

EFECTIVIDAD INSTITUCIONAL DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LAS MIPyMES EN MÉXICO

Celsa Guadalupe Sánchez Vélez, CETYS Universidad
Patricia Valdés Flores, CETYS Universidad

RESUMEN

En México, las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES) representan el 99.8% del total del sector empresarial y generan el 72% del empleo. En un escenario global de intensa competencia las MIPyMES mexicanas enfrentan el desafío de modernizarse para mejorar su competitividad y así mantener y/o expandir sus mercados en los ámbitos nacional e internacional. Es por eso que en los últimos años ha aumentado el interés del gobierno por diseñar e implementar programas de apoyo para la consolidación y desarrollo de estas empresas en nuestro país. El objetivo de la investigación es analizar la efectividad institucional de los programas de apoyo a las MIPyMES en México durante el periodo 2001-2009.

PALABRAS CLAVE: MIPyMES, programas de apoyo, capacidad institucional

EFFECTIVENESS OF EXISTING INSTITUTIONAL PROGRAMS TO ASSIST MICRO, SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN MEXICO

ABSTRACT

In Mexico, the Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs) represent 99.8% of the total business sector, and generate 72% of employment. In a global scenario of intense competition Mexican MSMEs face the challenge of modernization to improve competitiveness and to maintain and / or expand their markets nationally and internationally. That's why in recent years the government has increased its interest in designing and implementing programs to support the consolidation and development of these enterprises in our country. The objective of this study is to analyze the institutional effectiveness of programs to support MSMEs in Mexico during the period 2001-2009.

KEYWORDS: MSMEs, support programs, institutional capacity

JEL: L38

INTRODUCCIÓN

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES) constituyen la columna vertebral de la estructura productiva en México, sin embargo, debido a su limitada permanencia en la economía y su reducida participación en los mercados internacionales, requieren evolucionar para responder a los desafíos que demanda el mundo actual.

Las MIPyMES en México comenzaron a adquirir importancia en la década de los 50's, en particular en el sector industrial. El modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones que se estaba implementando en aquella época impulsó una economía cerrada orientada al mercado interno que favoreció el crecimiento de las MIPyMES.

Sin embargo, la escasa competencia desalentó la inversión y mejora en aspectos como: equipamiento, innovación, organización empresarial y capacitación. Estos rezagos explican las dificultades de competitividad que empezaron a enfrentar las MIPyMES en los 80's, década en la que México comienza a abrirse a los mercados externos a través de su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en primera instancia, y más tarde por medio de la red de 12 tratados de libre comercio que a la fecha acumulan un total de 44 naciones con las que se tiene un acceso comercial preferencial recíproco.

En años recientes el gobierno mexicano ha colocado en un lugar prioritario los programas de apoyo a las MIPyMES, aunque se tiene evidencia de que en otras administraciones existía ya el interés por ofrecer un tratamiento diferenciado a estas empresas, como puede observarse en la Tabla 1, la cual muestra los principales programas en la materia desde 1982. Se puede apreciar también que a partir del sexenio de Ernesto Zedillo se incorporan programas de apoyo tecnológico, de investigación y desarrollo, asesoría empresarial y sistemas de información.

Tabla 1: Programas de Apoyo a las MIPyMES

GOBIERNO	PROGRAMAS
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)	Programa Especial Complementario de Apoyo a la Pequeña y Mediana Minería Programa de Asistencia Técnica a Pequeños y Medianos Productores Programa Integral de Desarrollo de la Industria Mediana y Pequeña Programa de Apoyo Financiero a la Mediana, Pequeña y Micro Industria.
CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)	Programa de Apoyo Integral a la Micro Industria Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994 Programa de Impulso a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON (1994-2000)	Programa Integral de Promoción de Uso de Tecnologías Informáticas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Sistema de Información Empresarial Mexicano Sistema Informático de Consulta y Autodiagnóstico para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Sistema de Información de Instituciones de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

En esta tabla se presenta una relación de los programas de apoyo específicos para MIPyMES de 1982 al año 2000. Como se observa, es partir del gobierno de Miguