Dr. Mario Alejandro Torrico Terán

Ciudad de México, noviembre 2019

Agradecimiento especial al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Resumen: Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) son parte fundamental en la economía de México, en particular las microempresas, debido a que el mayor porcentaje de unidades económicas en el país corresponde a esta estratificación. Estas empresas actualmente juegan un importante papel en la generación de empleos y en la participación en el Producto Interno Bruto, sin embargo, se enfrentan a un importante obstáculo: la falta de acceso al financiamiento, ya que se ha convertido en un impedimento para que las empresas logren crecer y ser más productivas, y por ende impactar en mayor medida en el crecimiento económico del país.

Aunado a la falta de financiamiento, se ha detectado que existen otros factores, como la falta de continuidad en las políticas públicas de apoyo a estas empresas, y la falta de mecanismos de control utilizados para las mismas.

Por esta razón se considera fundamental profundizar en una de las políticas públicas más importantes en México, en cuanto a financiamiento público de MIPYMES se refiere. El Fondo Nacional Emprendedor, es un programa creado en el sexenio 2013-2018, y ha logrado apoyar a un número importante de empresarios, a pesar de ello, es conveniente analizar los esquemas que se han utilizado para el otorgamiento de recursos públicos, ya que al parecer los resultados no han sido los esperados.

Palabras clave: Microempresas, financiamiento público, productividad, crecimiento, recursos, proyectos, política pública.

A mi compañero de aventuras, a mis papás y a los ángeles que desde el cielo me cuidan: Mati, Marianito, Benito y Margarita.

“The flower that blooms in adversity is the most rare and beautiful of all”.

Agradecimientos

Después de un largo camino recorrido quiero agradecer a las personas que con un granito de arena o con el desierto completo, me ayudaron para que esto fuera posible.

A Dios, le agradezco por la vida, por siempre estar presente, incluso en los momentos más difíciles, ha estado ahí para mostrarme el camino con su luz. Gracias por permitirme concluir este reto satisfactoriamente y por tantas bendiciones que me ha dado siempre.

A mis papás, que desde pequeña me han dado incluso más de lo que uno necesita para ser inmensamente feliz, gracias por todo su esfuerzo para darme una educación, gracias por los valores inculcados y sobre todo por tantas enseñanzas de vida. Gracias por enseñarme que todo es posible, y que los sueños se vuelven realidad cuando luchas con todo el corazón por ellos. Gracias por siempre estar ahí, por sus palabras de aliento y por su infinito amor. En realidad, no tengo como agradecerles todo lo que han hecho por mí, solo quiero que sepan que no solo son mis papás, sino mis mejores amigos y mi mayor ejemplo.

Le agradezco también a la persona que me alentó a iniciar este reto, y que me ayudó a encontrar esta maravillosa opción. Gracias Pincel por creer en mí, por siempre preocuparte por mi superación personal y profesional, pero sobre todo por estar pendiente de las cosas que me hacen feliz.

Es bonito compartir los buenos momentos con las personas que uno ama, gracias Topsy por tu amor incondicional y por tus apapachos desde pequeña, gracias por tus cuidados y por estar en cada paso.

Quiero agradecer a los grandes maestros que me ayudaron con su experiencia y amplio conocimiento para realizar las entrevistas de este trabajo. El escuchar la pasión con la que abordan estos temas, me hace recordar la razón por la que uno decide ser servidor público. Estoy segura de que, si todos amaran tanto lo que hacen como ustedes, tendríamos un mejor lugar.

Gracias a mi asesor de tesis. Mario, gracias por tu apoyo, paciencia, disposición y enorme conocimiento. Que orgullo haber podido trabajar con una persona tan preparada y empática, no tengo más que agradecer y decir que me llevo una excelente experiencia. Gracias por estar siempre pendiente, no solo como asesor, si no como coordinador de la maestría.

Y también a la Dra. Gabriela Tapia, quien fue mi tutora durante la maestría, gracias por estar al pendiente y por ayudarme a despejar dudas durante el camino, sin duda, el elemento clave es el acompañamiento que nos proporcionan en todo momento,

Un particular agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por haberme permitido materializar este sueño, sin la beca no hubiera sido posible concluir este importante reto profesional.

Y especialmente quiero dar las gracias a mi compañero de vida. Andrés, gracias por siempre apoyarme en mis decisiones, gracias por tu paciencia, por las palabras de ánimo que siempre me diste, y sobre todo por los sacrificios durante este camino. Gracias por creer en mí, y por tus valiosos consejos y aportaciones. Gracias por ser el mejor equipo, y compañero de aventuras. Gracias por siempre animarme a ser una mejor persona y por enseñarme a ser paciente, te amo con toda mi alma, y soy feliz de poder compartir esta gran satisfacción contigo, y más porque ahora se convierte en un logro para ambos. Soy muy afortunada de poder compartir mi vida con alguien tan maravilloso como tú.

Índice general

Introducción.....	9
Capítulo 1 “Las microempresas en México y su financiamiento”.....	18
1.1 Características de las microempresas en México.....	18
1.2 Relación financiamiento / crecimiento y productividad de MIPYMES.....	20
1.3 Situación del financiamiento para MIPYMES.....	24
Capítulo 2 “El crecimiento y productividad de las microempresas”.....	32
2.1 Productividad.....	32
2.2. Crecimiento empresarial.....	36
2.3 Una perspectiva comparada.....	37
2.4 Programas de apoyo para las microempresas que incentivan el incremento de su productividad y crecimiento empresarial en México.....	39
Capítulo 3 “El Fondo Nacional Emprendedor como política pública de apoyo a las microempresas”.....	48
3.1 Análisis cuantitativo del Fondo Nacional Emprendedor.....	48
3.2 Análisis cualitativo del Fondo Nacional Emprendedor.....	64
3.3 Indicadores de productividad y crecimiento empresarial del Fondo Nacional Emprendedor.....	74
3.4 Propuesta de política pública para el financiamiento público de microempresas.....	81
Conclusiones.....	94
Bibliografía.....	101

Índice de gráficos

Gráfica 1. Presupuesto asignado al Fondo Nacional Emprendedor (antes Fondo PYME) 2009-2019.....	15
Gráfico 2. Principales causas por las cuales las empresas consideran que no crecen	21
Gráfica 3. Porcentaje de empresas que solicitaron apoyos en 2013.....	29
Gráfica 4. Porcentaje de empresas que solicitaron apoyos en 2014.....	30
Gráfica 5. Productividad total de los factores por sector 1990-2015 en México.....	34
Gráfica 6. Presupuesto asignado a programas de apoyo a MIPYMES 2009-2019	40
Gráfica 7. Presupuesto FNE vs Monto de apoyos otorgados 2013-2018 (MDP).....	49
Gráfica 8. Número de proyectos apoyados por el FNE 2013-2018.....	50
Gráfico 9. Recursos otorgados por el FNE en 2013 a proyectos por entidad federativa (MDP)	51
Gráfico 10. Recursos otorgados por el FNE en 2014 a proyectos por entidad federativa (MDP).....	52
Gráfico 11. Recursos otorgados por el FNE en 2015 a proyectos por entidad federativa (MDP).....	52
Gráfico 12. Recursos otorgados por el FNE en 2016 a proyectos por entidad federativa (MDP).....	53
Gráfico 13. Recursos otorgados por el FNE en 2017 a proyectos por entidad federativa (MDP).....	54
Gráfico 14. Recursos otorgados por el FNE en 2018 a proyectos por entidad federativa (MDP).....	54
Gráfico 15. Distribución de proyectos de microempresas por sector (Convocatorias 4.1 y 4.2 del FNE) 2018	58
Gráfico 16. Distribución de proyectos de microempresas por sector (Convocatorias 1.3, 2.1 y 2.3) 2018.....	59
Gráfico 17. Distribución de proyectos de microempresas por sector (Convocatoria 2.4 y 3.1) 2018.....	60

Gráfico 18. Proyectos presentados por microempresas con impacto en sectores prioritarios del INADEM (2018).....	62
Gráfico 19. Tasa de variación de la productividad total de los factores en las MIPYMES apoyadas antes y después de recibir apoyos del FNE en 2018.....	76
Gráfico 20. Tasa de variación de la productividad total de los factores en las MIPYMES apoyadas antes y después de recibir apoyos del FNE en 2017.....	77
Gráfico 21. Tasa de variación de la productividad total de los factores en las MIPYMES apoyadas antes y después de recibir apoyos del FNE en 2016, 2015 y 2014.....	77
Gráfico 22. Tasa de crecimiento en ventas promedio de las MIPYMES apoyadas por el FNE en 2018 y 2017.....	80

“El financiamiento público para las microempresas en México: una perspectiva desde el Fondo Nacional Emprendedor”

Introducción

En México existen 4 millones de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), mismas que además de representar el mayor número de unidades económicas en el país, aportan alrededor del 50% al Producto Interno Bruto nacional y generan más del 70% de los empleos en el país.

De los 4 millones de MIPYMES, el 97.4% corresponde a microempresas, es decir alrededor de 3.8 millones de empresas, las cuales aportan el 12.4% de la producción total y emplean el 47.2% de la fuerza de trabajo (OCDE, 2019).

Asimismo, considerando la actual coyuntura, referente a la alta apertura comercial, los altos niveles de competencia y la gran dependencia que existe de la economía mexicana hacia otros países, se requiere el fortalecimiento de las MIPYMES nacionales para su subsistencia, crecimiento y para el incremento de su participación en mercados internacionales.

De lo anterior, se puede identificar la importancia que tienen estas empresas en la economía del país, además de que de 2009 a 2017 la cantidad de MIPYMES ha incrementado en un promedio anual del 11.7% (OCDE, 2019).

Por lo que debido al papel que representan en la economía, y derivado de la falta de acceso al financiamiento al que estas empresas se enfrentan, las políticas de apoyo a las MIPYMES se incluyeron en la agenda pública y hasta el momento permanecen, a través de programas para el desarrollo de estas.

En el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se incursionó con el Programa para la Modernización y el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana para promover los instrumentos y acciones en apoyo a este tipo de

empresas; posteriormente se continuó con diferentes políticas públicas encaminadas a apoyar a estas unidades económicas.

Algunos investigadores consideran necesario establecer una diferencia importante entre los programas antes de 1988 y después de este año, debido a que, en los primeros, la microempresa informal no era un problema estructural importante y además se enfocaban prácticamente en el modelo de sustitución de importaciones para el crecimiento en escala de las empresas (Valdés, Sánchez:2012).

A partir del sexenio 2000-2006 del presidente Vicente Fox se impulsaron una serie de políticas públicas que buscaron incentivar el desarrollo de las MIPYMES del país, apostándole en mayor medida a estas unidades económicas como elemento fundamental para el crecimiento económico.

Dentro de las principales acciones que se realizaron en dicho periodo fue la creación de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa¹, la cual tiene como objeto: *“promover el desarrollo económico nacional a través del fomento a la creación de micro, pequeñas y medianas empresas y el apoyo para su viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad. Asimismo, incrementar su participación en los mercados, en un marco de crecientes encadenamientos productivos que generen mayor valor agregado nacional”*.

Así también se creó la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME), organismo de la Secretaría de Economía, e institución responsable de operar el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PYME)², *“Instrumento que busca apoyar a las empresas en particular a las de menor tamaño y a los emprendedores con el propósito de promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas”*.

¹ Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247_190517.pdf

² Fondo PYME, <http://www.fondopyme.gob.mx/>

En los años subsecuentes, durante los siguientes dos sexenios, se continuó con políticas públicas encaminadas al desarrollo de estas empresas, periodo durante el cual, se han ido transformando las políticas públicas, en cuanto a organismos responsables, mecanismos y estrategias se refiere, sin embargo, la finalidad de apoyar a las MIPYMES ha permanecido.

En 2013 por ejemplo, se creó el Instituto Nacional del Emprendedor, sustituyendo a la SPYME, y como parte del rediseño de la política pública se incluyó en mayor medida a los emprendedores, y se conservó a las micro, pequeñas y medianas empresas; en 2014 se fusionó el anterior Fondo Pyme con el entonces Fondo Emprendedor, obteniendo como resultado el Fondo Nacional Emprendedor.

Aunado a lo anterior, se ha contado con otros organismos del Gobierno Federal como el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, y el Instituto Nacional de la Economía Social (anteriormente denominado Fondo Nacional para la Economía Social), así como la Banca de Desarrollo, que también ha contribuido al apoyo de las MIPYMES y que se han rediseñado en el tiempo para continuar beneficiándolas.

Realizando un análisis general de los objetivos³ de los programas de apoyo a las MIPYMES a nivel federal, al Plan Nacional de Desarrollo, así como a la Ley para el

³ Artículo 12, apartado II de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana empresa: “Impulsar un entorno favorable para la creación, desarrollo y crecimiento con calidad de las MIPYMES”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2002, modificada en 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247_190517.pdf

Fondo PYME 2005, El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa tiene como objetivo general promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas. http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Historico_RO.asp

Fondo PYME 2012, El Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa tiene como objetivo general contribuir al desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos a proyectos que fomenten la creación, consolidación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y las iniciativas de los emprendedores, así como a aquellos que promuevan la inversión productiva que permitan generar más y mejores empleos, más y mejores micro, pequeñas y medianas empresas, y más y mejores emprendedores. http://www.fondopyme.gob.mx/fondopyme/Historico_RO.asp

Estrategia 4.8.4 “impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas”, línea de acción: Apoyar el escalamiento empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf

Fondo Nacional Emprendedor 2018, El objetivo general del Fondo Nacional Emprendedor, en adelante FNE, es aumentar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente las ubicadas en los sectores prioritarios, mediante acciones que favorezcan el acceso al

Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, se identificó que dos de las metas que se han mantenido en el tiempo es: ***incremento de la productividad y crecimiento o escalamiento de las empresas.***

Considerando que a partir del 2000 se han implementado acciones encaminadas a impactar en las metas antes mencionadas, se esperaría que, como resultado, las empresas hubieran incrementado su productividad y tamaño en estos años. Como *productividad*⁴ entiéndase la proporción existente entre los resultados obtenidos (bienes o servicios) y los recursos aplicados a su obtención, y como *crecimiento empresarial*⁵ entiéndase el incremento en el tamaño (estratificación) de las empresas.

No obstante, de acuerdo con el Banco de México (2018), la productividad ha disminuido, exceptuando el sector primario de la economía. Los datos indican que la productividad total de los factores en México ha decrecido durante los últimos 25 años. Asimismo, de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2013), la productividad de las microempresas equivale al 16% de la productividad de las grandes empresas, además de que tienen una productividad típicamente más baja que las pequeñas y medianas empresas.

La productividad de las microempresas solo constituye el 18% de la producción mexicana, en contraste con el porcentaje de empleo que generan. El hecho de que la mayoría de las unidades económicas en el país sean microempresas, afecta la productividad de la economía mexicana en su conjunto, al ser ésta una característica estructural (OCDE, 2013).

financiamiento; desarrollo de capital humano; fortalecimiento de capacidades productivas, tecnológicas y de innovación, así como su inserción en cadenas globales de valor. <https://www.inadem.gob.mx/leyes-y-normas/>

Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario 2018, Otorgar servicios de microfinanzas con mejores condiciones a los y las microempresarias promoviendo la creación de unidades económicas y el incremento de la productividad de las ya existentes. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/284607/ROP_PRONAFIM_2018.pdf

4 Toro Álvarez, Fernando. Desempeño y productividad, marzo 1990.

⁵ Navas López y Guerras Martín (1996) abordan el concepto de crecimiento compaginando los ámbitos cualitativo y cuantitativo, relacionando el concepto de crecimiento de la empresa con las modificaciones e incrementos de tamaño que originan que ésta sea diferente de su estado anterior.

Por otro lado, se observa que la estructura de las unidades económicas en el país no se ha modificado significativamente, es decir, que el tamaño de las empresas no ha cambiado y en su mayoría siguen perteneciendo al sector micro.

Tomando como referencia el texto “Financing SMEs and Entrepreneurs 2019: An OECD Scoreboard” de los 4 millones de MIPYMES existentes en el país, el 97.4% corresponde a microempresas, es decir alrededor de 3.8 millones de empresas, y de acuerdo con datos anteriores, el porcentaje de microempresas ha estado por encima del 90% en los últimos años, lo cual refleja que la estructura no ha variado considerablemente.

Y si bien, la característica de contar con un alto porcentaje de microempresas en la estructura económica es común en los países de Latinoamérica, hay países de la OCDE, como España, que han logrado incrementar el tamaño de sus empresas a través de políticas públicas.

De acuerdo con Suárez Villa (1988), el tamaño de las empresas se asocia al estado de desarrollo de la economía de una nación, en una primera etapa de desarrollo industrial, las microempresas son predominantes, en una segunda etapa, las pequeñas desplazan a las microempresas y en la tercera, el peso de la economía recae en las medianas, para finalizar en una economía avanzada dominada por las grandes empresas.

No obstante, incluso en esta última etapa, las PYME mantendrían un papel destacado por sí mismas y como colaboradoras de la gran empresa mediante relaciones de subcontratación (Romero, 2006).

Se esperaría que con el paso del tiempo existiera un menor porcentaje de microempresas⁶ y un mayor porcentaje de pequeñas⁷ y medianas⁸ empresas paulatinamente en el país.

Con relación a las políticas y acciones de apoyo a las MIPYMES que han permanecido, la creación de organismos específicos, y el diseño de una Ley para la atención de estas, se puede decir que la cantidad de recursos públicos que se han destinado para la atención de estas empresas ha sido variable y no siempre incremental.

Lo anterior debido a los recortes presupuestales que se han presentado, así como el cambio en las decisiones gubernamentales, cuestiones que afectan la cobertura y calidad de los apoyos a otorgar.

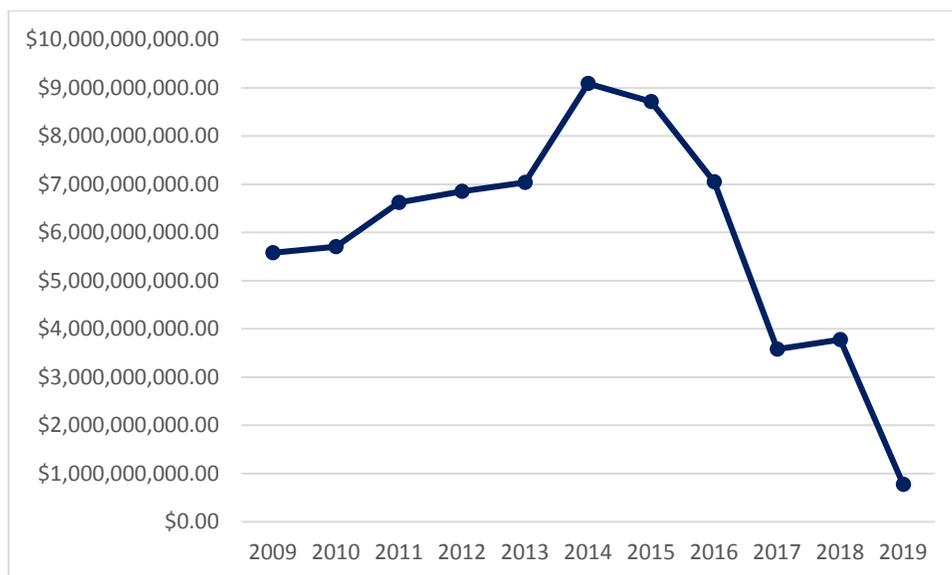
Por ejemplo, en la siguiente gráfica se puede apreciar el comportamiento de 2008 a 2019 de los recursos otorgados al Fondo Nacional Emprendedor (anteriormente denominado Fondo PYME), el cual es el principal instrumento de política pública para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa en México:

⁶ Según el Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, las microempresas son aquellas que no cuentan con más de 10 empleados sin distinguir el sector al que corresponden, es decir, industria, comercio o servicios, y que generan hasta 4 millones de pesos en ventas anuales.

⁷ Según el Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, las pequeñas empresas del sector comercio son aquellas que cuentan con más de 11 empleados hasta 30 empleados, y de 11 hasta 50 empleados para el sector de industria y servicios. El monto máximo de ventas anuales es de 100 millones de pesos.

⁸ Según el Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, las medianas empresas del sector comercio son aquellas que cuentan con más de 31 empleados hasta 100 empleados, para el sector servicios de 51 a 100 empleados y de industria de 51 a 250 empleados. El monto máximo de ventas anual es de 250 millones de pesos.

Gráfica 1. Presupuesto asignado al Fondo Nacional Emprendedor (antes Fondo PYME) 2009-2019



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009-2019. Datos a precios constantes.

Se podría decir, que pese a las acciones que se han realizado para apoyar a las microempresas, y los objetivos que se han dispuesto a alcanzar en el tiempo, la falta de continuidad en las políticas públicas, la disminución de recursos o modificaciones en los mecanismos de asignación y control, aunado a los cambios de Gobierno en los diferentes sexenios, dificulta que los programas generen un incremento en la productividad y crecimiento de las microempresas del país.

Enfocándonos en el problema de financiamiento, en la Teoría de la Jerarquía, enunciada por Donaldson (1961) y popularizada por Myers y Majluf (1984), se establece un orden de preferencias de financiamiento, donde las empresas, en primera instancia se financian mediante recursos propios como beneficios retenidos y aportaciones de los propietarios, en segunda instancia las empresas preferirían endeudarse y como tercera instancia decidirán aumentar la cifra de capital a través de la emisión de acciones. Este enfoque probablemente da preferencia al financiamiento interno, debido a los altos costos que otra fuente de financiamiento implica, sin embargo, no establece el financiamiento público como opción.

En cambio, en Italia, Becchetti y Trovatto (2002) señalaron como determinantes para el crecimiento de pequeñas y medianas empresas, el acceso a subsidios de entidades gubernamentales, la estructura de propiedad, la disponibilidad de financiamiento externo, así como la introducción exitosa de productos y procesos.

Los resultados de su estudio observan que las pequeñas empresas, demuestran en promedio mayor potencial de crecimiento, que puede verse limitado por la poca disponibilidad de financiamiento externo y la falta de acceso a mercados extranjeros.

De acuerdo con un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁹, “Los problemas en el funcionamiento de los mercados de crédito constituyen un obstáculo para el crecimiento económico de los países, y afectan, particularmente, a las pequeñas y medianas empresas, no sólo a las que se encuentran en actividad sino también a las que están por crearse. La importancia de esto justifica la intervención de los gobiernos para atenuar las fallas en los mercados y potenciar el desarrollo productivo mediante el fortalecimiento de este tipo de agentes”.

Lo anterior resalta la importancia de una intervención del Estado, ya sea para una regulación adecuada de los mercados de crédito, así como ente financiador de las MIPYMES para apoyar su desarrollo, esto a falta de otras oportunidades de crédito en el sector privado.

El presente trabajo analizará las políticas públicas que se han implementado para el financiamiento de las microempresas en México, dada su importancia y alto porcentaje, los mecanismos utilizados, los recursos públicos destinados y la relación existente entre el financiamiento público y el crecimiento empresarial e incremento de productividad de estas unidades económicas, y con ello concluir ¿Cuál es la importancia de los esquemas de financiamiento público para incentivar la productividad y crecimiento de las microempresas en México?

⁹ CEPAL, (2011), “Eliminado barreras: El financiamiento a las MIPYMES en América Latina”.

Hipótesis

La falta de continuidad en las políticas de financiamiento público a las microempresas, así como la falta de recursos destinados a la atención de estas, y los mecanismos de control utilizados dificultan el crecimiento y el aumento de productividad de las microempresas en México.

Metodología

Cuantitativa, a través del análisis de datos generados en instituciones públicas.

Cualitativa, a través de la realización de entrevistas a empresarios y funcionarios públicos especializados.

Capítulo 1 “Las microempresas en México y su financiamiento”

1.1 Características de las microempresas en México

En este apartado se señalarán algunas características de este tipo de unidades económicas, con la finalidad de establecer un contexto y entender de mejor manera su situación.

Tomando como referencia el Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en 2009, las microempresas son aquellas que no cuentan con más de 10 empleados sin distinguir el sector al que corresponden, es decir, industria, comercio o servicios, y que generan hasta 4 millones de pesos en ventas anuales.

No obstante, el número máximo de empleados que se tiene establecido, la mayoría de las microempresas únicamente ocupan una o dos personas, de lo que se podría concluir que se trata del dueño y de un empleado más:

“Según los Censos Económicos del 2014, en México había un poco más de 4 millones 230 mil unidades económicas de los sectores privado y paraestatal en el 2013. De este universo, más de 4 millones de unidades, el 95,5% del total eran micro, es decir, ocupaban cuando mucho a 10 personas. Pero, la gran mayoría de estas, 3 millones 56 mil unidades, solamente ocupaban a una o dos personas, lo que permite presumir que, en gran parte, se trataba de personas físicas más que de empresas constituidas, y que una amplia proporción de este segmento funcionaba en la informalidad (según estimaciones de Banxico 73,3% de las pymes son informales). A su vez, las unidades micro que ocupaban entre 3 y 10 personas eran algo menos de un millón”. (CEPAL, 2016)

Se podría pensar que la gran cantidad de microempresas que han surgido es debido a la falta de oportunidades laborales, motivo por el cual, deciden crear su propia

fuentes de ingresos, como medio de subsistencia, sin embargo, en algunos casos al no contar con capital suficiente no logran consolidarse y crecer.

Las microempresas son numerosas y abren y cierran constantemente, además de que poseen un alto y volátil componente informal (OCDE, 2007). Según Olmeda (2009) del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, de cada diez que surgen, ocho desaparecen al año, y de acuerdo con datos de la CEPAL en 2014 se contaba con 74% de microempresas en la informalidad.

Las microempresas cuentan con un alto grado de heterogeneidad, debido a que pertenecen a distintos sectores, y cuentan con distintas tecnologías, sin embargo, en su mayoría son empresas con poca tecnología, con procesos manuales y con productos y servicios de bajo valor agregado; la mayoría pertenece al sector comercio.

Son empresas familiares y son consideradas como fuente principal de ingresos, no cuentan con procesos administrativos estrictos, por lo que no generan gran información contable y financiera, son altamente flexibles, elemento que les permite adecuarse y modificarse rápidamente.

Están enfocadas en el mercado interno, difícilmente logran incursionar en mercados internacionales por su baja competitividad o falta de capital, incluso se ven afectadas por la alta competencia de productos importados a un menor costo.

Son generadoras de empleo, aunque en su mayoría sin prestaciones de ley, y son empleos de baja especialización. El hecho de ser generadoras de empleo no siempre puede ser visto como resultado de una alta productividad, ya que las empresas tradicionales no utilizan métodos de negocio o herramientas modernas, este tipo de empresas normalmente no tiene la capacidad de invertir en equipamiento o tecnología que mejore su productividad y hacen uso de métodos manuales y maquinaria anticuada, y requieren mayor capital humano en algunos casos (McKinsey Global Institute, 2014).

El autor Rafael Regalado resume las dificultades de las MIPYMES en América Latina de la siguiente manera: acceso restringido a las fuentes de financiamiento, bajos niveles de capacitación de sus recursos humanos, limitados niveles de innovación y desarrollo tecnológico, baja penetración en mercados internacionales, bajos niveles de productividad y baja capacidad de asociación y administrativa (Regalado, 2007).

Después de mencionar las ventajas y desventajas de estas unidades económicas, es importante recordar la importancia de las microempresas en la economía, ya que al ser el mayor porcentaje de unidades económicas se convierten en una parte fundamental en la estructura económica del país, además de su gran contribución al Producto Interno del País, y a la generación de los empleos.

1.2 Relación financiamiento / crecimiento y productividad de MIPYMES

Con relación al financiamiento, las MIPYMES se encuentran inmersas en una situación preocupante, debido a que es el principal obstáculo al que se enfrentan para poder crecer y aumentar su productividad; problemática que se acentúa aún más en las empresas de menor tamaño.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE, 2015), la principal causa que obstaculiza el crecimiento de las MIPYMES en México es la falta de crédito, esto debido a que consideran que son excesivamente costosos, o bien, no cuentan con los requisitos establecidos por las instituciones bancarias para ser sujetos de créditos.

Tomando como referencia la encuesta antes mencionada, se identificó que únicamente el 14.7% de las microempresas declaran que no les gustaría que sus negocios crecieran. Del total de empresas que manifestaron que no les gustaría que su empresa creciera, el 28.4% lo atribuyen a la inseguridad, el 25.1% se sienten

satisfechos con las condiciones de sus empresas y el 18.6% argumentan complicaciones administrativas.

Por otro lado, el 85.3% restante de las microempresas indicó que sí les gustaría que su negocio creciera, por lo que no se considera pertinente atribuir el bajo crecimiento de las microempresas a una decisión por parte de los empresarios. Los empresarios señalaron como principales causas por las cuales sus negocios no crecen las siguientes:

Gráfico 2. Principales causas por las cuales las empresas consideran que no crecen



Fuente: Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2015

La principal es la falta de crédito y posteriormente la competencia de empresas informales y la baja demanda de sus productos, ambas podrían relacionarse con la falta de crédito, ya que al no contar con financiamiento existe una menor probabilidad de adquirir equipamiento y tecnología que permita disminuir sus costos, y con ello ser más competitivos ante las empresas informales, así mismo contar con capital disponible que permita ampliar canales de mercado, diversificar productos, e implementar estrategias comerciales, lo que impactaría de manera positiva en la baja demanda de sus productos.

De lo anterior se desprende que el 66% de las causas por las que estas empresas no crecen tienen relación con el acceso al crédito.

Lo que evidencia que, en efecto, y de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL¹⁰), las MIPYMES en América Latina enfrentan las dificultades siguientes: a) acceso restringido a las fuentes de financiamiento, b) bajos niveles de capacitación de sus recursos humanos, c) limitados niveles de innovación y desarrollo tecnológico, d) baja penetración en mercados internacionales y e) bajos niveles de productividad.

Las empresas de menor tamaño manifiestan tener más problemas que las grandes en cuanto a la financiación, a los impuestos y a las regulaciones, la inflación, la corrupción, la delincuencia y las prácticas anticompetitivas. (Schiffer y Weder, 2001)

De acuerdo con López José (1996), “Desde hace unos pocos años, se ha venido señalando en algunas investigaciones el creciente papel que juega un acertado sistema de financiación en el crecimiento de las empresas, en especial, las pequeñas y medianas empresas, que no siempre pueden contar con suficientes fondos propios para cumplir con sus propósitos de expansión. Se ha llegado a afirmar, incluso, que la financiación es la cuestión clave que puede en un momento dado, permitir a la empresa desarrollarse y crecer”.

En el texto de Van Horne, se menciona que las pequeñas y medianas empresas cuentan con mayores limitaciones en el crecimiento a comparación de las empresas grandes, y que el acceso a financiamiento ocupa un lugar importante entre dichas limitaciones (J. C. Van Horne, 2010).

Toda empresa nueva o en marcha requiere financiarse, para poder constituirse o para operar y desarrollarse, por lo tanto, el acceso al crédito o financiamiento se

¹⁰ OCDE-CEPAL, (2013), “Perspectivas Económicas de América Latina 2013, Políticas de PYMES para el cambio estructural”.

torna un aspecto fundamental en el desarrollo sobre todo de las economías emergentes (León y Saavedra, 2017).

Sánchez, Osorio y Baena (2007), consideran innegable que las PYMES son el segmento empresarial que más obstáculos afronta para su desarrollo y uno de estos obstáculos es el del financiamiento, sobre todo el de largo plazo, ya que es con éste que se puede soportar la inversión y el crecimiento en los negocios.

Por otro lado, Anzola afirma que, en México, las micro y pequeñas empresas inician actividades sin el capital suficiente para lograr su desarrollo, las necesidades de un micro y pequeño empresario estarán siempre ligadas con el requerimiento de recursos financieros, debido a las dificultades o restricciones que tiene en la obtención de financiamientos para iniciar, desarrollar y conservar su empresa, (Anzola, 2002).

En cuanto a productividad se refiere, de acuerdo con McKinsey Global Institute (2014), una microempresa no utiliza métodos o herramientas modernas, un microempresario normalmente no es capaz de invertir en equipamiento o tecnología que mejore su productividad y utiliza métodos manuales o maquinaria anticuada.

Las empresas al no encontrar opciones de financiamiento accesibles acuden a mercados informales, donde les cobran muy altas tasas de interés que impiden la acumulación y crecimiento de las empresas, y repercuten en un rezago tecnológico lo que conlleva a bajar la productividad (Sánchez, Osorio y Baena, 2007).

De lo anterior, podemos concluir que el financiamiento es parte fundamental para lograr el crecimiento e incrementar la productividad de las empresas, sin embargo, según datos de la encuesta empresarial del Banco Mundial 2010, se estima que más de la mitad de las pequeñas y medianas empresas mexicanas tiene acceso insuficiente a servicios financieros (McKinsey Global Institute, 2014).

1.3 Situación del financiamiento para MIPYMES

En México existe una alta variedad de servicios financieros, y se cuenta con una infraestructura que cubre casi todo el país, sin embargo, no es uno de los países con mayor inclusión financiera. El 84% de las microempresas no cuentan con cuentas bancarias y el 94% no utiliza crédito bancario (CEPAL, 2016).

Pavón (2010), León y Saavedra (2017), señalan que la estructura del sistema financiero de cada país influye decisivamente en el grado de acceso al financiamiento, y que a partir de la década de los noventa la participación del Estado Mexicano en la economía sufrió un retroceso, dándole mayor avance al sector privado, provocando una retracción de los bancos públicos a favor de los bancos privados.

Dada la retracción de los bancos públicos, los bancos privados imponen sus políticas en el otorgamiento de créditos, en las cuales se hace notoria la división que hacen entre financiar a una microempresa, como en otorgar financiamiento a una pequeña, mediana y gran empresa.

La fuente de financiamiento más conocida es el financiamiento bancario, sin embargo, no es la fuente principal a la que recurren los empresarios debido a:

- a) Las altas tasas de interés.
- b) La burocratización del trámite.
- c) Falta de garantías por parte de los empresarios.
- d) La falta de información financiera de las empresas, o bien, información asimétrica (confusión entre las finanzas personales del empresario y de la empresa).
- e) Los altos costos de transacción.
- f) Alto porcentaje de empresas que operan en el sector de la informalidad.
- g) Falta de una regulación adecuada.

Para las entidades de crédito, la financiación de un proyecto de inversión de empresas de reducido tamaño, con escasas garantías para dar cobertura a la eventualidad de una insolvencia, significaría una gestión ineficiente de los recursos que disponen.

En otras palabras, estas entidades actuarían de forma ineficiente al financiar ese tipo de operaciones, en la medida que puedan encontrar una colocación alternativa a dichos recursos. Pero desde el punto de vista de la economía en su conjunto, la negativa a financiar proyectos viables de un sector empresarial tan importante, significaría una asignación ineficiente de los recursos disponibles (López, José, 1996).

Un punto importante a mencionar es la alta mortalidad de las MIPYMES en México, según cifras del informe “Evaluando los programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en México”, del Banco Mundial, 2007, de las 200 mil empresas que anualmente abren, sobreviven únicamente 35 mil dos años más tarde, por lo que para el sector bancario las MIPYMES es un sector de alto riesgo, motivo por el cual uno de sus requisitos para ser sujetos de crédito las MIPYMES deben comprobar por lo menos dos años de operación.

Visa The Nielsen Company (2008) señala que los pequeños y medianos empresarios únicamente consideran al crédito bancario como elemento de rescate en caso de emergencia. Esto se podría atribuir a las grandes dificultades que existen para poder acceder a un crédito de una institución bancaria.

Pese a lo negativo, existen datos favorables referentes a financiamiento. Un estudio de la OCDE (2018), indica que las condiciones de crédito para emprendedores y MIPYMES mejoraron a partir de 2016 a nivel general, especialmente en la disminución de las tasas de interés, no obstante, ese mismo estudio indica que esta situación no es aplicable para algunos países, como es el caso de México:

“El tipo medio de interés cobrado a las PYMES descendió en 2016 en 30 de 36 países. Los tipos de interés aplicables a PYMES ya habían descendido de forma significativa entre 2011 y 2013, y desde entonces han seguido cayendo, con la excepción de Canadá, Colombia, Israel, Kazajistán, México y Estados Unidos”.

Sobre lo anterior tendríamos que cuestionarnos que es lo que se está haciendo mal en nuestro país para dejarnos fuera de ese avance de las instituciones financieras, sin embargo, no profundizaremos en ese punto en el presente documento.

Por ejemplo, en 2017, el promedio de tasas de interés tuvo variaciones dependiendo del monto del préstamo y de la empresa solicitante. Para las empresas grandes, el promedio fue de aproximadamente 10.62% y para las MIPYMES fue de 16.99%, (OCDE, 2019).

Por otro lado, de acuerdo con resultados de la ENAMIN (Encuesta nacional de micronegocios), las PYME no cuentan con documentación adecuada para demostrar su capacidad de pago, esto debido a que el 65% no realizan registros contables y el 85% tampoco emiten comprobantes de ventas (INEGI, 2012).

En la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) de 2015, se señala que el 25.2% de las microempresas que solicitaron un financiamiento (comprende créditos provenientes de diversas fuentes como bancos, proveedores, gobierno, acreedores diversos, entre otros) no lo obtuvieron debido a que no tenían colateral, garantía o aval, el 20.7% no lo obtuvo porque no pudo comprobar ingresos, el 13.9% porque tenía mal historial crediticio, el 13.7% porque simplemente no tenía historial, y el resto por otras razones.

Haciendo hincapié en los países latinoamericanos, Guaiatín (2003) en un reporte del Banco Interamericano de Desarrollo, señala el importante papel de las

MIPYMES y subraya que el acceso al financiamiento bancario es un problema común, y suele presentarse en las naciones en desarrollo.

A continuación, se presenta tabla relativa a las empresas que lograron acceder a un financiamiento bancario en 2015 de algunos países de Latinoamérica, dependiendo el número de empleados con el que cuentan:

Empresas formales con financiamiento bancario		
País	Hasta 100 empleados %	Más de 100 empleados %
Chile	78	81.7
Perú	63	92.7
Colombia	53.1	92.2
Brasil	57	89.6
Uruguay	46.5	75.2
Argentina	46.5	75.3
Bolivia	44.9	78.6
Venezuela	29.5	85.4
Honduras	30.3	31.7
México	29.5	54
Panamá	21	10.4

Fuente: Elaborado por Banco de México (2015) con base en Encuestas de Empresas, IFC y Banco Mundial.

- Se puede observar que de manera general las empresas con menos de 100 empleados tienen un menor acceso al financiamiento a comparación con las empresas de más de 100 empleados, excepto Panamá.
- México es el segundo país con menor acceso al financiamiento para las empresas de menos de 100 empleados, con un porcentaje de 29.5%, menos de la mitad del otorgado en Chile o en Perú.

La CEPAL (2014) indica que “Independientemente del tamaño, la principal fuente de financiamiento de las unidades productivas son los recursos propios; en el caso de las microempresas representan el 84%, en las pequeñas el 71% y en las

medianas el 61%. Esta situación limita sus posibilidades de crecimiento y desarrollo”.

Tomando como referencia la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) levantada en 2015 en México, únicamente el 10.6% de las microempresas encuestadas contaban con algún financiamiento.

De acuerdo con datos de la Encuesta de Evaluación coyuntural del mercado crediticio del Banco de México, la cual no contempla los apoyos gubernamentales, en el periodo de octubre-diciembre, de 2010 a 2018, las empresas con un máximo de 100 empleados, entre el 80% y 90% utilizaron algún tipo de financiamiento. La fuente de financiamiento más utilizada fue el de proveedores, con porcentajes entre el 70% y 80%, mientras que la segunda fuente de financiamiento fue la banca comercial con porcentajes más variables, el menor fue del 18% en 2018 y el más alto fue en 2015 con un 32.5%.

Es importante señalar que esta información contempla a pequeñas y medianas empresas, y no únicamente a microempresas, sin embargo, se puede apreciar que de acuerdo con la Encuesta de Evaluación coyuntural del mercado crediticio del Banco de México los proveedores son la fuente principal de financiamiento con un alto porcentaje.

Empresas con hasta 100 empleados									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
● Financiamiento Total									
○ Empresas que utilizaron algún tipo de financiamiento:	89.90	90.50	89.60	89.40	83.50	82.80	83.30	81.20	85.00
■ Fuente:									
□ De proveedores	78.90	80.80	84.20	82.00	78.40	77.60	77.10	72.90	80.70
□ De la banca comercial	29.20	28.50	25.20	29.80	28.40	32.50	29.40	25.30	18.00
□ De la banca domiciliada en el extranjero	3.30	2.30	2.30	4.20	6.10	3.00	0.90	2.90	0.40
□ De empresas del grupo corporativo/oficina matriz	17.00	18.30	24.20	17.10	20.20	11.10	16.60	11.70	16.60
□ De empresas del grupo corporativo	N/E								

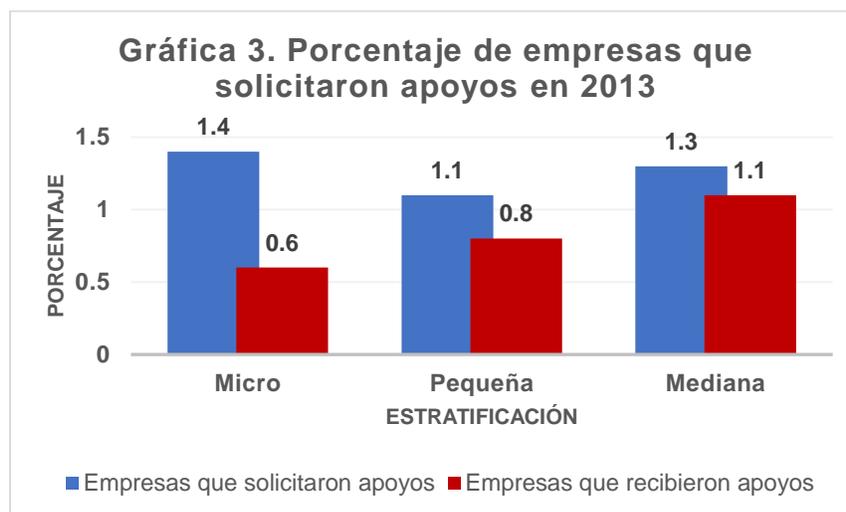
□ De la banca de desarrollo	2.40	2.20	3.50	4.20	4.20	3.50	0.80	2.20	0.00
□ De la oficina matriz en el exterior	N/E								
□ Mediante emisión de deuda	1.00	2.60	1.30	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Encuesta de Evaluación coyuntural del mercado crediticio del Banco de México, con información proporcionada por los intermediarios financieros.

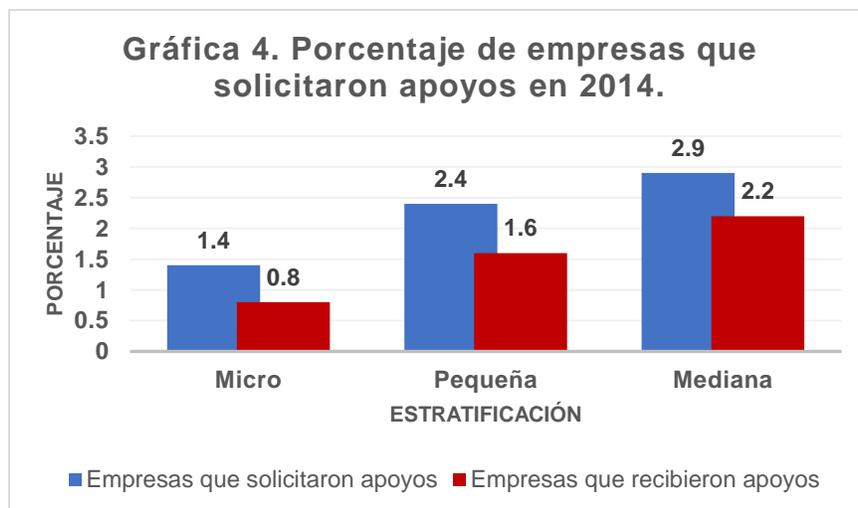
Debido a la falta de acceso al financiamiento bancario, los empresarios han tenido que incursionar en diferentes fuentes de financiamiento, tales como créditos con proveedores, tarjetas de crédito, garantías, arrendamientos financieros y factoraje, no obstante, aún con estas opciones, se ha identificado que aún existe la necesidad de contar con mayor financiamiento para estas empresas, en especial para las empresas de menor tamaño (Ferraro, Goldstein, 2011).

Por otro lado, en los gráficos siguientes, se presenta una muestra del comportamiento relativo a la solicitud de apoyos gubernamentales en México por parte de las MIPYMES.

Corresponde a la distribución del número de empresas que solicitaron y recibieron apoyo de los programas del Gobierno Federal por tamaño de empresa en 2013 y 2014, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas levantada en 2015:



Fuente: Elaboración con datos de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2015.



Fuente: Elaboración con datos de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2015.

Cabe señalar que el tamaño de la muestra de la encuesta antes señalada fue de 26,997 empresas del país, con un nivel de confianza del 95%.

De acuerdo con la información proporcionada en la encuesta, solo el 1.4% de microempresas solicitaron apoyos al Gobierno Federal en 2013 y 2014, y fue el 0.6% y 0.8% respectivamente, los que recibieron los apoyos. Esto refleja que el financiamiento público aún no es considerado como una opción predilecta de los microempresarios para la obtención de recursos, se convierte en una opción aún por explorar.

Las empresas necesitan recursos financieros para poder emprender nuevos proyectos que les permitan fortalecerse y/o potencializar los beneficios económicos al interior y al exterior de esta; como beneficios internos me refiero al incremento de utilidades y como externos a la contribución en el Producto Interno Bruto del país y a la generación de empleos.

El impulso de las MIPYMES puede ser el medio para lograr un desarrollo económico y una mejor distribución de la riqueza. Normalmente los recursos que solicitan los empresarios son utilizados para capital de trabajo, sin embargo, también es importante utilizarlo para tecnología, fortalecimiento de capacidades, equipamiento e infraestructura, que permitirán generar un mayor valor agregado a estas

empresas, y que además permita un incremento de su productividad y un escalamiento empresarial.

Los especialistas sostienen que una alta proporción de las pymes cuenta con proyectos de alta rentabilidad esperada, que no pueden concretar porque la banca privada no le provee el financiamiento requerido o lo hace imponiendo condiciones inaceptables de tasa, garantía y plazo, Dado que estas conductas nacen de fallas en el mercado financiero, se hace perentoria la intervención estatal para reparar tales fallas (Rojas, Juliana, 2015).

La intervención del Estado como financiador para el desarrollo de las MIPYMES, se convierte en pieza fundamental, después de lo antes descrito, ya que se identifica una falta de financiamiento importante para este sector de la economía mexicana y de acuerdo con Rojas, Juliana (2015), las fuentes de financiamiento público han sido más efectivas para promover la inversión en PYME que las fuentes de financiamiento privado.

Lo anterior debido a los problemas de información financiera, por lo que si los bancos o instituciones públicas no participan es difícil que las pymes obtengan financiamiento.

Sin embargo, vale la pena cuestionar si el esquema utilizado actualmente para el financiamiento público de las MIPYMES es el adecuado, a través de subvenciones, ya que de acuerdo con Romero Luna (2006), esta opción no resulta la más eficiente para promover los proyectos, por el contrario, una alternativa más adecuada parece ser la orientada a estimular el desarrollo en el mercado financiero de mecanismos específicos de financiación orientados a las necesidades de las PYMES, por ejemplo, favoreciendo el desarrollo de capital de riesgo, los sistemas de garantía recíproca, entre otros, es decir, crear un entorno financiero menos hostil para estas empresas.

Capítulo 2 “El crecimiento y productividad de las microempresas”

En este capítulo hablaremos de la importancia de la productividad y crecimiento de las empresas. Posteriormente se enunciarán los principales programas de apoyo para las microempresas de 2013 a 2018, profundizando en el Fondo Nacional Emprendedor, programa de mayor relevancia en el ecosistema empresarial.

2.1 Productividad

Tomando como referencia a Agosin, Atal y Blyde, entre otros autores (2010), el bajo crecimiento de la productividad es la raíz del deficiente crecimiento económico en América Latina, por lo que el incremento de la misma, debe considerarse como un punto fundamental a tratar. Estos autores incluso atribuyen la ampliación de las brechas de ingresos con el resto del mundo, al déficit crónico de crecimiento de la productividad.

Asimismo, Adelheid Holli (2013), indica que la productividad del sector privado posee gran importancia puesto que guarda una relación estrecha con el crecimiento económico y la competitividad tanto regional como nacional.

Cancino, Capelo, Carrasquero, entre otros autores (2011), señalan que:

“El crecimiento de la productividad es el indicador individual más importante sobre la salud de las economías – impacta los ingresos reales, la competitividad, la inflación, las tasas de interés, las ganancias de las empresas y los precios de las acciones en la bolsa. Mientras no seamos capaces de ser más productivos estaremos condenados a una economía que no crece, y esto hace imposible que resolvamos problemas más apremiantes - como la pobreza o la inseguridad. Si el desarrollo es el fin último en la búsqueda del bienestar social, la productividad es una condición necesaria y, en algunos casos, suficiente para lograrlo”.

Ahora bien, existen diferentes definiciones y formas de medir la productividad, desde una perspectiva laboral, de recursos utilizados, de costos, entre otras, sin embargo, en este caso nos enfocaremos en la productividad medida a partir de los recursos utilizados para la obtención de algún resultado.

En el capítulo introductorio mencionamos la definición de productividad de Toro Álvarez, 1990, “Proporción existente entre los resultados obtenidos, bienes o servicios, y los recursos aplicados a su obtención”.

A nivel macro, la productividad total de los factores (PTF) sería la medida a utilizar, ya que, de acuerdo con el Banco de México (2018), captura la capacidad de una economía para utilizar sus recursos materiales y humanos para lograr ciertos niveles de producción.

El crecimiento de la PTF representa el aumento de la producción que no se explica por el incremento de los factores productivos (Robert Solow, 1957), el cual puede reflejar aspectos como el cambio tecnológico, cambios en la manera de administración y organización de las empresas, así como modificaciones en la asignación de los recursos y en el entorno institucional de una economía.

La relación entre nivel macro y nivel micro, se justifica con la convicción de que la fuente de crecimiento de la productividad de un país opera a través de mecanismos que se generan en las empresas, (Donato, Haedo, Novaro, 2003); un aumento en la productividad total de los factores a nivel empresa, es, simplemente, la otra cara de un ahorro real de costos (Habberger, 1998), y, por ende, la generación de mayores utilidades.

En México la productividad total de los factores a nivel país no se ha incrementado de acuerdo con cifras del INEGI:

Productividad Total de los Factores y contribuciones al crecimiento del valor de la producción
Tasas de crecimiento anual porcentual y puntos porcentuales

Promedio	Valor de producción	K	L	E	M	S	PTF
1991-1995	2.39	1.76	0.39	0.22	0.51	0.15	-0.64
1996-2000	6.16	1.45	0.67	0.24	2.53	0.63	0.64
2001-2006	1.37	1.22	0.31	0.06	0.32	0.19	-0.73
2006-2010	1.49	1.44	0.29	-0.09	0.54	0.27	-0.96
2011-2016	2.42	1.36	0.29	-0.2	0.72	0.4	-0.15
1991-2016	2.78	1.44	0.39	0.04	0.92	0.34	-0.35

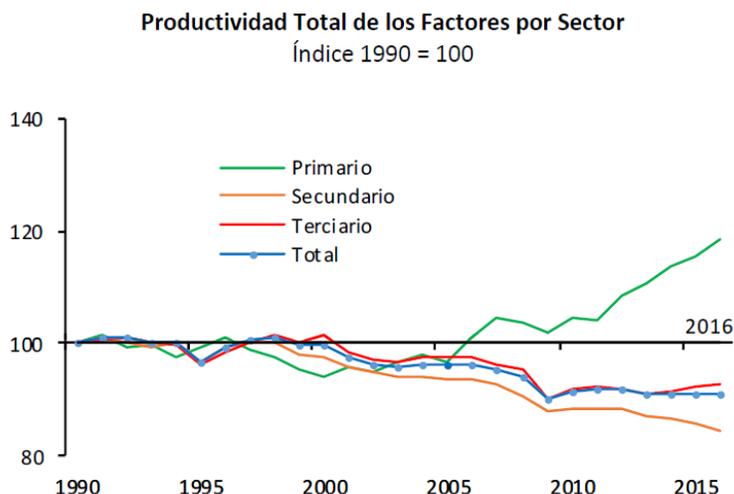
1/Total de la economía. Año base 2013.

Fuente: "Crecimiento Económico y Productividad", extracto del informe trimestral julio-septiembre 2018 del Banco de México, con datos de la Contabilidad del Crecimiento del INEGI, metodología KLEMS (K= Capital, L= Trabajo, E= Energía, M= Materiales y S= Servicios).

Como podemos observar en la tabla, el único periodo que ha tenido crecimiento en la PTF fue del 1996-2000 con 64%, en los demás periodos se tuvieron tasas de crecimiento negativas, la más alta en el periodo 2006-2010 con un -0.96%. En promedio de 1991 a 2016 se tuvo un decrecimiento del 35% en este indicador.

En la siguiente gráfica se observa que a nivel sector en México, el único que ha tenido un incremento importante en su PTF es el primario, el cual comprende las actividades sin ningún proceso de transformación, como lo es la agricultura, la ganadería, la pesca y la minería.

Gráfica 5. Productividad total de los factores por sector 1990-2015 en México.



Fuente: "Crecimiento Económico y Productividad", extracto del informe trimestral julio-septiembre 2018 del Banco de México, con datos de la Contabilidad del Crecimiento del INEGI, metodología KLEMS (K= Capital, L= Trabajo, E= Energía, M= Materiales y S= Servicios).

Asimismo, se observa que la PTF del sector secundario y terciario ha decrecido en el tiempo, y dentro de estos sectores se ubican las microempresas que pretendemos analizar. El hecho de que este indicador sea negativo demuestra que debe ser estudiado su comportamiento y los factores que le afectan.

Con relación a la productividad a nivel microempresa, podemos señalar algunos puntos importantes:

- De acuerdo con el Mckinsey Global Institute (2014), la productividad de las microempresas disminuyó del 28% del nivel de las empresas grandes en 1999 al 8% en 2009, aun así, estas empresas “tradicionales” crean empleos a una tasa mayor que las modernas, lo contrario a lo que normalmente sucede en una economía desarrollada.
- En América Latina las empresas menos productivas tienden a ser las microempresas, y en toda la región se observa una relación estrecha entre tamaño y productividad, (Agosin, Atal, Blyde, entre otros autores, 2010).

A nivel de empresa, Levy (2018) destaca la relación entre productividad y tamaño para el caso de México. El autor estima que, en promedio, un peso de capital y trabajo en empresas grandes y formales produce 80% más valor que en las empresas informales y pequeñas.

En general se identifica una relación directa entre los altos niveles de informalidad (característica de las microempresas) con los bajos niveles de productividad (Cancino, Capelo, Carrasquero, entre otros autores, 2011).

Se puede decir que las microempresas en conjunto impactan de manera importante en el bajo nivel de productividad a nivel macro, debido a que son la mayoría de las unidades económicas en el país, y el hecho de que existan muchas microempresas y trabajadores por cuenta propia puede interpretarse como una señal de fracaso y

no de éxito, como frecuentemente se indica (Agosin, Manuel, Atal, Juan Pablo, Blyde, Juan, 2010).

2.2 Crecimiento empresarial

De acuerdo con Téllez (2010), las pequeñas empresas sufren más por la falta de financiamiento y de otras limitaciones que las empresas grandes, y no es el tamaño mismo el que justifica una intervención, sino el potencial que tienen estas empresas para pasar de pequeñas empresas a medianas y grandes empresas, y con ello contribuir a la economía.

Como mencionábamos en el capítulo introductorio, el tamaño de las empresas se asocia al estado de desarrollo de la economía de una nación. En una primera etapa de desarrollo industrial, las microempresas son predominantes, en una segunda etapa, las pequeñas desplazan a las microempresas y en la tercera, el peso de la economía recae en las medianas, para finalizar en una economía avanzada dominada por las grandes empresas (Suárez Villa, 1988), así se esperaría que sea según la teoría económica.

De acuerdo con los Censos Económicos de 2014, en México existían un poco más de 4 millones 230 mil unidades económicas de los sectores privado y paraestatal en el 2013. De este universo más de 4 millones de unidades, el 95.5% del total eran microempresas, y de éstas la gran mayoría, 3 millones 56 mil unidades, solamente ocupaban a una o dos más personas, lo que permite presumir que en gran parte se trataba de personas físicas más que de empresas constituidas.

Conforme al censo, el número de unidades económicas en operación disminuye drásticamente conforme aumenta su tamaño, medido por el personal que ocupan (Lecuona Ramón, 2016).

La estructura en México, la cual en su mayoría se encuentra integrada por microempresas, se ha acentuado durante los últimos años. Mientras que en el

periodo 1998-2003 había aproximadamente 30 unidades económicas por cada 1,000 habitantes, en 2008 eran 34 y en 2013 36. Este aumento de unidades económicas se sustentó en el crecimiento de número de las más pequeñas (Lecuona Ramón, 2016).

De lo anterior, podemos decir que el número de microempresas en el país se ha incrementado, por lo que no se ha dado el proceso de escalamiento, en donde las micro se convierten en pequeñas, las pequeñas en medianas y las medianas en grandes empresas, toda vez que la conformación de la estructura no ha cambiado significativamente en el tiempo.

2.3 Una perspectiva comparada

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2009), en un comparativo realizado entre las MIPYMES de América Latina y la Unión Europea, se identificó que, en su mayoría, la estructura económica de los países está integrada por MIPYMES, y que a su vez, el mayor porcentaje corresponde a las microempresas.

No obstante, existen países que destacan por haber disminuido el porcentaje de microempresas en comparación con los demás, tal es el caso de Alemania e Irlanda en Europa y Chile y Costa Rica en América Latina. En estos países se tiene un mayor número de pequeñas y medianas empresas.

Esta situación la relacionan con “una mayor profundidad de su Sistema Financiero”, lo que nos podría indicar que existen mejores condiciones de financiamiento para estas empresas, y, por ende, mayores posibilidades de crecimiento.

A continuación, se presenta cuadro comparativo de la integración de la estructura económica de los países, respecto a unidades económicas:

Estructura en países seleccionado de América Latina					
Porcentaje de empresas					
País	MIPYMES	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Argentina	99.4	90.8	7.8	0.8	0.6
Brasil	94.6	93.6	5.6	0.5	5.4
Chile	98.7	79.2	16.3	2.4	1.3
Colombia	99	97		2	1
Costa Rica	98	78		20	2
México	99.6	95.6	3.4	0.6	0.4

Fuente: “POLÍTICAS PARA LAS MIPYMES FRENTE A LA CRISIS. Conclusiones de un estudio comparativo de América Latina y Europa”, Organización Internacional del trabajo (2009).

En el estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo, destacan el caso de los países con porcentaje mayor a 92 de microempresas y cuestionan la capacidad de maduración de la estructura productiva, o más directamente, la capacidad de crecimiento de las microempresas.

Lo anterior, lo relacionan con una “menor profundidad del Sistema Financiero”, y en el caso particular de México, resaltan que el sistema productivo de las empresas de menor tamaño por muchos años estuvo al margen del sistema financiero.

Por otro lado, en el caso de Europa:

Estructura en países seleccionados de Europa					
Porcentaje de empresas					
País	MIPYMES	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Alemania	99.5	83	14.2	2.3	0.5
España	99.9	92.2	6.9	0.8	0.1
Francia	99.8	92.2	6.5	1.1	0.2
Irlanda	99.6	80.1	16.4	3.1	0.4
Italia	99.9	94.5	4.9	0.5	0.1
República Checa	99.8	95.2	3.9	0.7	0.2

Fuente: “POLÍTICAS PARA LAS MIPYMES FRENTE A LA CRISIS. Conclusiones de un estudio comparativo de América Latina y Europa”, Organización Internacional del trabajo (2009).

También existen países con porcentajes mayores a 90, en cuanto a microempresas se refiere, sin embargo, se resalta que la realidad en términos de productividad

difiere de la de las empresas de América Latina, es decir, en Europa cuentan con mayores índices de productividad, además de que el nivel de informalidad no es tan alto.

Asimismo, se precisa que el tamaño de las empresas tiene relación con óptimos tecnológicos y escalas de mercado, por lo que en la industria manufactura, en donde existen menos restricciones de los factores, se tiene una menor proporción de microempresas y más proporción de pequeña y mediana, que en el caso de los sectores de construcción y de servicios no financieros.

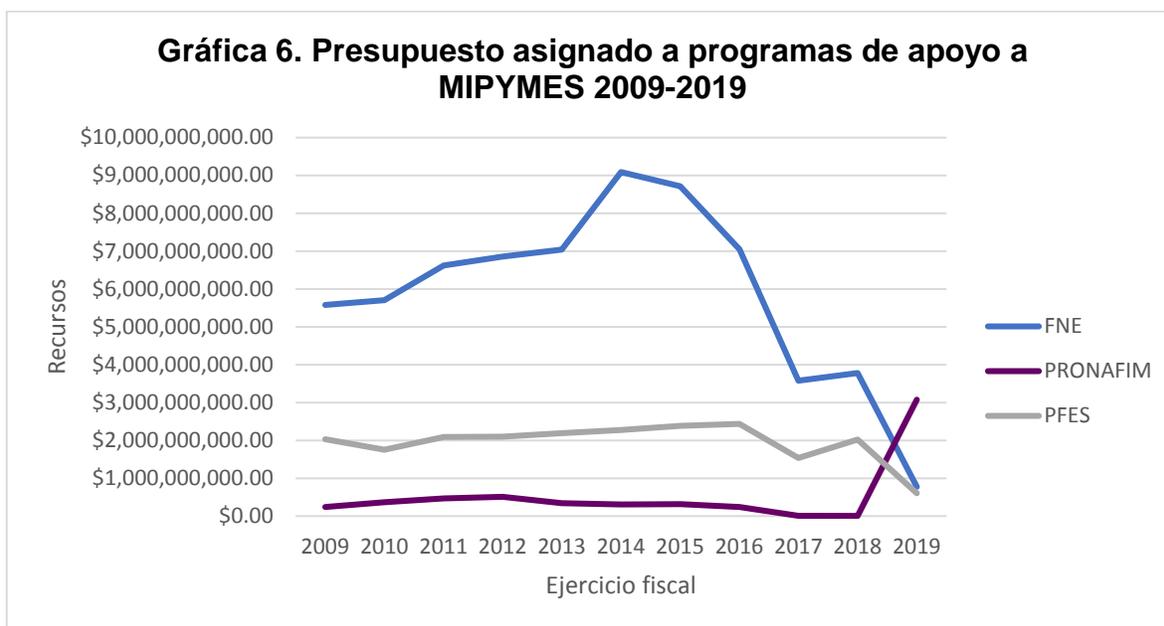
En resumen, en dicho estudio lo detallan de la siguiente manera:

“La amplitud de la base empresarial de los países y las posibilidades que tengan de maduración las empresas para poder alcanzar sus tamaños óptimos es importante, por lo que temas como el apoyo a la creación de empresas para aumentar la base empresarial, el sistema de apoyo en su primeros años para que tengan un crecimiento dinámico y la profundización del sistema financiero de los países, mejorando el acceso particularmente de las microempresas y de las empresas informales, son temas relevantes, particularmente en América Latina...”
(Organización Internacional del Trabajo, 2009).

2.4 Programas de apoyo para las microempresas que incentivan el incremento de su productividad y crecimiento empresarial en México

La Secretaría de Economía ha apoyado al sector de las MIPYMES a través de diferentes programas: el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), el cual apoya específicamente a microempresas, el Programa de Fomento a la Economía Social (anteriormente perteneciente a la Secretaría de Economía y ahora a la Secretaría del Bienestar) enfocado a los Organismos del Sector Social de la Economía, incluyendo las microempresas, y el Fondo Nacional Emprendedor (FNE), el cual considera dentro de su población objetivo a las microempresas.

A continuación, se presenta gráfico con el comportamiento referente al presupuesto asignado a cada uno de estos programas:



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2009-2019. Datos a precios constantes.

Como se puede observar el Fondo Nacional Emprendedor es el programa con mayor presupuesto a lo largo del tiempo, además de que es considerado como el principal instrumento de apoyo a los emprendedores y MIPYMES debido a la amplia gama de apoyos con los que cuenta.

Por lo anterior, procederé a mencionar los apoyos que otorgan los dos programas de menor presupuesto, para posteriormente profundizar en los apoyos del Fondo Nacional Emprendedor.

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) otorga microcréditos a través de microfinancieras a los empresarios que se encuentran excluidos de la banca comercial; los créditos se otorgan a tasas preferenciales y deben pagarse en el plazo establecido. Este programa cuenta con dos fideicomisos, uno dedicado exclusivamente al otorgamiento de microcréditos a mujeres ubicadas

en zonas rurales y otro de cobertura nacional. Además de los microcréditos, el PRONAFIM brinda apoyos para incubaciones y capacitaciones en temas financieros y empresariales.

Así también, el Programa de Fomento a la Economía Social de la Secretaría de Bienestar, anteriormente Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es otro programa que también apoya a microempresas bajo la figura de Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE), éste busca atender iniciativas productivas mediante el apoyo a proyectos productivos, además de identificar oportunidades de inversión, y brinda apoyos para consultorías, capacitaciones en temas de asistencia técnica, organización y diseño de proyectos productivos. Existen varias modalidades de apoyos, y se apoyan todos los sectores de la economía, incluyendo el primario, el monto máximo de apoyo es de 1.5 millones de pesos.

Este programa se ha focalizado principalmente a Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) con actividades o iniciativas productivas, que presentan **medios y capacidades limitados** para consolidarse como una alternativa de inclusión productiva y financiera, y la cobertura se ha limitado a zonas de atención prioritarias rurales, municipios con población indígena, y con alta y muy alta marginación.

Por último, profundizaremos en la política pública de mayor relevancia para el apoyo de los emprendedores y MIPYMES, detallando desde su creación, objetivo, normatividad, mecanismos de asignación y mecanismos de control.

El Fondo Nacional Emprendedor surge del anteriormente denominado Fondo PYME, el cual era instrumentado por la anterior Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME), una de las estrategias implementadas en el sexenio 2000-2006, misma que continuó en 2006-2012.

En 2013 la SPYME se convierte en el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), el cual es un organismo público desconcentrado perteneciente a la

Secretaría de Economía, y es considerado como la principal institución en dar atención a los emprendedores y MIPYMES en el país, de los sectores industria, comercio y servicios.

De acuerdo con el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, así como la información publicada en su portal, el objetivo de dicho Instituto es:

“Instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico y bienestar social, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y productividad empresarial.

Como organismo público especializado de vanguardia, fomentará e impulsará la cultura emprendedora; apoyará la creación y consolidación de más micro, pequeñas y medianas empresas; facilitará que más empresas crezcan de micro a pequeñas, de pequeñas a medianas y de medianas a grandes; y potenciará su inserción exitosa y competitiva en los mercados internacionales. Sobre todo, acercará los esquemas de financiamiento a la actividad productiva para que verdaderamente llegue a quienes lo requieran”.

El INADEM otorga recursos a través del Fondo Nacional Emprendedor (FNE), y se rige bajo la publicación de Reglas de Operación para cada ejercicio fiscal, en las cuales se establecen las directrices que se deben seguir para poder acceder a los apoyos, las modalidades de apoyo que estarán disponibles, información sobre la operación del fondo, así como los derechos y obligaciones que contraen los beneficiarios.

Del Fondo Nacional Emprendedor se destina una parte al Sistema Nacional de Garantías, utilizado para respaldar créditos en beneficio de MIPYMES. Los recursos

restantes se otorgan a través de la asignación directa formalizada por medio de la firma de convenios con entidades federativas y mediante Convocatorias Públicas.

Es importante destacar que los apoyos que otorga el Instituto son no recuperables y complementarios, es decir recursos monetarios que no deben ser pagados por los beneficiarios, sin embargo, sí deben ser comprobados con cierta documentación que acredite el correcto ejercicio de estos, de acuerdo con la normatividad aplicable.

Asimismo, los recursos otorgados deben ser complementados con recursos de los solicitantes para la ejecución de los proyectos. Los montos de apoyo dependen de lo señalado en las convocatorias, pero se otorgaron hasta 10 millones de pesos por empresa, bajo una cobertura nacional.

Con relación a las Convocatorias Públicas, y de acuerdo con la normatividad aplicable, éstas deben contener: objeto, vigencia, monto disponible, rubros, montos, porcentajes máximos de apoyo, cobertura, criterios de elegibilidad, criterios normativos y requisitos, criterios técnicos de evaluación, metas mínimas de los proyectos, entregables, contacto de atención y si es aplicable una fianza.

En cada publicación de las Reglas de Operación del Fondo se definen los elementos que deben contener las convocatorias, los antes mencionados corresponden a las Reglas de Operación del ejercicio fiscal 2018, publicadas el 19 de abril de 2018.

La publicación de convocatorias ha variado de 2013 a 2018, tanto en el número como en las características de estas. A continuación, se menciona el número de convocatorias publicadas por ejercicio fiscal:

Ejercicio fiscal	Número de convocatorias publicadas
2013	19
2014	25
2015	31

2016	19
2017	14
2018	13

En 2019 se publicaron Reglas de Operación del Fondo, sin embargo, hasta el momento se cuenta únicamente con una convocatoria disponible.

A través de las convocatorias se han otorgado apoyos para la realización de proyectos productivos de emprendedores que desean iniciar un negocio o para los empresarios que desean crecer, proyectos de mejora regulatoria, talleres y eventos, formación de capacidades empresariales, incubaciones, apoyos para franquicias, innovación de centrales de abasto y mercados, adquisición de tecnologías de la información, fortalecimiento del ecosistema emprendedor, oferta exportable, para la red de apoyo al emprendedor, entre otros.

Para poder acceder a los recursos del Fondo, los emprendedores y empresarios, así como Organismos Intermedios, estos últimos se refieren a Cámaras Empresariales, Gobiernos Estatales o Municipales, Instituciones Académicas o Asociaciones que busquen beneficiar a emprendedores o MIPYMES, deben acreditarse jurídicamente ante el INADEM, es decir, generar un perfil y presentar la documentación que acredite la figura legal que ostentan, y con ello, tener acceso a las convocatorias en las que pueden participar.

Posteriormente deben presentar una solicitud de apoyo del proyecto, misma que deberá alinearse a las Reglas de Operación, así como a lo señalado en la convocatoria de su elección; dicha solicitud se presenta a través de una plataforma, denominada Sistema Emprendedor, y contiene la información del proyecto que desean sea financiado, así como con la documentación requerida.

Posteriormente los proyectos concursan por los recursos, mismos que se asignan de acuerdo con la calificación obtenida y hasta que se agote el presupuesto disponible en cada convocatoria.

Para llevar a cabo la selección de los proyectos, éstos deben ser evaluados en diferentes etapas; primero la “Evaluación Normativa”, la cual se define en Reglas de Operación del FNE (2018) como:

“Procedimiento mediante el cual se evalúa el cumplimiento de cada proyecto y sus postulantes, con la documentación formal que se establece en las CONVOCATORIAS, así como la revisión del objeto, los criterios y requisitos, además de la pertinencia y la correspondencia entre documentación, montos y porcentajes establecidos en la solicitud de apoyo”.

Es decir, se revisa únicamente que el proyecto se encuentre alineado normativamente a las Reglas de Operación, a los requisitos, montos, objetos y porcentajes de la Convocatoria en la que participan. Los proyectos deben contar con una evaluación positiva en esta etapa para poder continuar con la siguiente evaluación.

A continuación, los proyectos se someten a una “Evaluación Técnica, Financiera y de Negocios”, la cual se define en Reglas de Operación del FNE (2018) como:

“Procedimiento mediante el cual se evalúan las características técnicas de cada proyecto, así como su estructura financiera, el potencial de negocio y los impactos esperados”.

En esta segunda evaluación, se analiza la rentabilidad y viabilidad de los proyectos, entre otros elementos que permiten asignar una calificación, la cual servirá de referencia para otorgar los recursos. Para la obtención de una calificación, la evaluación es realizada por tres evaluadores distintos.

Algunas convocatorias se encuentran sujetas a una tercera evaluación, la cual es realizada por un Consejo Estatal, en donde se evalúa la relevancia que la

representación del Consejo le reconoce a los proyectos en sus estados. Esto en términos de su impacto y beneficios en los Sectores Prioritarios.

Es importante mencionar, que ciertas convocatorias son evaluadas únicamente a través de una evaluación paramétrica, la cual se refiere a una calificación asignada a través de un algoritmo computacional, con base en criterios y requisitos establecidos previamente, sin embargo, la mayoría de las convocatorias del Fondo se sujetan a la evaluación “tradicional” la cual consta de una etapa normativa, una etapa técnica, financiera y de negocios, y en su caso, de la etapa estatal. El tipo de evaluación aplicable se establece en las convocatorias en las Reglas de Operación del Fondo.

Después de la evaluación de los proyectos, así como de los respectivos procesos de retroalimentación que existen durante la evaluación normativa y técnica, los proyectos son revisados por un Grupo de Análisis, para posteriormente presentarse ante el Consejo Directivo del INADEM, órgano máximo del Instituto.

El Consejo Directivo se integra por: el presidente del INADEM, un representante designado por el Secretario de Economía, un representante de la Subsecretaría de Industria y Comercio, un representante de la Unidad de Productividad Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un representante de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, y un representante del Consejo Coordinador Empresarial, para su aprobación.

Los recursos se distribuyen proporcionalmente entre tres grupos de Entidades Federativas que se agrupan de acuerdo con su nivel de desarrollo, esto con la finalidad de propiciar una equidad regional; los proyectos compiten con otros proyectos de la misma entidad, o bien, de una entidad con un nivel de desarrollo similar, además de que compiten con proyectos del mismo tamaño, es decir, de un monto solicitado similar. Cabe señalar que esta distribución de recursos se implementó en el 2015.

La asignación de recursos se realiza tomando como referencia la jerarquización de las calificaciones de los proyectos, así como los grupos de entidades antes mencionados y el tamaño de los proyectos, los cuales se clasifican de acuerdo con el monto que solicitan. La asignación de recursos se realiza hasta agotar el presupuesto disponible por convocatoria.

Posteriormente, los solicitantes que cuentan con un proyecto aprobado firman un convenio con el INADEM, en donde se especifican las obligaciones y derechos que contraen de acuerdo con las Reglas de Operación vigentes.

Por último, los solicitantes presentan documentación relativa a la cuenta bancaria en donde recibirán los recursos, misma que debe ser exclusiva para la ejecución del proyecto.

A partir de la ministración de los recursos, los solicitantes se encuentran obligados a presentar reportes trimestrales en el Sistema Emprendedor, con la documentación comprobatoria que acredite los avances de su proyecto, misma que debe apegarse a la normatividad del Fondo. Al finalizar el proyecto deben presentar un Informe Final, que acredite que el proyecto se concluyó de acuerdo con su solicitud de apoyo presentada en un inicio.

Toda la documentación que presentan los beneficiarios en el Sistema Emprendedor es revisada por el personal del INADEM, por lo que, en caso de ser incorrecta, debe solventarse o en su caso, debe reintegrarse el recurso otorgado. Hasta que el INADEM determine que el proyecto se encuentra completo de acuerdo con la normatividad aplicable, se dará por concluido el proyecto.

Capítulo 3 “El Fondo Nacional Emprendedor como política pública de apoyo a las microempresas”

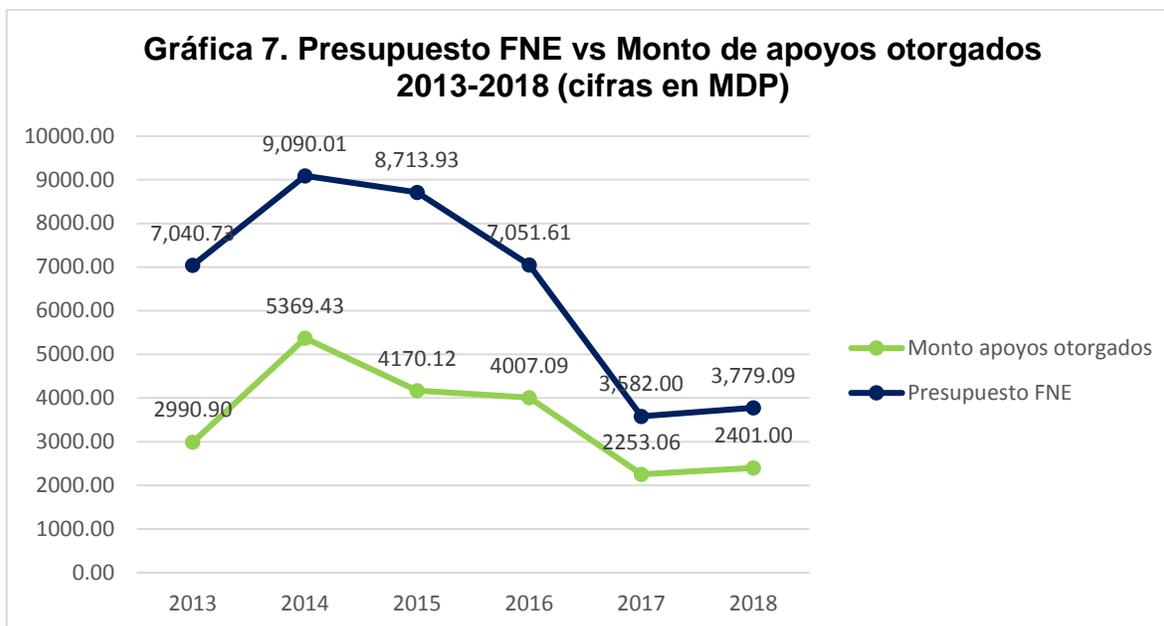
En este capítulo analizaremos a través de información cuantitativa los apoyos que se han otorgado por el Fondo Nacional Emprendedor de 2013 a 2018, a nivel nacional, por entidad federativa y posteriormente a nivel microempresa. Lo que se busca es encontrar hacia donde se han canalizado los recursos, e identificar si se ha realizado de manera adecuada.

Asimismo, se presentará información obtenida de entrevistas realizadas a empresarios apoyados por el Fondo, así como a funcionarios públicos que han laborado en el Instituto Nacional del Emprendedor, con la finalidad de profundizar en los mecanismos de control que se utilizan para la asignación y comprobación de los recursos.

Posteriormente se analizará la información disponible para la medición de los indicadores de productividad y de crecimiento de las empresas, y se dará una propuesta de política pública, basada en la evidencia encontrada, así como en la teoría relacionada.

3.1 Análisis cuantitativo del Fondo Nacional Emprendedor

De 2013 a 2018 como se puede observar en la siguiente gráfica, el presupuesto otorgado al programa ha sido variable, en un principio, de 2013 a 2014 hubo un incremento del 29.1%, pasando de 7 mil millones de pesos a 9 mil millones de pesos, de 2014 a 2015 hubo un decrecimiento del -4.1%, de 2015 a 2016 del -19%, de 2016 a 2017 fue el más abrupto, con una disminución del -49.2%, para finalizar en 2017 a 2018 con un aumento del 5.5%.



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2013-2018 e información del INADEM.

Asimismo, en el gráfico también podemos observar el monto de recursos que se han otorgado por el FNE a proyectos de emprendedores y MIPYMES en el mismo periodo, si bien, la tendencia entre ambos es similar, es importante señalar que existe una brecha importante entre el presupuesto asignado al programa y el monto de recursos que se asigna a los apoyos de 2013 a 2016 a través de Convocatorias y Asignación Directa, misma que se justifica por los recursos destinados al Sistema Nacional de Garantías, exceptuando en 2013.

El detalle de la distribución del presupuesto del Fondo se menciona a continuación:

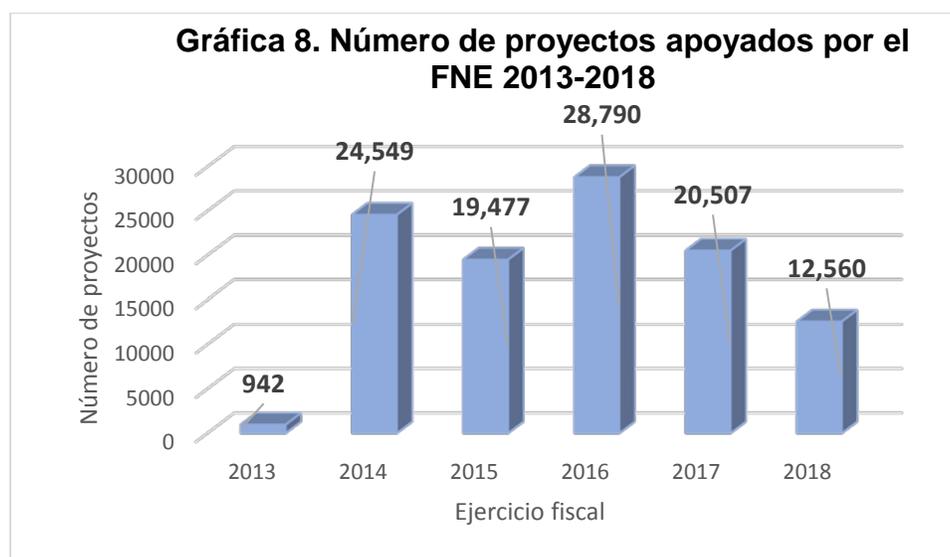
Destino	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sistema de Garantías		36%	36%	25%			
Apoyos para la población objetivo	95.62%	60.2%	60.39%	71.39%	92.41%	92.25%	92.25%
Gastos de operación	4.38%	3.8%	3.61%	3.61%	7.59%	7.75%	7.75%

Fuente: Datos extraídos de las Reglas de Operación del FNE 2013-2019.

En 2013, el monto de recursos asignados a proyectos fue bajo considerando el presupuesto disponible para los mismos. Dicha situación podría relacionarse al hecho de que el Instituto era de reciente creación y que la estrategia y los mecanismos eran nuevos, por lo que de las 8,037 solicitudes presentadas por los solicitantes un porcentaje alto no cumplió con los requisitos establecidos.

También probablemente esta situación se derivó de que en la anterior SPYME, las solicitudes se realizaban a través de Organismos Intermedios, los cuales fueron excluidos en varias convocatorias del Instituto, siendo ahora los empresarios quienes debían presentar los proyectos de manera directa.

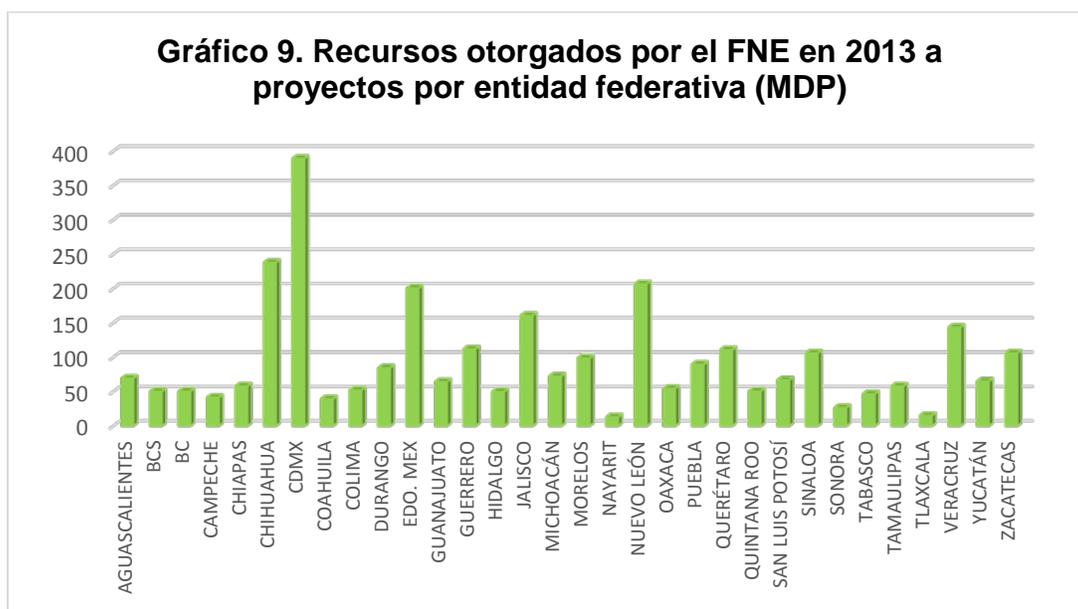
En el siguiente gráfico se observa que el presupuesto asignado al programa no se encuentra relacionado directamente con el número de proyectos apoyados, en 2013 el presupuesto era de 7 mil millones de pesos y se apoyaron 942 proyectos, mientras que en 2017 era de 3.5 mil millones de pesos, y el número de proyectos apoyados fue de 20,504, mientras que en 2018 el número de proyectos apoyados fue menor que en 2017, con un presupuesto ligeramente mayor.



Fuente: Elaboración propia con información del INADEM, corresponde a proyectos apoyados por Convocatorias y por asignación directa.

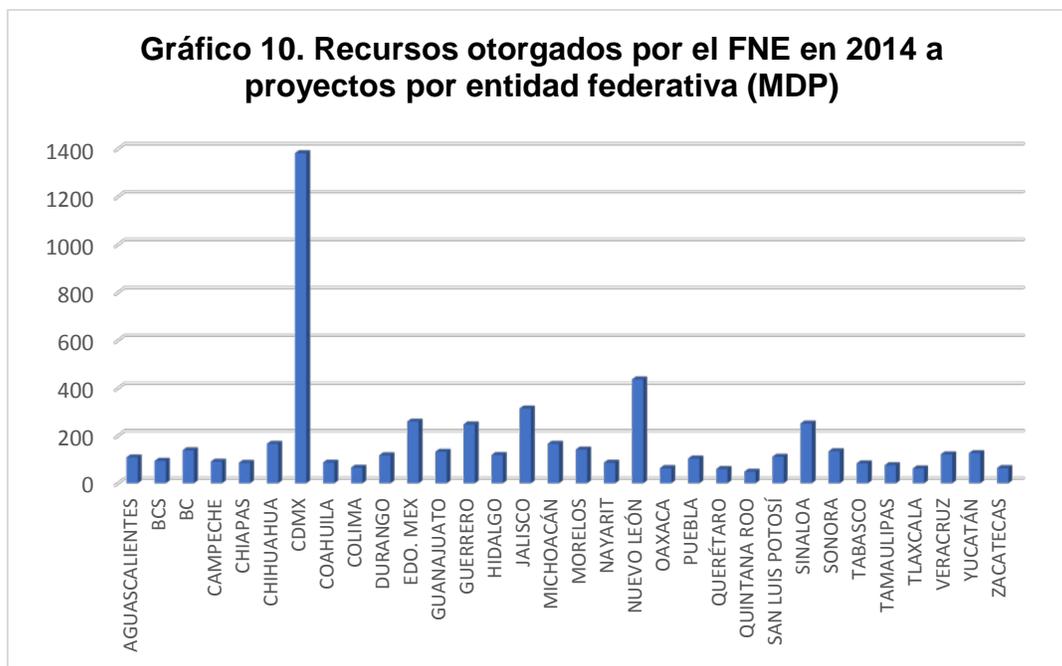
Es importante señalar que dentro de las convocatorias del INADEM, existen algunas de atención “masiva”, relativas a programas de incubación en línea y de apoyos para la adquisición de tecnologías de la información, por lo que el número de proyectos se eleva considerablemente.

Ahora pasemos a analizar los montos de recursos asignados a proyectos de 2013 a 2018 por entidades federativas:



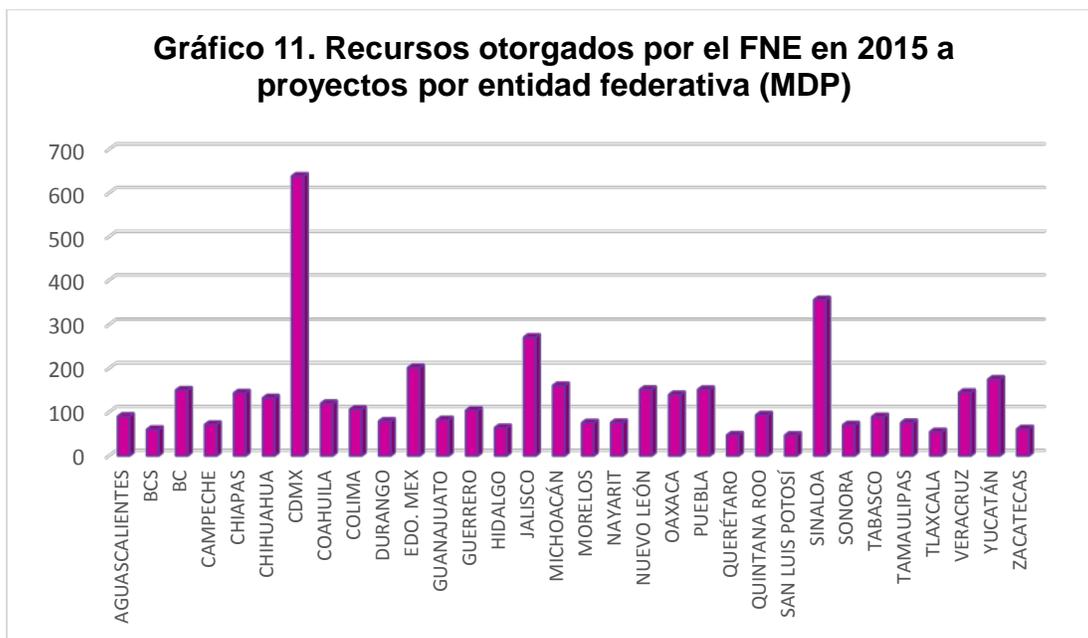
Fuente: Elaboración propia con información de los archivos del INADEM.

Las entidades con mayor apoyo en 2013 fueron la Ciudad de México, Chihuahua, Estado de México y Nuevo León, las entidades con menor apoyo Nayarit, Tlaxcala y Sonora.



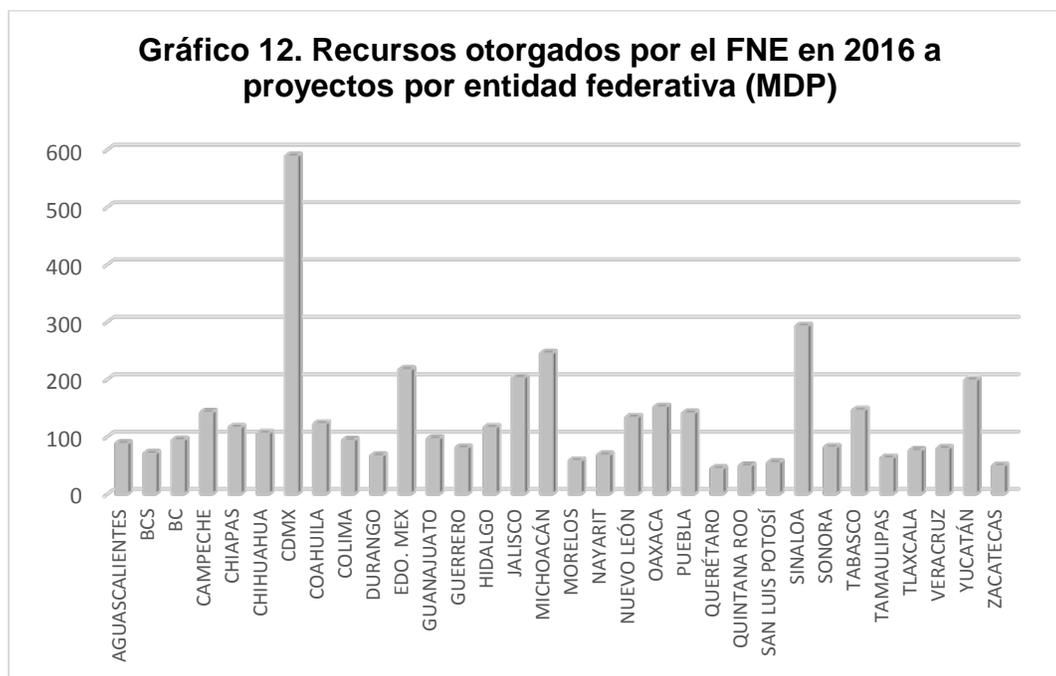
Fuente: Elaboración propia con información de los archivos del INADEM.

Las entidades con mayor apoyo en 2014 fueron la Ciudad de México, Nuevo León, Jalisco y Estado de México, las entidades con menor apoyo Quintana Roo, Querétaro y Tlaxcala.



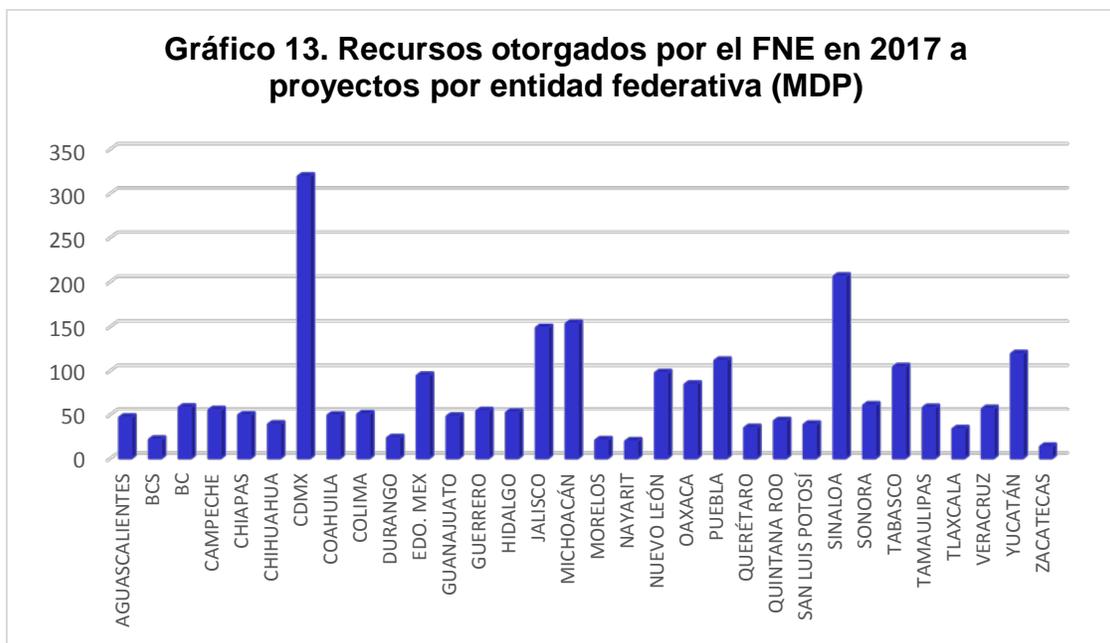
Fuente: Elaboración propia con información de los archivos del INADEM.

Las entidades con mayor apoyo en 2015 fueron la Ciudad de México, Sinaloa, Jalisco y Estado de México, las entidades con menor apoyo San Luis Potosí, Querétaro y Tlaxcala.



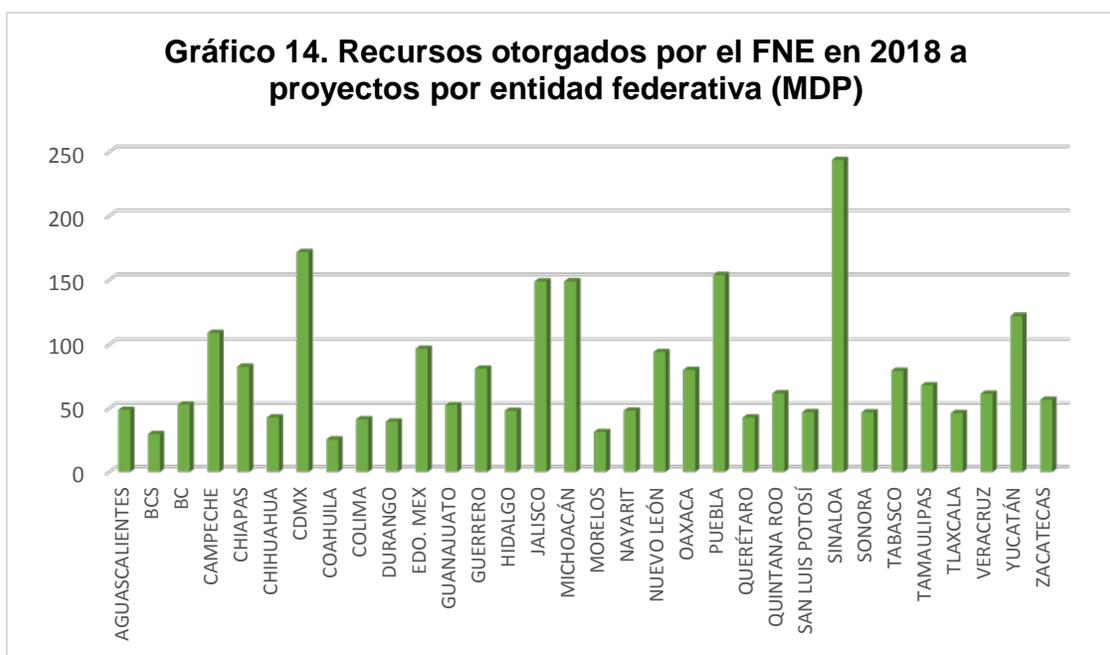
Fuente: Elaboración propia con información de los archivos del INADEM.

Las entidades con mayor apoyo en 2016 fueron la Ciudad de México, Sinaloa, Michoacán y Estado de México, las entidades con menor apoyo Querétaro, Quintana Roo y Zacatecas.



Fuente: Elaboración propia con información de los archivos del INADEM.

Las entidades con mayor apoyo en 2017 fueron la Ciudad de México, Sinaloa, Michoacán y Jalisco, las entidades con menor apoyo Zacatecas, Nayarit y Morelos.



Fuente: Elaboración propia con información de los archivos del INADEM.

Las entidades con mayor apoyo en 2018 fueron Sinaloa, Ciudad de México, Puebla, Jalisco y Michoacán, las entidades con menor apoyo Coahuila, Baja California Sur y Morelos.

De los 6 gráficos antes presentados se identifica lo siguiente de 2013 a 2018:

- La Ciudad de México es la entidad más apoyada por el FNE con 3,488 millones de pesos.
- Posteriormente las entidades en donde se concentró la mayor cantidad de recursos fueron: Estado de México, Jalisco, Sinaloa y Michoacán.
- Las entidades con menor apoyo en recursos fueron: Tlaxcala y Querétaro.

De estos datos podemos mencionar que el Estado de México, Ciudad de México y Jalisco son las 3 entidades que más unidades económicas concentran en el país de acuerdo con el Censo Económico 2014, por lo que esto podría dar la explicación del porqué resultaron las entidades con mayor recurso otorgado por el FNE, sin embargo, Sinaloa y Michoacán no se apegan a esta característica, siendo la posición 17^a y 7^a respectivamente.

Respecto a las entidades con menor apoyo, Tlaxcala y Querétaro, corresponden a la 25^a y 23^a relativa a concentración de unidades económicas, siendo que Baja California Sur, Colima y Campeche son las entidades con menor número de unidades económicas

En 2018, de los 12,560 proyectos apoyados por un monto de 2,401 millones de pesos, 11,236 proyectos fueron presentados por microempresas, por un monto de 887.9 millones de pesos, correspondientes a 7 convocatorias de las 13 disponibles, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:



Convocatoria	Rubros de apoyo	Número de proyectos
1.3 Reactivación Económica y de apoyo a los Programas: De la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la Cruzada Nacional Contra el Hambre	Equipamiento productivo, infraestructura productiva, capacitación, consultoría, diseño e innovación, certificación, comercialización y adquisición de software.	95
2.1 Fomento a las Iniciativas de Innovación	Desarrollo tecnológico, Pruebas a escala en condiciones relevantes y en condiciones operativas, Manufacturabilidad validada, sistema completo y certificado, producto o proceso listo para comercializar, Primera línea de producción de la innovación desarrollada y Adquisición de tecnología Innovadora.	72
2.3 Creación o Fortalecimiento de Empresas Básicas a través del Programa de Incubación en Línea (PIL)	Recursos por la compra previamente realizada por el emprendedor, de inventarios, equipo y/o mobiliario relacionados con la creación o fortalecimiento de una empresa básica y Consultoría para la puesta en marcha de empresas básicas.	927
2.4 Incubación de Alto Impacto, Aceleración de Empresas y Talleres de Alta Especialización	Incubación de Alto Impacto, Aceleración Nacional, Aceleración Internacional y Talleres de Alta Especialización.	32



3.1 Apoyo a Emprendimientos de Alto Impacto	Servicios para desarrollo de software, Certificaciones para productos (bienes y/o servicios), procesos y talento humano, Desarrollo de habilidades empresariales para tomadores de decisiones, Servicios de consultoría para acompañamiento y/o asesoría financiera, legal y/o gobierno corporativo para vinculación con fuentes de financiamiento y Diseño e implementación de la estrategia comercial.	171
4.1 Fortalecimiento para MIPYMES	Asesoría Empresarial y Asistencia Técnica, y Tecnologías de la Información y Comunicaciones.	4,418
4.2 Formación Empresarial para MIPYMES	Formación y fortalecimiento de capacidades en temas de mercadotecnia, diseño y empaque de producto, mejora de procesos en la empresa, Formación para la Obtención de certificados de Calidad, seguridad e inocuidad, Ventas y Servicio a clientes, Eficiencia energética y protección al ambiente, Formación en capacidades administrativas, contables y legales, Mejora Continua de la Calidad y Apoyo para la consultoría "in situ" en temas de Exportación.	5,521

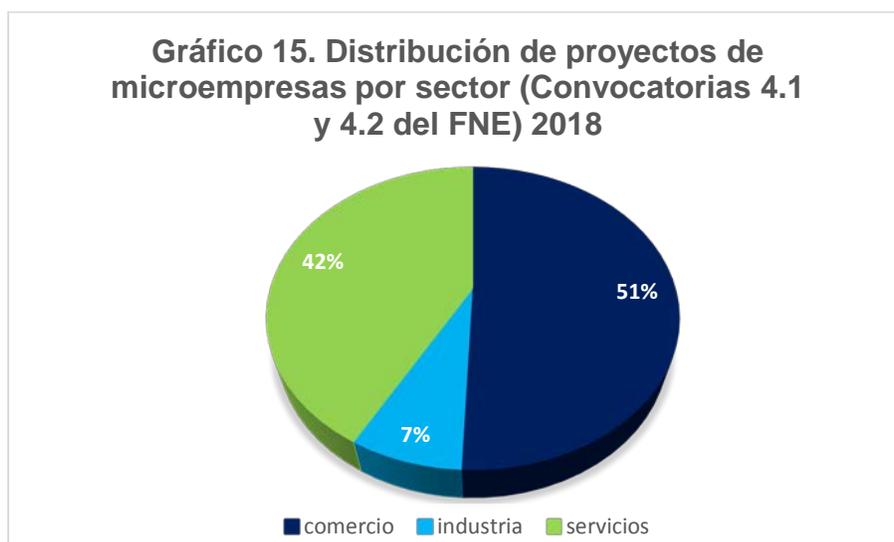
Fuente: Elaboración propia con información del INADEM.

El 88.4% de los proyectos presentados por microempresas corresponden a las convocatorias 4.1 Fortalecimiento para MIPYMES y 4.2 Formación Empresarial para MIPYMES, las cuales otorgan un monto máximo de apoyo de \$10,000.00 y \$50,000.00 respectivamente.

En total se otorgaron 201.6 millones de pesos bajo estas convocatorias. Es importante señalar que los rubros de apoyo se refieren a asesoría empresarial y

formación o fortalecimiento de capacidades en diferentes temas empresariales, exceptuando el de tecnologías de información, el cual contempla: Conectividad (Acceso a Internet por al menos 6 meses), Hardware (Tableta o teléfono inteligente), Dispositivo para cobro con Tarjeta Bancaria y Software de gestión empresarial.

De estos 9,939 proyectos, el 51% pertenece al sector comercio, 42% al sector servicios y 7% al sector industria:



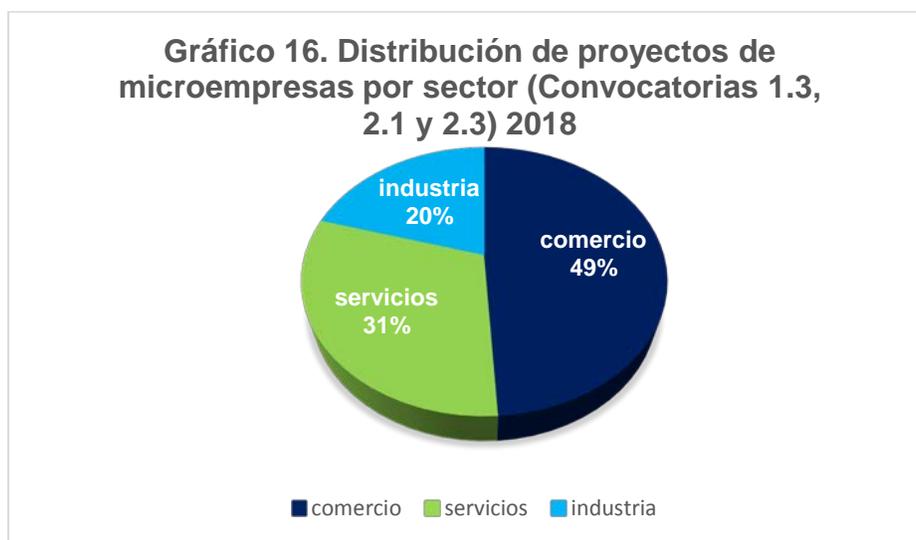
Fuente: Elaboración propia con información del INADEM.

De acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) 2019, el mayor porcentaje de unidades económicas del país se concentra en el sector económico “Comercio al por menor”, posteriormente se ubican en “Otros servicios” y en tercer lugar “Industria manufacturera”, lo cual explica que los apoyos se encuentren dirigidos de ese modo.

Respecto a los apoyos otorgados a través de la Convocatoria 1.3 Reactivación Económica y de apoyo a los Programas: De la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la Cruzada Nacional Contra el Hambre, 2.1 Fomento a las Iniciativas de Innovación y 2.3 Creación o Fortalecimiento de Empresas Básicas a través del Programa de Incubación en Línea (PIL), las cuales apoyan rubros como infraestructura productiva, equipamiento, líneas de producción, tecnología e

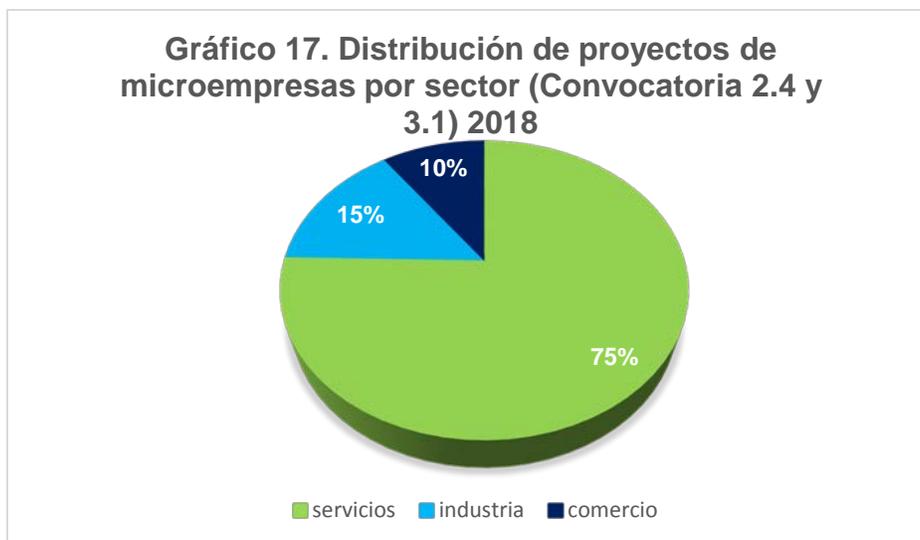
innovación, en 2018 se beneficiaron 1,094 proyectos por un monto de 366.1 millones de pesos.

De estos 1,094 proyectos, 536 corresponden al sector comercio, 334 al sector servicios y 224 al sector industria, mismos que se encuentran distribuidos de acuerdo con la concentración que existe en el número de unidades por sector.



Fuente: Elaboración propia con información del INADEM.

Por último, mediante la Convocatoria 2.4 Incubación de Alto Impacto, Aceleración de Empresas y Talleres de Alta Especialización y 3.1 Apoyo a Emprendimientos de Alto Impacto, se apoyaron 203 proyectos de incubación y emprendimientos de alto impacto, aceleración y talleres, con un monto de 320.1 millones de pesos. La distribución por sectores es de 153 proyectos del sector servicios, 30 del sector industria y 20 corresponden al sector comercio.



Fuente: Elaboración propia con información del INADEM

Del gráfico anterior se señala que, a comparación de los dos casos anteriores, el sector predominante es el de servicios, posteriormente industria y por último comercio, esto podría relacionarse con el hecho de que la definición utilizada por el INADEM de “emprendimiento de alto impacto” es la siguiente:

Empresas que cuenten con alto potencial económico y escalamiento global, basados en nuevas y/o mejores soluciones que se traduzcan en productos, servicios y/o modelos de negocio con un impacto integral en su entorno.

Y sus características son:

- Son Innovadores
- Tienen productos o servicios diferenciados
- Aprovechan la tecnología
- Crean valor
- Resuelven problemas de manera efectiva
- Son desarrollados por equipos multidisciplinarios
- Tienen un impacto Global
- Son Económicamente Rentables
- Son Escalables
- Son Replicables

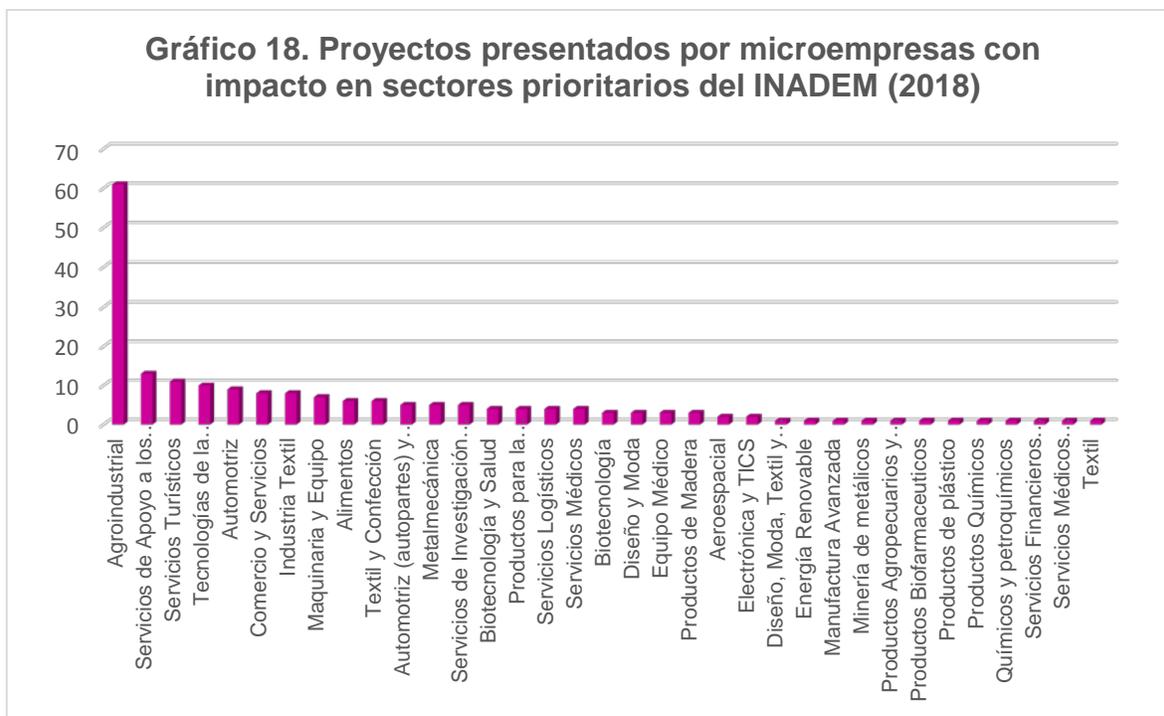
Asimismo, el Foro Económico Mundial habla de emprendimiento de alto impacto como aquel que resulta crítico para el desarrollo de innovaciones y beneficios para el consumidor, que crea más puestos de trabajo y mayor riqueza para sus fundadores (Foro Económico Mundial, 2014).

Las características antes descritas normalmente no son propias del sector comercio y menos el denominado “al por menor”, sector económico que predomina en las unidades económicas del país. Por lo que, en primer lugar, se ubica la industria, sector con mayor capacidad de generar proyectos de innovación y de creación de valor.

Con relación a los “sectores prioritarios” (anteriormente denominados sectores estratégicos), mismos que el INADEM define como:

“Sectores productivos para lograr el desarrollo económico nacional definidos como tales por la Secretaría de Economía, o el INADEM y/o las Entidades Federativas a través de los Consejos Estatales para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. El mapa de los SECTORES PRIORITARIOS se actualizará periódicamente y se encontrará disponible en la página web del INADEM: <https://www.inadem.gob.mx/fondo-nacional-emprendedor/sectores-estrategicos/>”

De la información disponible de los proyectos apoyados en 2018, se identificó que únicamente 198 se encuentran registrados con impacto en sectores prioritarios, los principales sectores: agroindustrial, servicios de apoyo a los negocios, servicios turísticos, tecnologías de la información y automotriz:



Fuente: Elaboración propia con información del INADEM.

De acuerdo con la definición proporcionada para sectores prioritarios, la baja participación de proyectos ubicados en estos sectores nos supondría que el impacto en el desarrollo económico nacional es pequeño.

El resto de los proyectos se encuentra ubicado en diferentes sectores, los principales se mencionan a continuación:

Sector	Proyectos
Comercio al por menor en tiendas de abarrotes ultramarinos y misceláneas	982
Comercio al por menor de otros alimentos	362
Salones y clínicas de belleza y peluquerías	338
Otros servicios de apoyo a los negocios	294
Comercio al por menor de artículos de papelería	285
Servicios de contabilidad y auditoría	184
Comercio al por menor de disfraces vestimenta regional y vestidos de novia	163
Otros servicios profesionales científicos y técnicos	158
Reparación mecánica en general de automóviles y camiones	142
Restaurantes con servicio de preparación de alimentos a la carta o de comida corrida	139
Comercio al por menor de calzado	134
Comercio al por menor de ropa excepto de bebé y lencería	121

Restaurantes que preparan otro tipo de alimentos para llevar	119
Comercio al por menor de artículos de perfumería y cosméticos	118
Agencias de publicidad	115
Panificación tradicional	115
Comercio al por menor de frutas y verduras frescas	113
Comercio al por menor de mobiliario equipo y accesorios de cómputo	107
Comercio al por menor en ferreterías y tlapalerías	107
Comercio al por menor de partes y refacciones nuevas para automóviles camionetas y camiones	103
Elaboración de tortillas de maíz y molienda de nixtamal	103
Comercio al por menor de carnes rojas	91
Comercio al por menor de bisutería y accesorios de vestir	90
Comercio al por menor en tiendas de artesanías	90
Elaboración de alimentos frescos para consumo inmediato	85
Transporte de pasajeros en taxis de ruleteo	85

Fuente: Elaboración propia con información del INADEM.

La mayoría de los proyectos se ubican en el sector denominado “Comercio al por menor” de diferentes productos.

Ahora bien, respecto a la comprobación de los proyectos apoyados por el Fondo Nacional Emprendedor de 2013 a 2018, de acuerdo con la información proporcionada por el INADEM, hasta el momento se han acreditado 61,106 proyectos del total, lo que representa el 57.2%.

El 42.7% restante corresponde a proyectos que a la fecha no han podido cerrarse, ya sea por incumplimiento por parte de los beneficiarios, o por atraso en la revisión de la documentación presentada. Esta situación ocasiona que no sea posible contar con la información completa para realizar el análisis de los resultados y de los impactos. Sobre este último punto profundizaremos en el siguiente apartado.

Del análisis realizado se observa lo siguiente:

- De 2013 a 2018, la evidencia señala que la demanda que se ha tenido en las convocatorias por estado concuerda con la concentración de unidades económicas en los estados, es decir, Ciudad de México, Estado de México y Jalisco.

- En 2018 el mayor número de proyectos de microempresas se ubica en sectores que no generan valor agregado (comercio al por menor), lo cual coincide con el dato de que la mayoría de las microempresas del país pertenecen a este sector. Únicamente las convocatorias dirigidas a proyectos de alto impacto apoyaron en un mayor porcentaje al sector servicios.
- En 2018 la mayoría de los proyectos presentados por microempresas, son para la obtención de asesoría empresarial y formación o fortalecimiento de capacidades en diferentes temas empresariales, así como tecnologías de información, las cuales contemplan: Conectividad (Acceso a Internet por al menos 6 meses), Hardware (Tableta o teléfono inteligente), Dispositivo para cobro con Tarjeta Bancaria y Software de gestión empresarial, y no a proyectos productivos que permitan generar mayor valor, incrementar productividad y propiciar el crecimiento en las empresas.
- En 2018 el sector prioritario con mayor número de proyectos de microempresas es el agroindustrial.
- Se cuenta con un rezago importante en la comprobación de los proyectos, lo cual podría ser reflejo de la falta de mecanismos adecuados de control y seguimiento.

3.2 Análisis cualitativo del Fondo Nacional Emprendedor

Se realizó una entrevista a un empresario beneficiado por el Fondo Nacional Emprendedor, con la finalidad de conocer su experiencia y opinión acerca del apoyo obtenido.

Asimismo, se entrevistó a tres funcionarios públicos que laboraron en el Instituto Nacional del Emprendedor por aproximadamente 6 años, así como en la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y que además cuentan con experiencia en temas de MIPYMES.

Lo anterior con la finalidad de conocer su percepción acerca de esta política pública, fundamentada desde de un conocimiento profundo y empírico de la Institución.

El empresario entrevistado mencionó que considera muy importante continuar con el apoyo a las microempresas por parte del Gobierno Federal a través del financiamiento público, debido a que los créditos bancarios son muy costosos, además de que es complicado acceder a ellos, igualmente comentó que son varios emprendedores que saben invertir y aportar buenas cosas a la sociedad y al país.

También comentó que decidió solicitar el apoyo al INADEM, debido a que quería apoyarse con una institución dedicada al “emprendedor”, ya que saben y conocen los retos que se tienen para sacar adelante un negocio.

Acerca de la facilidad para acceder al apoyo, indicó que es sencillo, siempre y cuando se tengan las metas y el rumbo de la empresa bien definido. identificó como área de oportunidad en el proceso de aplicación, el Sistema Emprendedor, plataforma utilizada para realizar el registro de solicitudes.

Mencionó que con el apoyo fue posible incrementar ventas, ya que compraron maquinaria que la competencia no tiene por ser costosa, y a su vez esto les originó mayor requerimiento de personal. También ayudó a que la empresa fuera más productiva con una maquinaria que triplica su producción, y con maquinaria que aporta un plus a sus procesos.

El empresario no identificó ninguna área de oportunidad en el proceso de comprobación del apoyo recibido por el INADEM.

Con relación a las entrevistas realizadas a funcionarios públicos, se eligieron los siguientes perfiles:

1. Nivel de cargo: Director General

Nivel de estudios: Doctorado

Años de experiencia en el INADEM: 6

Años de experiencia en la SPYME: 12

Años de experiencia en temas de MIPYMES: 25

2. Nivel de cargo: Director de Área
Nivel de estudios: Maestría
Años de experiencia en el INADEM: 6
Años de experiencia en la SPYME: 3
Años de experiencia en temas de MIPYMEs: 19

3. Nivel de cargo: Director de Área
Nivel de estudios: Maestría
Años de experiencia en el INADEM: 6
Años de experiencia en la SPYME: 6
Años de experiencia como consultor en temas de MIPYMEs: 13

Se realizó una serie de preguntas relativas a financiamiento público, deficiencias, aciertos, mecanismos de control y asignación de recursos del Fondo Nacional Emprendedor.

La primera pregunta consistió en saber si consideraban que el financiamiento público es necesario para apoyar a las microempresas del país, y el porqué de su respuesta, a lo que contestaron lo siguiente:

El primer funcionario respondió que la micro y pequeña empresa particularmente no cuenta con recursos, ni con una cultura financiera, lo que hace necesario contar con esquemas para este grupo de empresas que faciliten el acceso a recursos, además de que la banca comercial no les proporciona el financiamiento.

Asimismo, indicó que no solo se requiere contar con financiamiento público, sino también con los mecanismos que faciliten el acceso y que permitan ir generando una cultura financiera, lo que a su vez permitiría generar un “expediente pyme” que contenga las características de la empresa y su historial para posteriores financiamientos.

Aseveró que el financiamiento público ha permitido apoyar sectores de la economía que tradicionalmente no son sujetos de crédito y que esto ha permitido su impulso.

El segundo funcionario público también tuvo una respuesta positiva en cuanto a la necesidad del financiamiento público, debido a que muchos de los empresarios no pueden acceder a un crédito bancario por no cumplir con los requisitos, y que además cuentan con muy buenos proyectos, dignos de ser financiados para poder tener crecimiento en su empresa y como emprendedor, por lo que, considera que sí debe de haber una participación del gobierno, debido a los esquemas tan cerrados de la banca comercial para apoyar a estas empresas.

El tercer funcionario público, también estuvo de acuerdo en la necesidad de contar con un financiamiento público para apoyar a las microempresas del país, toda vez que esto les ayuda a crecer.

Posteriormente, se les cuestionó si consideraban que los apoyos del INADEM se han otorgado con una identificación previa de necesidades de las empresas, y el porqué de su respuesta, a lo que indicaron:

El primer entrevistado respondió que no, debido a que no se tiene un proceso de seguimiento de las empresas en lo particular y no se conocen realmente sus capacidades, por lo tanto, se desconoce si el financiamiento proporcionado será efectivo.

Además, mencionó que algunos estudios han demostrado que empresas apoyadas por el gobierno no han subsistido aún con esta intervención por la misma razón, de que no se tiene identificado en qué etapa de desarrollo se encuentran las empresas, y si es que se encuentran listas para cierto de apoyos. Enfatizó que únicamente se realizan actividades administrativas para verificar el cumplimiento de los proyectos, pero no más allá de una detección de necesidades previas o posteriores.

El segundo entrevistado comentó que en 2013, cuando se creó el INADEM se realizaron rondas de “focus group”, en las cuales se invitaron a 10 grupos diferentes de actores, entre cámaras empresariales, emprendedores, empresarios, academia, entre otros, y derivado de varias preguntas, se identificaron las necesidades de los emprendedores y empresarios que entrarían en el INADEM, sin embargo, a su criterio, fue de una manera tan apresurada por la premura de abrir las convocatorias del Fondo, que no se utilizó una metodología apropiada para identificar las necesidades, y fue sobre la marcha que se fueron adecuando las convocatorias.

No omite señalar, que considera que los apoyos si llegaron a la población objetivo, sin embargo, sugiere ir replanteando la política pública con el paso del tiempo, debido a los constantes cambios en las necesidades de las empresas.

El tercer entrevistado respondió que sí, que la política pública fue diseñada en términos generales a partir de las necesidades de las empresas, y al momento de solicitar el apoyo al INADEM, el empresario presenta en lo particular sus necesidades, tan es así, que se tenían diversas convocatorias que se alineaban a rubros específicos de apoyo, y al amparo de éstas, el empresario solicitaba el recurso federal.

Respecto a las deficiencias identificadas en el diseño o implementación del Fondo Nacional Emprendedor como política pública, comentaron lo siguiente:

El primer funcionario mencionó las deficiencias identificadas a partir de diferentes enfoques, el primero fue el cuestionar si incluso se contaba con una política pública, debido a que el Instituto lo único que hizo fue instrumentar un fondo para impulsar a diferentes perfiles de empresas, sin embargo, no lo considera como una política pública en estricto sentido.

El segundo enfoque sería en términos de operación, argumentando que los Organismos Intermedios que participan, refiriéndose a cámaras empresariales, instituciones educativas, entre otros, no responden a las necesidades de su sector

o de las mismas empresas, y más bien responden a intereses propios y a la necesidad de contar con recursos, los cuales requieren para cumplir sus objetivos, dejando de lado su función como intermediario.

Y el último enfoque, lo refirió como la falta de coordinación en la administración pública federal y su vez a nivel estatal y municipal, ya que prácticamente no existe, incluso dentro del mismo Instituto no existe una sinergia entre los diferentes esquemas, comentó que esto se derivó en duplicidad de apoyos, y que los mismos solicitantes eran beneficiados con varios apoyos dentro de la misma Secretaría de Economía, o en otras Secretarías, incluso cuando existe una especialización para cada una, volviendo a hacer hincapié en que no existe una política pública definida.

El segundo funcionario identificó como primera deficiencia, el margen de expectativa por parte de los empresarios ante el INADEM, ya que no hubo recursos suficientes para cubrir todas las solicitudes, como segunda deficiencia detectó que no hubo un parámetro para identificar proyectos “poco prioritarios”, y por ende de poco valor, y que tampoco existió un factor para identificar proyectos “chuecos” o “falsos”, que las empresas solicitaron de manera fraudulenta, simplemente para obtener recursos.

Y, por último, en el proceso de seguimiento, el número de proyectos sobrepasó el número de recursos humanos disponibles para poder realizar las actividades correspondientes a la verificación de los recursos.

El tercer entrevistado, indicó que a su parecer se amplió demasiado la forma de entregar los apoyos, es decir, que eran muchas Convocatorias y eso complicó de manera importante la operación, no sólo para el diseño de éstas, sino para los procesos de evolución; señaló que el gobierno por naturaleza carece de recursos humanos y de otro tipo de recursos.

Asimismo, comentó que no se realizó un piloto de los mecanismos de comprobación, ya que se reglamentaron de forma estricta los mecanismos para

acreditar el uso del recurso, sin tomar en consideración el dinamismo del empresariado, situación que hizo sumamente complicado tener un avance significativo en la acreditación del uso del apoyo.

Respecto a los aciertos identificados en el diseño o implementación del Fondo Nacional Emprendedor como política pública, el primer entrevistado indicó que sí fue un esquema de apoyo que benefició a varias empresas, y que las empresas que ya se encontraban listas para beneficiarse del apoyo, se pueden considerar como casos de éxito, refiriéndose a empresas que pudieron aprovechar los recursos de manera positiva, jóvenes que crearon sus empresas y empresas que lograron posicionarse, crecer o articularse, y que de otra forma no lo hubieran logrado, sin embargo, el éxito lo relaciona con las características de las empresas y nivel de preparación, lo que a su vez excluyó a las micro o pequeñas empresas que no tienen ciertas capacidades o acceso a ciertos servicios de consultoría para la realización de planes de negocio y/o de acercamiento a las tecnologías de la información, que les permitiera solicitar los apoyos.

Otro acierto que mencionó fue el proceso de evaluación que se generó en el Instituto, modificándose las estructuras responsables de realizarlo, lo que permitió aislar todo el proceso y evitar que los mismos funcionarios públicos evaluaran y dieran seguimiento a los proyectos, y que además se hizo uso de personal especializado, con reglas más claras, mayor transparencia y con toda la información pública para participar en las convocatorias; aseveró que este proceso fue totalmente distinto a todo lo que se había realizado en programas anteriores de apoyo a MIPYMES.

Los otros dos entrevistados coincidieron en que el mayor acierto fue que los emprendedores o empresarios pudieron solicitar y recibir el recurso de manera directa, y ya no solo a través de Organismos Intermedios.

Con relación a las áreas de oportunidad identificables en el proceso de asignación de los recursos a los proyectos, el primer funcionario identificó como área de

oportunidad, el desarrollo de los elementos de evaluación, pues no se contaba con metodologías para desarrollar guías de evaluación que correspondiera a los objetivos de las convocatorias.

Otro aspecto es la formación de los recursos humanos que participan en el proceso de evaluación, si bien es cierto eran expertos en evaluación de proyectos, se requiere de personal que se especialice en otros temas, como innovación, política pública o impacto social. Otra área de oportunidad que mencionó fue la falta de tiempo para la capacitación de los evaluadores y para la realización de las mismas evaluaciones.

Asimismo, indicó que desde el 2000 no ha cambiado la asignación de recursos, es decir, desde la identificación de la población objetivo, no hay claridad en algunos casos, sobre todo en las convocatorias que participaban en programas sociales; mencionó que la asignación no se ha realizado de acuerdo con el público objetivo, no se ha delimitado lo suficiente y considerando que existen pocos recursos, debería de haber una mayor focalización, ya que no es posible atender a todo el universo de MIPYMES.

Y, por último, el área de oportunidad que identifica como la más relevante es la falta de tiempo para realizar la asignación de los recursos de manera oportuna, es decir, el Instituto no ha tenido la capacidad para realizar las actividades previas a la asignación de recursos en tiempo, por lo que se otorgan los recursos en los últimos dos trimestres del año, lo cual también provoca un retraso importante en las actividades posteriores, como la verificación de los recursos. Incluso mencionó que uno de los principales objetivos del Fondo era otorgar los recursos en parcialidades en función de los avances de los proyectos, sin embargo, no se logró.

Los otros dos funcionarios mencionaron respecto a este proceso de asignación de recursos, las reglas de operación y el diseño de este son correctos, sin embargo, los “vicios externos” de consultores, personal de gobiernos municipales, cámaras empresariales, entre otros actores, impactan de manera negativa, por lo que se

requiere de medidas más coercitivas para eliminar estos vicios, y buscar destinar los recursos a los empresarios que sí lo necesiten.

También se les cuestionó si consideraban que los mecanismos de control eran los adecuados para la correcta verificación del ejercicio de los recursos y el porqué de su respuesta:

Los tres entrevistados indicaron que no son los adecuados, el primero precisando que derivado de que las empresas no están preparadas y que no se les otorgan los recursos en tiempo, se genera una distorsión en la ejecución de los proyectos, ajustándose a las nuevas condiciones y provocando que presenten documentación falsa.

Comentó que el hecho de no poder otorgar los recursos en función de los avances, lo cual requiere de una gran cantidad de recursos humanos y de sistemas eficientes, mismos que no se tienen, genera que los mecanismos de control no sean exitosos.

Todo el desfase en actividades provoca un seguimiento no efectivo, dejando proyectos pendientes incluso de los primeros años del Instituto. Indicó que no se cuenta con las herramientas para poder realizar las actividades, como lo es un sistema que se adecue a las necesidades tanto de los funcionarios como de los empresarios, y que además permita identificar duplicidad de apoyos, y que incluso extrapolando a la administración pública federal tampoco se cuentan con mecanismos de control suficientes.

Mencionó que los mecanismos de control no están hechos para asesorar a los empresarios para cumplir obligaciones, para eliminar malas prácticas, y que además no hay sanciones adecuadas para quienes las realizan y que a veces las estrategias de seguimiento se flexibilizan con la finalidad de demostrar que existe una buena administración de recursos, sin embargo, nunca se vio si los recursos tuvieron una correcta aplicación.

Y, por último, comentó que los consultores externos aprovecharon este escenario para ofrecer servicios para la comprobación de los recursos, únicamente enfocándose a cumplir con la documentación, y no más allá.

El segundo entrevistado mencionó que las Reglas de Operación del Fondo son muy ambiguas, y que no prevén muchas situaciones que suceden durante la ejecución de los proyectos, lo que provoca que los proyectos no sean cerrados por falta de normatividad.

El tercer entrevistado indicó que no se diseñó la política pública para tener controles, se elaboró para otorgar recurso, y al olvidar esto, afectó todo el esquema, además de que los pocos controles que quedan se encuentran a discreción de los administradores y si los rotan, los controles cambian junto con ellos.

Por último, se les cuestionó si propondrían continuar con el otorgamiento de apoyos no recuperables, o sugerirían un esquema diferente de apoyo, a lo que respondieron lo siguiente:

Los tres coincidieron en continuar con el otorgamiento de apoyos no recuperables, sin embargo, realizaron las siguientes precisiones:

El primer entrevistado indicó que deben de seguirse otorgando debido a que existen empresas que no pueden hacer nada por falta de recursos, sobre todo las microempresas. Se requiere impulsar la tecnología e innovación, sin embargo, mencionó que debe de haber una participación de otros organismos, como gobiernos de los estados, generando así corresponsabilidad de todos los actores, y no únicamente del gobierno federal para apoyar al sector empresarial.

Reiteró que se requiere identificar las capacidades de las empresas y si cuentan con el potencial de crecer, de no ser así, pueden ser atendidos por otro tipo de programas de menores montos.

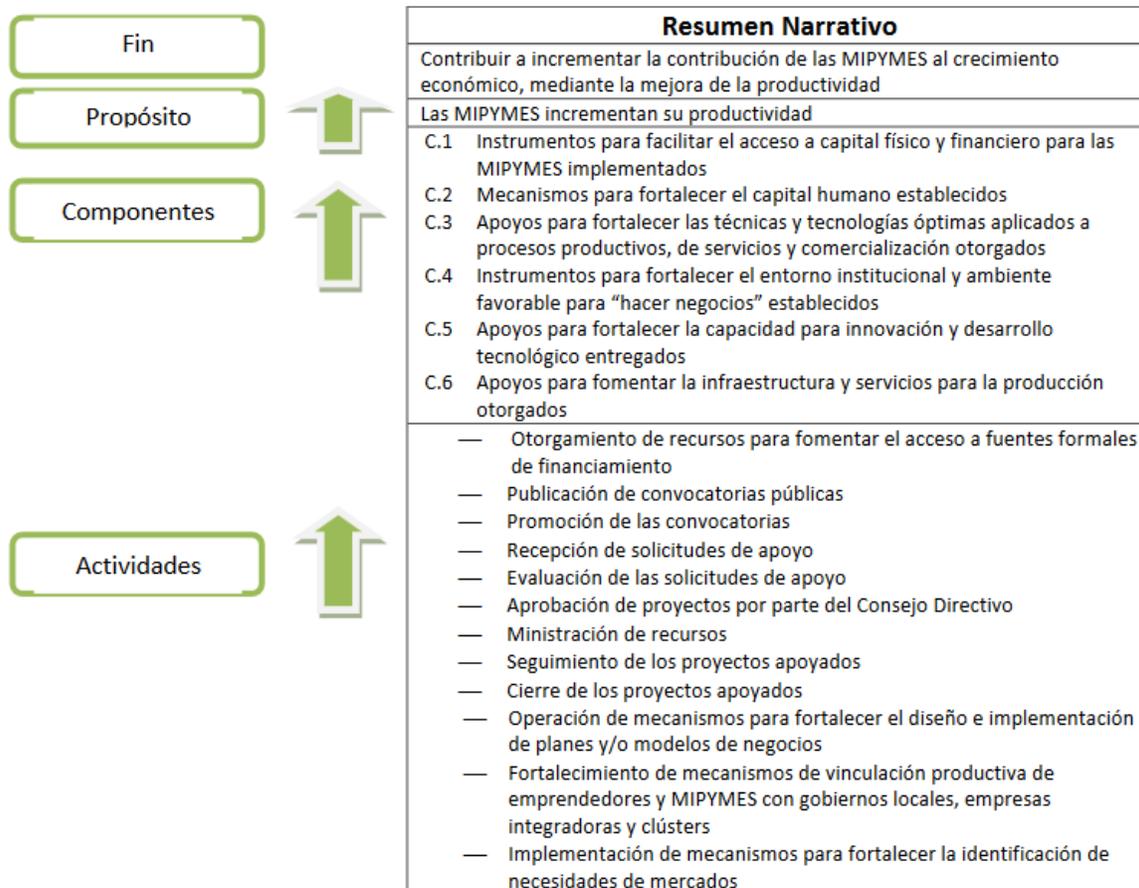
Se debe de partir de un objetivo muy claro, coordinado con otros fondos y esquemas, con perfiles definidos de las empresas, y si no es posible contar con un historial que brinde toda la información para conocer que apoyos requieren, si por lo menos se debe contar con un diagnóstico. Además de que la oferta federal debe estar en función de las necesidades, no viceversa.

El segundo entrevistado comentó que deberían de destinarse los apoyos no recuperables a proyectos verdes o de impacto social, y los que no sean de estos giros, sean apoyados con un financiamiento de tasa preferencial y con montos menores.

Por otro lado, el tercer entrevistado indicó que el “dinero gratis” no ha dado los mejores resultados, y que para poder continuar con subsidios se tiene que cambiar radicalmente la visión de la política pública respecto a la óptica del empresariado y hasta el momento, un funcionario público detrás de una silla no lo puede hacer.

3.3 Indicadores de productividad y crecimiento empresarial del Fondo Nacional Emprendedor

Respecto al indicador de productividad, en el Diagnóstico 2016 del Fondo Nacional Emprendedor, elaborado por el Instituto Nacional del Emprendedor, presentan el análisis de las relaciones causa-efecto de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del FNE, conforme a la guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores de Resultados de la SHCP:



En el cual señalan todas las actividades que deben realizarse para poder lograr que las MIPYMES incrementen su productividad, asimismo, tanto en la MIR de 2016 como en la de 2017, se menciona que el resultado esperado relativo al incremento de productividad es que la productividad de las empresas apoyadas se incremente a una tasa superior a la de la productividad de la economía en general.

Conforme a los resultados obtenidos en los ejercicios 2014 y 2015 en las MIPYMES apoyadas por el FNE, el rango esperado de incremento en la productividad oscila entre 4 y 5%”.

Y que el medio de verificación para 2017 es “Informes finales de los proyectos apoyados incorporados por los beneficiarios en el Sistema Emprendedor, conforme al Anexo E de las Reglas de Operación del programa”, con una frecuencia de medición anual.

De lo anterior, se señala lo siguiente:

- En el portal de transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del programa “Fondo Nacional Emprendedor”, se reporta el cumplimiento de metas del indicador de “Tasa de variación de la productividad total de los factores en las MIPYMES apoyadas” de las empresas apoyadas, de la siguiente manera:

Definición: Mide la variación de la productividad total de los factores en las MIPYMES apoyadas antes y después de recibir los apoyos del Fondo Nacional Emprendedor.

Método de cálculo: $[\{ (\text{Deflactor del IPC en año } t * (\text{Ventas en el año } t + \text{Variación del inventario del año } t) / \text{Deflactor del IPP en año } t * \text{ suma del valor del trabajo, el valor del capital y los insumos del año } t) / (\text{Ventas en el año } t-1 + \text{Variación del inventario del año } t-1) / \text{suma del valor del trabajo, el valor del capital y los insumos en el año } t-1) \} - 1] \times 100 / (\text{Número de empresas apoyadas que presentan reporte de productividad})$

Unidad de medida: Otra

Gráfico 19. Tasa de variación de la productividad total de los factores en las MIPYMES apoyadas antes y después de recibir apoyos del FNE en 2018.



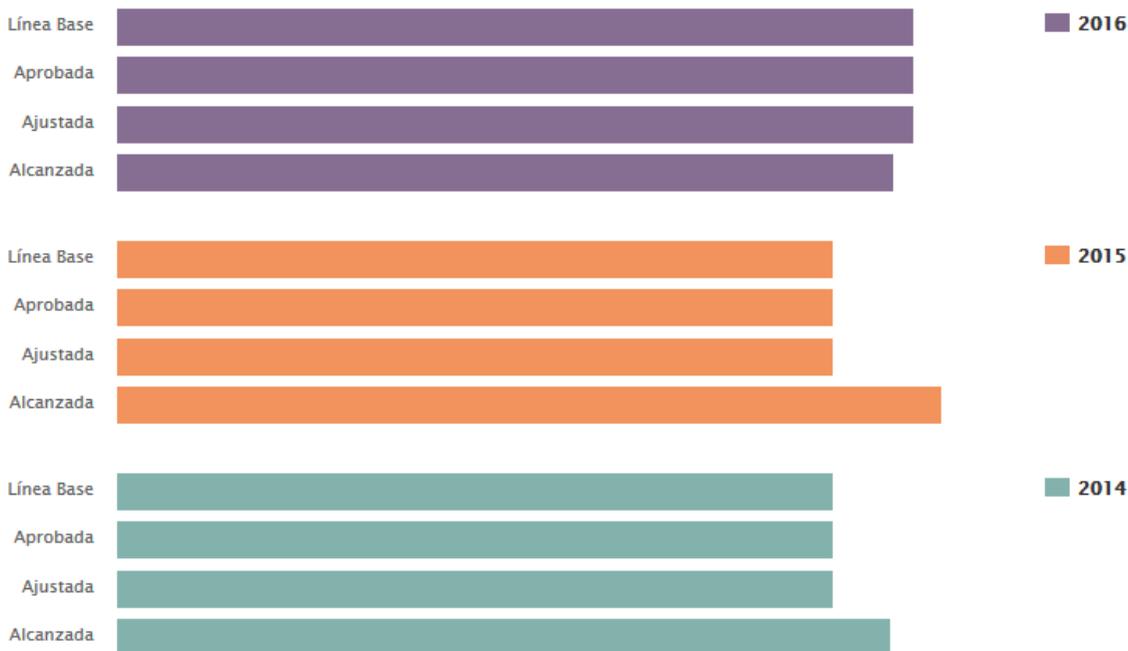
Fuente: Portal de transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del programa “Fondo Nacional Emprendedor”.

Gráfico 20. Tasa de variación de la productividad total de los factores en las MIPYMES apoyadas antes y después de recibir apoyos del FNE en 2017.



Fuente: Portal de transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del programa “Fondo Nacional Emprendedor”.

Gráfico 21. Tasa de variación de la productividad total de los factores en las MIPYMES apoyadas antes y después de recibir apoyos del FNE en 2016, 2015 y 2014.



Fuente: Portal de transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del programa “Fondo Nacional Emprendedor”.

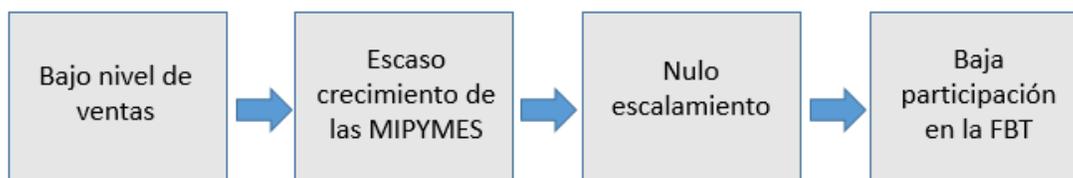
De lo anterior se desprende lo siguiente:

- Tal como se puede apreciar, las gráficas presentadas en dicho portal no contienen una escala en el eje x, por lo que no son claras.
- Para poder medir este impacto de acuerdo con la fórmula arriba señalada, se requiere contar con la variable “Número de empresas apoyadas que presentan reporte de productividad”, sin embargo, en los registros del Fondo, no se cuenta con el dato exacto del % en que cada una de las empresas apoyadas ha incrementado su productividad, es decir, no existe un mecanismo de registro de dicho indicador que permita extraer el dato de manera individual, por lo que se desconoce cómo fue que se calcularon las tasas.

Además, debido a que no se ha realizado el cierre de todos los proyectos apoyados por el Fondo, no es posible contar con todos los Informes Finales que proporcionen la información relativa a los resultados en productividad de cada empresa, y con ello poder verificar si efectivamente se logró un incremento entre el 4 y 5% en todas las empresas apoyadas.

- Hasta que se regularicé el seguimiento y cierre de los proyectos, se generaría esta información, y sería posible consultar el resultado de las empresas, en términos de productividad.
- Es importante señalar, que el programa parte del supuesto de que todas las MIPYMES cuentan con baja productividad, por lo que no se realiza un análisis previo para seleccionar a las empresas que requieren el apoyo para incrementarla.
- Se concluye que no se cuenta con un medio de verificación idóneo que permita medir el incremento de la productividad de las empresas, el cual es primordial para conocer los alcances del programa, y con ello, poder redefinir posibles cambios en la estrategia de apoyo, a partir de información cuantitativa.

Con relación al escalamiento de las empresas, en el árbol de problemas del FNE incluido en el Diagnóstico 2016 del Fondo Nacional Emprendedor, como consecuencia de escaso acceso al financiamiento, se señala lo siguiente:



En la MIR 2017 del Fondo Nacional Emprendedor, se incluye el indicador Tasa de crecimiento en ventas promedio de las MIPYMES apoyadas, con el medio de verificación “Informes trimestrales de los proyectos apoyados incorporados por los beneficiarios en el Sistema Emprendedor, conforme al Anexo E de las Reglas de Operación del programa” y una frecuencia de medición anual.

Y en las metas 2018 señaladas en la página del INADEM, señalan que se estima que la tasa de crecimiento promedio en ventas en las MIPYMES apoyadas se incremente por lo menos en 10%, respecto al nivel registrado a la recepción de los apoyos.

De lo anterior, se señala lo siguiente:

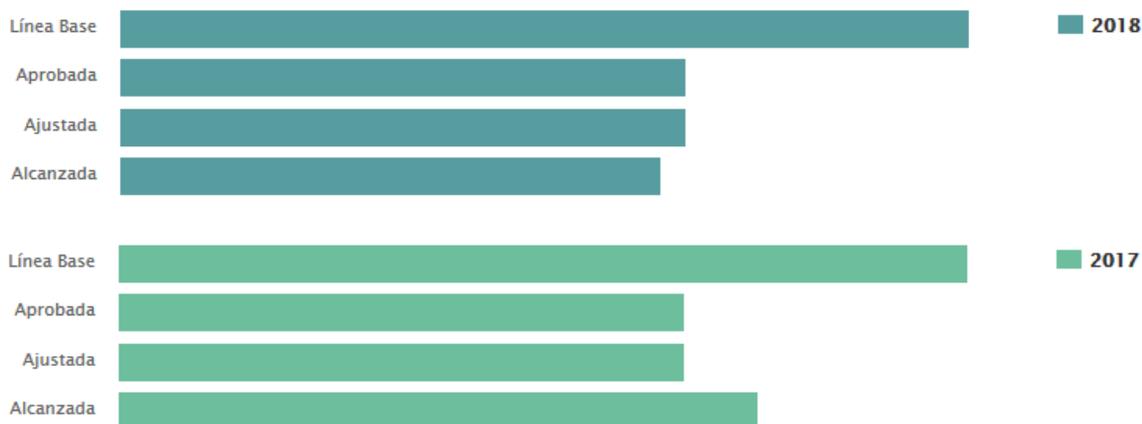
- En el portal de transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del programa “Fondo Nacional Emprendedor”, se reporta el cumplimiento de metas del indicador de “Tasa de crecimiento en ventas promedio de las MIPYMES apoyadas” de las empresas apoyadas, de la siguiente manera:

Definición: Mide el incremento de la productividad reflejado en el comportamiento de las ventas de las MIPYMES apoyadas antes y después de recibir los apoyos del Fondo Nacional Emprendedor

Método de cálculo: $((\text{Ventas promedio registradas por las MIPYMES apoyadas en el año } t / \text{ventas promedio registradas por MIPYMES en el año } t-1) - 1) * 100$

Unidad de medida: Otra

Gráfico 22. Tasa de crecimiento en ventas promedio de las MIPYMES apoyadas por el FNE en 2018 y 2017.



Fuente: Portal de transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del programa “Fondo Nacional Emprendedor”.

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- Tal como se puede apreciar, las gráficas presentadas en dicho portal no contienen una escala en el eje x, por lo que no son claras.
- En los registros del Fondo, no se cuenta con el dato exacto del % en que cada una de las empresas apoyadas ha incrementado sus ventas, es decir, no existe un mecanismo de registro de dicho indicador que permita extraer el dato de manera individual, por lo que se desconoce cómo fue que se calcularon las tasas.
- Debido a que el seguimiento de los proyectos apoyados no se encuentra regularizado, no se cuenta con todos los reportes trimestrales que permitan conocer el nivel de incremento en ventas de cada una de las empresas, y con ello identificar el posible escalamiento empresarial.
- Hasta que se regularice el seguimiento y cierre de los proyectos, se generaría esta información, y sería posible consultar el resultado de las empresas, en términos de incremento en ventas.

- Aun cuando se contara con el dato de incremento en ventas, esto no supone que siempre que se incrementen las ventas de una empresa se generara un escalamiento a una estratificación distinta, es decir, que una microempresa se haya convertido en pequeña empresa, esto dependerá de en qué cantidad se han incrementado dichas ventas, y si con esa cantidad es suficiente para que la empresa aumente de tamaño.
- Se concluye que no se cuenta con un medio de verificación idóneo que permita medir el crecimiento en ventas de las empresas apoyadas, e identificar un posible escalamiento, los cuales son importantes para conocer los alcances del programa, y con ellos, poder redefinir posibles cambios en la estrategia de apoyo, a partir de información cuantitativa.

3.4 Propuesta de política pública para el financiamiento público de microempresas

La literatura relativa al diseño e implementación de políticas públicas nos define algunos puntos importantes que deben considerarse al crear una nueva política pública.

Stephen Linder y Guy Peters (1987) mencionaban que el hecho de brindar una mayor concentración en la fase de implementación ha agregado poco valor al entendimiento teórico en la hechura de las políticas públicas.

En la fase de diseño es muy importante definir adecuadamente en qué consiste la política pública, el objetivo de esta, la población objetivo, los alcances, los recursos necesarios, las limitaciones que existen, metas, indicadores y posibles consecuencias. Todo esto de una manera racional, y tratando de maximizar el costo-beneficio de los recursos públicos.

Los autores Keiser y Meier (1996) sugerían que una política tendría mayores probabilidades de ser exitosa si tiene objetivos claros, coherentes dentro de un contexto sin ambigüedades.

El diseño anteriormente se entendía como compromisos políticos, pero en las nuevas definiciones, comenzó a entenderse de una manera más compleja, como una actividad por medio de la cual era posible construir alternativas con cierto grado de racionalidad, para atender mejor los problemas públicos (Dussage, 2018).

Por lo que, para que una política pública sea adecuada, deben dejarse de lado los compromisos políticos, y buscar atender el problema público de manera adecuada y real.

En cuanto a la fase de implementación, de acuerdo con Grindle, 2009 y Dussage, 2018, se trata de una etapa hasta cierto punto definida y delimitada con claridad y sencillez, pero cuya comprensión plena, tanto teórica como analítica, implica consideraciones temporales (períodos de ejecución, fases de monitoreo); políticas (intereses particulares, valores diversos); administrativas (capacidades institucionales, distribución de recursos); espaciales (ámbitos geográficos, ámbitos de aplicación); y organizativas (redes de actores, relaciones de poder). Así, el proceso de la implementación se convierte fácilmente en la “brecha” o incluso el problema de la implementación.

Como se ha mencionado, la intervención del Estado para apoyar a las MIPYMES no se pone en duda, sin embargo, como toda política pública cuenta con áreas de oportunidad, y de acuerdo con la evidencia empírica presentada anteriormente, en este caso, son muchas las aportaciones que se pueden realizar a los esquemas de financiamiento público que se han diseñado e implementado en los últimos años.

Como señala Barragán y Pagán (2002), al menos, parte del desempeño de las PYMES debe ser resguardado por la política pública, pues depende de variables de entorno ajenas a su control, y considerando el gran potencial que tienen para generar crecimiento económico debido al gran porcentaje de unidades que existen en el país, se ha incluido como parte de la agenda pública.

En la literatura, Romero Luna (2006) y Beck Thorsten (2003) cuestionan las políticas de fomento de las PYME, a través de subvenciones y otras medidas de apoyo financiero directo como instrumento de dudosa eficiencia, y señalan como estrategia más adecuada de fomento empresarial, a aquella orientada a propiciar un ambiente dinámico que favorezca la aparición de nuevos empresarios, nuevas compañías y estimule el desarrollo de las existentes.

Romero Luna (2006) incluso habla de una alternativa más adecuada, la cual parece ser la orientada a estimular el desarrollo en el mercado financiero, de mecanismos específicos de financiación orientados a las necesidades de las PYME, por ejemplo, favoreciendo el desarrollo de capital de riesgo, los sistemas de garantía recíproca, entre otros; él lo llama como “crear un entorno financiero menos hostil a las PYME”.

En conclusión este autor, señala que la evidencia empírica ha demostrado que las subvenciones y otros incentivos financieros fiscales directos no son la mejor estrategia, y le apuesta a una mejora en el entorno empresarial para lograr la creación y el crecimiento de las empresas, y considera que las condiciones ambientales óptimas para el desarrollo son: un clima de estabilidad sociopolítica y macroeconómica, un conjunto de instituciones que funcione y sostenga un marco regulador propicio para el funcionamiento del mercado y del ejercicio de la actividad empresarial, un suministro de aquellos bienes y servicios públicos que repercuten sobre la competitividad de las empresas, así como una sólida cultura empresarial que sostenga y reproduzca los valores y las actitudes emprendedoras, no solo entre los empresarios potenciales o efectivos.

Y particularmente enfatiza que la mejora del entorno debe prestar mayor atención a las empresas de menor tamaño, las cuales son afectadas con mayor intensidad, y con la finalidad de estar en condiciones más igualitarias, se debe considerar la política de defensa de la competencia, la mejora del acceso al mercado financiero, simplificación de trámites administrativos, mejora de régimen fiscal o el fomento de empleo de servicios de asesoramiento especializado para estas empresas.

De acuerdo con Hallberg (2000), resultan acertadas las intervenciones públicas orientadas a corregir aquellos fallos del mercado que representen un sesgo en perjuicio de las PYME, así como la reconsideración de aquellas regulaciones y fallos institucionales que les acarreen desventajas comparativas a este tipo de empresas.

Tomando como referencia lo anterior, para poder contar con un entorno más amigable para estas empresas, es necesario articular diferentes instituciones con distintos objetivos, contar con un escenario socioeconómico estable, regular fallas del mercado e incentivar una cultura financiera, ya que no consideran que las subvenciones sean la estrategia más adecuada, por otro lado, los funcionarios públicos entrevistados argumentaron que sí se requiere contar con apoyos recuperables, por lo menos para las microempresas, debido a los escasos recursos que poseen.

No obstante, debe replantearse la población objetivo a atender, buscando una mayor focalización hacia las empresas que deben apoyarse y debe existir una diferenciación entre los apoyos otorgados a las microempresas, respecto a las pequeñas y medianas, toda vez que cuentan con características distintas.

Como sabemos el número de unidades económicas que son microempresas alcanza casi los 4 millones, y los recursos disponibles, tanto humanos como monetarios no son suficientes en la administración pública, por lo que debe acotarse lo mayor posible.

De acuerdo con Vicente Donato, Christian Haedo y Sara Novaro (2003), para acceder a los programas públicos de apoyo se requiere de competencias específicas, que no están disponibles en todas las empresas, lo cual coincide con lo que mencionaron los entrevistados, respecto a que solo se debe apoyar a las empresas que cuenten con ciertas características, que cuenten con potencial para crecer y que generen mayor valor, lo cual debe identificarse en un diagnóstico previo.

Se mencionó que el contar con un expediente de las empresas, que contenga el historial de estas, respecto a sus características, apoyos obtenidos, y etapa en la que se encuentran, permitiría otorgar apoyos mejor focalizados y adecuar la oferta federal de apoyos de acuerdo con las necesidades de las empresas, y no que las empresas deban ajustarse a lo ya disponible.

Respecto al destino que debe darse a los apoyos, de una encuesta realizada a empresarios argentinos y mexicanos, acerca de programas gubernamentales, resultó que les dan mayor importancia a los programas orientados a la adquisición de activos fijos y seguidamente a los destinados a favorecer a integración de capital de trabajo, y a la restructuración de instalaciones y certificación de calidad. La peculiaridad de elegir programas que fomentan el equipamiento de las empresas no solo es en países latinoamericanos, en Italia el programa más utilizado es el que subsidia la incorporación de maquinaria y equipo innovativo en las empresas (Vicente Donato, Christian Haedo y Sara Novaro, 2003).

Como se explicó en el capítulo anterior, el Fondo Nacional Emprendedor otorga recursos para diferentes rubros de apoyo, entre ellos equipamiento productivo, el cual se considera como elemento fundamental para ayudar al crecimiento de las empresas, debido a que impactan en el proceso productivo, y que además difícilmente las microempresas pueden adquirir, sin embargo, también ofrece recursos para consultoría, capacitación, certificación, infraestructura, adquisición de software, tecnologías de la información, comercialización, entre otros.

El hecho de contar con una gama tan amplia de opciones provoca que en algunas ocasiones los empresarios soliciten algo que realmente no necesitan, es por eso que es importante contar con información previa de la empresa y a partir de ello identificar sus necesidades reales y particulares. De acuerdo con lo que se ha identificado, los apoyos podrían focalizarse básicamente en la adquisición de equipamiento y certificaciones.

Por otro lado, Ferraro y Goldstein (2011), mencionan que es evidente la necesidad de que la asistencia financiera para las MIPYMES vaya acompañada de una política de asistencia técnica, por lo que ambas deben complementarse y la asistencia técnica debe realizarse por personal especializado, que les ayude a los microempresarios a aprovechar de la mejor manera posible los apoyos recibidos, y dependiendo de los avances que se tengan en la correcta comprobación de los recursos otorgados, podrían contar con otro tipo de apoyo como una consultoría especializada, la cual puede abarcar temas relativos a la administración del negocio, procesos contables y fiscales, introducción a nuevos mercados, y a las empresas que ya estén listas para la exportación de productos.

Pavón (2010), destaca la necesidad de establecer criterios claros para que la selección de los beneficiarios sea a través de procesos transparentes, lograr un mayor compromiso de los grandes corporativos, establecer un proyecto de naturaleza transexenal y cuidar particularmente el principio de complementariedad.

Sobre el primer punto, relativo al establecimiento de criterios claros para la selección de beneficiarios de manera transparente, en los últimos años se ha tenido un gran avance en cuanto a la normatividad que rige el procedimiento de selección, ya que se describe detalladamente cómo se realiza, sin embargo, aún falta robustecer los criterios utilizados para la selección de proyectos, es decir, parámetros mejor definidos o incluso metodologías que permitan sistematizar de alguna manera la selección, dejando de lado los “criterios” de los evaluadores.

Sobre este punto también es importante considerar que un funcionario público no puede ser experto en todos los sectores de las empresas, por lo que se debe contar con personal especializado en distintos temas.

En la etapa de evaluación se ha identificado el uso de malas prácticas por parte de consultores externos, que ofrecen bajar recursos federales para las empresas a cambio del pago por sus servicios, siendo que se puede acceder de manera directa sin ningún costo; para poder eliminar esto, se debe propiciar un asesoramiento

integral para las empresas más pequeñas que no cuentan con recursos para solventar el pago de consultores.

Asimismo, la normatividad debe ser lo más accesible posible, así como los sistemas que se utilizan para participar. Esto permitirá no excluir a las microempresas por carecer de ciertos conocimientos y herramientas.

Respecto a los mecanismos de control, esta es una de las mayores áreas de oportunidad que se identificaron en las acciones que se han realizado para apoyar a las MIPYMES, esto debido a que no se han diseñado adecuadamente. Se ha otorgado mayor importancia a brindar el mayor número de apoyos posibles, y beneficiar al mayor número de empresas, sin embargo, no se cuenta con mecanismos estrictos que permitan verificar que los recursos se utilizan de manera adecuada, esto ha provocado que los proyectos se comprueben con documentación que realmente no acredita los resultados, o incluso, no presentan ninguna documentación.

Anteriormente se ha comentado la falta de recursos que existe en la administración pública, y en este caso, los apoyos otorgados sobrepasaron la cantidad de recursos humanos y monetarios disponibles para verificarlos, se debió de otorgar la cantidad proporcional de proyectos que podían verificarse, es decir una mejor distribución y uso de los recursos federales, ya que por entregar tantos apoyos se perdió el control sobre los mismos.

La política pública de apoyo a las microempresas debe considerar todos los recursos y herramientas necesarias, tanto en el diseño como en la implementación, y para poder verificar que el destino de los recursos se cumple se necesita constatar físicamente a las empresas y dar un seguimiento a sus avances y resultados, incluso posteriormente, para conocer si han logrado subsistir.

Respecto a los resultados que se buscan alcanzar, actualmente es el incremento de la productividad de las empresas. En la encuesta anteriormente mencionada, la

cual se realizó a mexicanos y argentinos, se identificó que si el objetivo general de los programas de apoyo gubernamental fuera el de favorecer el aumento de la productividad de las empresas, deberían apuntar a estimular: la mayor difusión de normas de certificación ISO, la incorporación de maquinaria y equipo destinada a incrementar la automatización del proceso productivo, la mayor tercerización de actividades productivas y administrativas, la adopción del sistema de remuneración variable y la incorporación al plantel de ocupados de profesionales universitarios. (Ferraro y Goldstein, 2011).

El hecho de alinear los apoyos a la adquisición de equipamiento, y a las certificaciones, como se mencionó anteriormente, coadyuvaría a que las empresas logren mejorar sus procesos y ser más productivas, lo que además exige contar con indicadores útiles que permitan medir los impactos en las empresas, no solo al inicio, sino también al final y posterior a la conclusión del apoyo. También se requiere contar con grupos de control en donde se pueda diferenciar los resultados de las empresas beneficiadas en el tiempo, respecto a las que no han sido beneficiadas.

Una característica genérica de los programas para apoyar a las MIPYMES en México, es la falta de indicadores claros, útiles y medibles de impacto, aun cuando se establecen criterios de medición, la mayoría de éstos son poco operacionales y cuantificables, por lo que se enfocan en la medición de empleos creados, no obstante, esto puede distorsionar los incentivos en términos de innovación, ya que con la incorporación de la automatización, innovación y sistemas de producción más eficientes, pueden no crearse o incluso disminuir el número de empleos en el corto plazo.

Por ello, se requieren indicadores que reflejen otro tipo de resultados, como el incremento en la productividad, competitividad y valor agregado (Salas, Correa, Saracho y Valdés).

Otro tema que resalta Pavón (2010), es que se encuentra pendiente la evaluación de resultados, ya que se carece de indicadores para medir el impacto de los programas gubernamentales dirigidos a PYMES, que sean útiles, medibles y representativos, de su efecto en materia de productividad, rentabilidad y competitividad.

Actualmente, el principal indicador de éxito son el número de empresas atendidas o la creación de empleo, señales manipulables e insuficientes, con potencial para distorsionar los incentivos de las autoridades, y que ignoran los factores que realmente detonan el crecimiento y el empleo de manera sostenida.

Los indicadores principales que se han establecido para la medición de los resultados de los proyectos apoyados por el Fondo Nacional Emprendedor, consistentes en número de empresas beneficiadas, número de empleos conservados y creados, y últimamente incremento de la productividad, no han podido ser medidos debido al atraso y falta de mecanismos y herramientas en los procesos de verificación de los recursos que provean la información necesaria.

Se necesitan indicadores posibles de medir y que realmente estén alineados a lo que se busca impactar, si el objetivo es impactar en la productividad de las empresas, no tiene sentido considerar el número de empresas beneficiadas o de empleos conservados y generados, sino más bien, el porcentaje de incremento de la productividad con datos reales y finales, y además conocer cómo fue que lo lograron de las siguientes opciones:

- a) La disminución de costos o gastos debido a mejora de procesos.
- b) Incremento de ingresos o utilidades, a partir de ajustes en procesos.
- c) Adquisición de equipo que ahorre insumos o materia prima.
- d) Aumento de su capacidad instalada.
- e) Aumento de la producción de productos o servicios.
- f) Disminución de tiempos en su operación.

Salas, Correa, Saracho y Valdés recalcan que cualquier programa con recursos públicos debe tener un beneficio público como resultado, y que, en los programas de apoyo a las PYMES, el resultado también tiene que generar los incentivos correctos para que las empresas mejoren su posición, y que se subsidien ciertas actividades que las empresas no harían sin el apoyo. Además, señalan que no existe un debate acerca de la existencia de los programas de apoyo a PYMES, sin embargo, sí indican que aún hay mucho por hacer para mejorarlos.

Como comentan los autores Salas, Correa, Saracho y Valdés las empresas deben de tener el incentivo de aprovechar el apoyo otorgado, lo cual se entendería existe, sin embargo, para los casos que no sea así, deben existir sanciones realmente rigurosas para aquellos que no hagan un buen uso de los recursos. Hay que tener presente que los recursos federales deben de maximizarse, por lo que se deben otorgar de manera eficiente y a las empresas que generarán mayores beneficios para la sociedad.

El Banco de México (2018) considera que, para incentivar el crecimiento económico, existe la necesidad de revisar el diseño institucional en dos dimensiones, por un lado, debe de promover una mejor asignación de los recursos productivos de la economía y sentar los incentivos adecuados de modo que se privilegie la creación de valor por encima de la búsqueda de rentas.

Por otro lado, las instituciones, además de que deben establecer una regulación clara y apropiada, es necesario que la hagan cumplir con imparcialidad. Para ello, deben contar con la fortaleza y autonomía que les permita actuar conforme a sus respectivos mandatos como contrapeso a los distintos intereses públicos y privados.

Adicional a las mejoras realizadas a la propia operación del Fondo, existen otras consideraciones que deben mencionarse respecto a la política pública en general de apoyo a las MIPYMES. Stumpo (2004), por ejemplo, considera que los mayores problemas de las MIPYMES radican en la incapacidad del Estado para emprender acciones integrales que desarrollen este sector empresarial, pues solo se ejecutan políticas individuales sin mayor futuro.

Salas, Correa, Saracho y Valdés en el texto “El tamaño importa, las políticas pro PYMES y la competitividad” explica que una de las principales quejas y observaciones a los programas de apoyo a las PYMES es la falta de institucionalización y continuidad; es común que cambien de nombre, instrumentos, requisitos y apoyos en periodos relativamente cortos de tiempo. Esto se ve reflejado en PYMES que no terminaron su participación en los programas, en políticas sin resultados o impacto, y en la baja competitividad de muchas PYMES participantes.

Actualmente el Instituto Nacional Emprendedor se encuentra en un proceso de extinción, fue retirado de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, y en 2019, fue publicada la última convocatoria del Fondo. Si bien es cierto, se identifican áreas de oportunidad importantes, no se deben desacreditar los avances obtenidos, y sobre todo deben considerarse para la próxima política pública. Esto con la finalidad de no cometer los mismos errores y sobre todo buscar una continuidad que permita generar resultados a largo plazo, más allá de los cambios de sexenio y cambios de estrategias.

Asimismo, los proyectos pendientes de acreditar del Fondo, lo cual corresponde a una cantidad importante de recursos, no pueden quedarse sin una verificación y sin una medición de indicadores, toda vez que supondría retroceder y echar por la borda el trabajo realizado en años anteriores.

La OCDE (2019) reconoce el esfuerzo que los países de América Latina han realizado para implementar Planes Nacionales de Desarrollo a largo plazo, intersectoriales y coordinados, los cuales requieren de un gran consenso social para garantizar que la rotación gubernamental y los intereses políticos no pongan en riesgo la continuidad, sin embargo, se han identificado dos principales problemas: los países carecen de capacidad técnica para diseñar reformas y programas planificados y que los procesos de implementación carecen de continuidad debido a los frecuentes cambios de gobierno.

Por lo anterior, se detecta una oportunidad importante para replantear la estrategia que se tomará para apoyar a las microempresas del país, como se mencionaba anteriormente, no se pone en duda el hecho de que existe un problema público, sin embargo, es claro que no se ha logrado establecer un esquema eficiente que ayude a las empresas a crecer y a ser más productivas.

Se considera importante realizar un análisis de todos los programas que existen de apoyo a microempresas, eliminar duplicidades y fomentar el principio de complementariedad.

Romero Luna (2006) menciona que se requiere de especial sensibilidad de las administraciones en relación con las PYME, que atiendan los impactos y problemas específicos que las regulaciones, los requisitos administrativos o la imposición plantean a este tipo de empresas, lo cual exige el mantenimiento de un diálogo continuo con el sector de las PYME.

En cuanto a la participación de diferentes actores, además del sector empresarial, la participación de actores estatales, municipales y académicos, tanto en el diseño como en la implementación es fundamental para poder articular una política integral y de mayor cobertura, el Gobierno Federal es incapaz de dar atención a todas las microempresas, sin embargo, con el apoyo de los aliados sería posible cubrir un mayor número de empresas.

Salas, Correa, Saracho y Valdés ponen como ejemplo a otros países que han logrado desarrollar programas eficientes de apoyo a PYMES, como lo son Irlanda y España.

Estos países han aumentado sus niveles de competitividad y desarrollo de forma considerable, a través de la implementación de programas proactivos. En el caso de Irlanda lograron aumentar significativamente su desarrollo tecnológico y en el caso de España lograron aumentar el tamaño de las empresas.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2009), la gran diferencia entre los programas de apoyo de la Unión Europea y los de América Latina es el enfoque que le han dado. La Unión Europea decidió orientar esfuerzos para conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, desarrollando una política territorial e industrial, y destinando recursos a la implementación de programas de **largo plazo**, y fortaleciendo las capacidades institucionales.

En el caso de los países de América Latina no se cuenta con un enfoque de largo plazo que oriente las políticas y programas dirigidos a las MIPYMES, es más bien una visión de corto plazo, con una duración del gobierno en turno, e incluso menor.

Sus enfoques son predominantemente de mercado, con instrumentos sólo basados en la demanda, dónde el desarrollo de la institucionalidad y de las capacidades están bastante ausentes (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Un caso especial es Chile, el cual ha logrado contar con un porcentaje de microempresas menor al de la mayoría de los países de América Latina, sin embargo, de acuerdo con el Informe de resultados: Empresas en Chile del Ministerio de Economía Fomento y Turismo (2017), en este país las principales limitantes de crecimiento son la alta competencia en el mercado y la demanda limitada, y no el acceso al financiamiento, por lo que primero se tendría que superar este obstáculo, para después enfocar las políticas mexicanas hacia otro tipo de objetivos.

En conclusión, no se pone en duda la existencia de políticas públicas eficientes, no obstante, aún se deben fortalecer estos esfuerzos y tal vez sacrificar impactos de manera masiva, para atender de manera efectiva, con mayor calidad, y con una visión a largo plazo.

Conclusiones

Las microempresas en México son parte fundamental de la estructura económica del país, debido al alto porcentaje de unidades económicas que representan y al potencial con el que cuentan para impactar en el crecimiento económico, dada su participación en el Producto Interno Bruto y en la conservación y generación de empleos. Esta situación ha provocado que estas empresas sean consideradas en la agenda pública con mayor interés a partir del año 2000.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que la mayoría de estas empresas no son sujetas de crédito por parte de las instituciones bancarias, debido a las altas tasas de interés, la burocratización del trámite, la falta de garantías por parte de los empresarios, la falta de información financiera de las empresas, o bien, información asimétrica, los altos costos de transacción, el alto porcentaje de empresas que operan en la informalidad o por una falta de regulación adecuada, por lo que, al no contar con recursos propios y al no ser susceptibles de acceder a un crédito, se requiere de una intervención gubernamental para impulsarlas.

En Italia, Becchetti y Trovatto (2002) señalaron como determinantes para el crecimiento de pequeñas y medianas empresas, el acceso a subsidios de entidades gubernamentales, la estructura de propiedad, la disponibilidad de financiamiento externo, así como la introducción exitosa de productos y procesos.

Además de acuerdo con Rojas, Juliana (2015), las fuentes de financiamiento público han sido más efectivas para promover la inversión en PYME que las fuentes de financiamiento privado, debido a los problemas de información financiera, por lo que si los bancos o instituciones públicas no participan es difícil que las pymes obtengan financiamiento.

A partir del 2000 se ha contado con programas de apoyo en diferentes dependencias, se creó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresa y la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana

Empresas, la cual en 2013 se convirtió en el Instituto Nacional del Emprendedor, este último fue el responsable de instrumentar el Fondo Nacional Emprendedor, el fondo con la mayor cantidad de recursos para apoyar el financiamiento público de las MIPYMES del país.

Los programas de apoyo a las MIPYMES se han enfocado en impactar el incremento de productividad y crecimiento de estas unidades económicas. Sobre el crecimiento de las empresas, de acuerdo con Suárez Villa (1988), el tamaño de las empresas se asocia al estado de desarrollo de la economía de una nación, en una primera etapa de desarrollo industrial, las microempresas son predominantes, en una segunda etapa, las pequeñas desplazan a las microempresas y en la tercera, el peso de la economía recae en las medianas, para finalizar en una economía avanzada dominada por las grandes empresas.

Autores han cuestionado el esquema utilizado de subvenciones para financiar a las MIPYMES, argumentado que las políticas públicas más bien deben estar orientadas al mejoramiento del entorno en que se encuentran inmersas las empresas, Romero Luna, (2006), indica que se requiere un clima de estabilidad sociopolítica y macroeconómica, un conjunto de instituciones que funcione y sostenga un marco regulador propicio para el funcionamiento del mercado y del ejercicio de la actividad empresarial, un suministro de aquellos bienes y servicios públicos que repercuten sobre la competitividad de las empresas, así como una sólida cultura empresarial que sostenga y reproduzca los valores y las actitudes emprendedoras, no solo entre los empresarios potenciales o efectivos.

Si bien, esto generaría un ambiente más amigable, se requiere de una mayor coordinación para lograr la integración de todos estos factores, aunado a que se ha detectado que las microempresas carecen de recursos propios suficientes para invertir en su crecimiento o aumento de productividad.

Por lo anterior, se han mantenido los esquemas de financiamiento público a través de subsidios, no obstante, la evidencia empírica nos muestra que estos deben

destinarse a las empresas que cuentan con potencial y que además se requiere de esquemas y mecanismos más rigurosos para operarlos.

Considerando que el Fondo Nacional Emprendedor es el programa más representativo en los últimos años, se realizó un análisis, en el cual se pudo observar que los recursos destinados al mismo han sido muy variables, que se implementaron nuevos esquemas para la asignación de los recursos, nuevos procesos de evaluación, y nuevos indicadores, y si bien se han tenido algunos aciertos, también se detectaron varias áreas de oportunidad.

En una primera impresión, se pensaría que al contar con un número tan elevado de proyectos apoyados, es una política de financiamiento público exitosa, sin embargo, al profundizar, se identificó que se requiere un replanteamiento del diseño e implementación de política, ya que las necesidades de los empresarios van cambiando, además de que se dio un alarmante uso de malas prácticas, gracias a que no existen mecanismos de control que permitan verificar oportunamente los resultados de los apoyos otorgados, y que además se carece de indicadores operativamente medibles y acordes a lo que se busca impactar.

Del análisis cuantitativo se identificó lo siguiente:

- El presupuesto otorgado al Fondo Nacional Emprendedor ha sido variable y no siempre de manera incremental, se ha visto afectado de manera importante por los recortes presupuestales y por los cambios de administración gubernamental.
- De 2013 a 2018, la evidencia señala que la demanda que se ha tenido en las convocatorias por estado concuerda con la concentración de unidades económicas en los estados, es decir, Ciudad de México, Estado de México y Jalisco.
- En 2018 el mayor número de proyectos de microempresas se ubica en sectores que no generan valor agregado (comercio al por menor), lo cual coincide con el dato de que la mayoría de las microempresas del país

pertenecen a este sector. Únicamente las convocatorias dirigidas a proyectos de alto impacto apoyaron en un mayor porcentaje al sector servicios.

- En 2018 la mayoría de los proyectos presentados por microempresas, son para la obtención de asesoría empresarial y formación o fortalecimiento de capacidades en diferentes temas empresariales, así como tecnologías de información, las cuales contemplan: Conectividad (Acceso a Internet por al menos 6 meses), Hardware (Tableta o teléfono inteligente), Dispositivo para cobro con Tarjeta Bancaria y Software de gestión empresarial, y no a proyectos productivos que permitan generar mayor valor, incrementar productividad y propiciar el crecimiento en las empresas.
- En 2018 el sector prioritario con mayor número de proyectos de microempresas es el agroindustrial.
- Se cuenta con un rezago importante en la comprobación de los proyectos, lo cual podría ser reflejo de la falta de mecanismos adecuados de control y seguimiento.

Aunado a lo anterior, se realizaron entrevistas a tres funcionarios públicos que laboraron en el Instituto Nacional del Emprendedor y en la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana empresa, y que además cuentan con una amplia experiencia en temas de MIPYMES. Como principal resultado de las entrevistas, coincidieron en que es conveniente continuar con esquemas de financiamiento público a través de subvenciones, sin embargo, realizaron varias aportaciones que consideran sumamente importantes para ajustar dichos esquemas.

El principal cuestionamiento fue si existe realmente una política pública y no solo un fondo público para otorgar recursos, ya que consideran que no se cuenta con objetivos claros, población definida, mecanismos, coordinación interinstitucional e indicadores medibles, por lo que, de la literatura presentada, así como del análisis realizado, se establece que una política pública de apoyo a las microempresas debe considerar lo siguiente:

- Debe diseñarse una política integral con todos los mecanismos de control necesarios, no solo para otorgar recursos de manera masiva.
- Se debe contar con objetivos claros, una población objetivo focalizada e indicadores operativamente medibles.
- Se debe diseñar una política especialmente para las microempresas debido a sus características, y se propone continuar con subvenciones para estas empresas debido a su falta de recursos.
- Es fundamental apoyar a las empresas que cuentan con potencial para crecer y que presentan ciertas características y cierto nivel, no de manera general.
- Debe de realizarse una detección de necesidades en las empresas, y contar con un historial o diagnóstico de las empresas, y a partir de ello otorgar los apoyos.
- Los apoyos deben destinarse a la adquisición de equipamiento que impacte en procesos productivos y de certificaciones, y estos deben acompañarse de una asesoría técnica en todo momento, además de que deben irse otorgado dependiendo los avances que comprueben.
- Es indispensable fortalecer las instituciones que apoyan a las MIPYMES, y dar continuidad a los esfuerzos ya realizados para evitar posibles errores nuevamente. Asimismo, es importante fomentar el principio de complementariedad con otras dependencias, incentivar una coordinación interinstitucional y evitar la duplicidad de apoyos.
- Es indispensable comprender el dinamismo en el que se encuentran inmersas las microempresas, y fomentar un dialogo constante con ellas, para ir adecuando los programas, así como también es importante la participación de otros actores en el ecosistema.
- La información para poder acceder a los apoyos debe estar disponible y alcanzable para todo tipo de empresario, evitando así excluir a la población por no poseer ciertos conocimientos tecnológicos o administrativos.

- Los procesos de evaluación deben contar con metodologías o parámetros mejor definidos, además de que es importante integrar especialistas en diferentes temas a este proceso.
- Los mecanismos de control deben ser estrictos y deben existir sanciones reales a todos aquellos que realicen malas prácticas; se requiere un mayor trabajo en campo para la verificación de la existencia de las empresas y al final para comprobar los resultados.
- Se considera importante dar seguimiento a las empresas, en una etapa posterior al apoyo para saber si han logrado subsistir, y si continúan generando beneficios, asimismo, se debe contar con grupos de control para identificar si los impactos del ser apoyados son reales.
- Es necesario que a la par se genere un ambiente más amigable para estas empresas, políticas fiscales, disminución de trámites, mayores oportunidades de financiamiento bancario y fortalecimiento de sistemas de garantías, ya que el recurso del gobierno nunca será suficiente.

En conclusión, el financiamiento público es vital para las microempresas, pero la falta de continuidad en las políticas, así como la falta de recursos destinados a la atención de estas, y los mecanismos de control utilizados sí dificultan el crecimiento y el aumento de productividad de las microempresas en México. Esto comprueba la hipótesis planteada en el presente trabajo.

Si bien es cierto que muchos países cuentan con una estructura predominantemente integrada por microempresas, también es cierto que es indispensable incrementar la productividad de estas para que logren crecer, ambas variables se encuentran relacionadas, y no se puede negar el hecho de que al contar con una estructura con empresas de mayor tamaño y más productivas, el impacto en el crecimiento económico sería mayor al existente.

Tal como lo establecen Salas, Correa, Saracho y Valdés en el texto “El tamaño importa, las políticas pro pymes y la competitividad”, no existe un debate acerca de la existencia de los programas de apoyo a PYMES, sin embargo, sí indican que aún

hay mucho por hacer para mejorarlos, y considerando que los recursos públicos son escasos, se debe de realizar de la manera más eficiente posible, maximizando los beneficios, aun cuando no se realice masivamente, sino en menor proporción, pero de manera efectiva y continua.

Para el 2020 el Fondo Nacional Emprendedor tiene un presupuesto programado de 24.5 millones de pesos, lo que nos demuestra que este programa no está considerado como política prioritaria en la nueva agenda pública. Si bien, el actual gobierno ha reiterado que no dejará desprotegidas a las MIPYMES, ha prácticamente desaparecido el Fondo más importante e integral de apoyo a estas unidades económicas.

Esperemos que las nuevas políticas consideren todo el camino que se ha recorrido, y consideren los aciertos y las áreas de oportunidad que se han generado durante todos estos años, así como las buenas prácticas que se han realizado en otros países, ya que, si bien es necesario un replanteamiento, es importante analizar si el eliminar este tipo de apoyos es lo más conveniente para la economía del país.



Bibliografía

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2019), "Financing SMEs and Entrepreneurs 2019: an OECD Scoreboard", https://doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2019-en
2. Valdés Díaz de Villegas, Jesús Amador; Sánchez Soto, Gil Armando, (2012), "Las MIPYMES en el contexto mundial: sus particularidades en México, *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. VII, núm. 14, julio-diciembre, 2012, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México.
3. Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2015, http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/encestablecimientos/especiales/enaproce/2015/doc/ENAPROCE_15.pdf
4. Myers Stewart. et Majluf Nicholas, (1984), "Corporate Financing and investment decisions when firms have information that investors do not have", *Journal of Financial Economics*.
5. Donaldson, Gordon, (1961), "Corporate debt capacity: A study of corporate debt policy and the determination of corporate debt capacity", Boston, division of Research, Harvard Graduate School Of Business Administration.
6. Becchetti Leonardo y Trovatto Giovanni, (2002), "The Determinants of Growth for Small and Medium Sized Firms. The Role of the Availability of External Finance".
7. Tan Hong, López Acevedo Gladys, Flores Lima Roberto, Rubio Sánchez Marcela, Slota Emily, Tinajero Mónica y Beker Busjeet Gita, (2007), "Evaluando los programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en México", del Banco Mundial.
8. Anzola, Sérvulo, (2002), "Administración de pequeñas empresas", México, McGraw-Hill
9. León Vite Elda Leticia, Saavedra García María Luisa, (2017), "Fuentes de Financiamiento para las MIPYMES en México",
10. López, José, (1996), "Financiación de las PYMES en la comunidad valenciana. Estudio empírico. Documento de trabajo.
11. Van Horne James C., Wachowicz, Jr. John M., (2010), "Fundamentos de administración Financiera".
12. Sánchez John Jairo, Osorio G. Jaime y Baena M. Ernesto, (2007), "Algunas aproximaciones al problema de financiamiento de las PYMES en Colombia".
13. Lecuona Ramón, (2016), "Promoción de finanzas incluyentes mediante prácticas innovadoras de la banca de desarrollo: El caso de las pymes en México", *Serie Financiamiento para el Desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe
14. Suárez-Villa, Luis, (1988), "Innovation, Entrepreneurship and the Role of Small and Medium-size Industries: A Long-term View", en M. Giaoutzi, P. Nijkamp, y D.J. Storey (editores), *Small and Medium-size Enterprises and Regional Development*, Londres.



15. Romero Luna, Isidoro, (2006), "Las PYME en la economía global. Hacia una estrategia de fomento empresarial Problemas del Desarrollo". Revista Latinoamericana de Economía, vol. 37, núm. 146, julio-septiembre.
16. Olmeda, Bernardo, (2009). Boletín UNAM-DGCS-199. Ciudad Universitaria. Extraído de http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2009_199.html
17. Pavón Lillianne, (2010), "Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009)", Comisión Económica para América Latina y el Caribe
18. Guaipatín, C. (2003), Observatorio MIPYME compilación estadística "para 12 países de la región. Informe de trabajo. División de micro, pequeñas y medianas empresas. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
19. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2018), "Financiamiento de a PYMES y emprendedores 2018: un marcador de la OCDE".
20. Toro Álvarez, Fernando, (1990), "Desempeño y productividad".
21. Navas López José Emilio, Guerras Martín Luis Ángel, (1996), "La dirección estratégica de la empresa: teoría y aplicaciones".
22. Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5096849&fecha=30/06/2009&cod_diario=221134
23. Fondo PYME, <http://www.fondopyme.gob.mx/>
24. Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana empresa, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247_190517.pdf
25. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012, "Perspectivas económicas de América Latina 2013: Políticas de PYMES para el cambio estructural".
26. Ferraro Carlo, Goldstein Evelin, Zuleta Luis Alberto, Garrido Celso, (2011), "Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina"
27. Schiffer Miriam, Weder Beatrice, (2001), "Firm Size and the Business Environment: Worldwide Survey Results"
28. Mckinsey Global Institute, (2014), "A tale of two Mexicos"
29. Visa The Nielsen Company (2008), "Perspectivas de las Pymes. México 2008". <http://mx.nielsen.com/news/documents/PerspectivasdelasPyMES.pdf>.
30. Rojas, Juliana, (2015), "Financiamiento público y privado para el sector PYME en la Argentina".
31. Solow Robert M. Technical change and the aggregate production function. Review of economics and statistics 39 (Agosto).
32. Presupuesto de Egresos de la Federación: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF
https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019/analiticos_presupuestarios
33. Romero Luna, Isidoro, (2006), "Las PYME en la economía global. Hacia una estrategia de fomento empresarial Problemas del Desarrollo". Revista Latinoamericana de Economía, vol. 37, núm. 146, julio-septiembre, 2006.
34. OCDE, (2013), "Temas y políticas clave sobre PYMEs y emprendimiento en México".



35. Rafael Regalado Hernández, (2007) “Las MIPYMES en Latinoamérica”.
36. INADEM, (2016) “Diagnóstico 2016 del Fondo Nacional Emprendedor”, https://www.inadem.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/Diagno%CC%81stico_FNE-2016.pdf
37. Foro Económico Mundial (2014). “The bold-ones High-impact entrepreneurs who transform industries”. Switzerland, Foro Económico Mundial
38. INEGI, Censo Económico 2014, <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/default.html#Documentacion>
39. INADEM, <https://www.inadem.gob.mx/fondo-nacional-emprendedor/>
40. INEGI, Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, https://www.inegi.org.mx/temas/directorio/default.html#Informacion_general
41. <https://nntp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=10S020>
42. Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Ross Levine, (2003), “SMEs, Growth and Poverty: Cross-Country Evidence”, Policy Research Working Paper N° 3178, Washington D.C, World Bank.
43. Hallberg, Kristin, (2000), “A Market-Oriented Strategy For Small and Medium-Scale Enterprises”, Discussion Paper núm. 40, Washington D.C., International Finance Corporation.
44. Brobow, Davis B. (2006), “Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult”, en B. Guy Peters y Jon Pierre, *Handbook of Public Policy*, Londres: Sage.
45. Keiser, Lael R. y Kenneth J. Meier (1996), “Policy Design, Bureaucratic Incentives, and Public Management. The Case of Child Support Enforcement”, *Journal of Public Administration Research and Theory*.
46. Grindle, Merilee (2009), “La brecha de la implementación”, en Freddy Mariñez y Vidal Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina*, México: EGAP-Miguel Ángel Porrúa.
47. Dr. Mauricio I. Dussauge Laguna, (2018), *Guía de Estudio de la Materia: Diseño e Implementación de Políticas Públicas Segunda Parte. La Implementación de las Políticas Públicas*.
48. Organización Internacional del Trabajo, (2009), “POLÍTICAS PARA LAS MIPYMES FRENTE A LA CRISIS. Conclusiones de un estudio comparativo de América Latina y Europa”.
49. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, “Informe de resultados: empresas en Chile”, (2017).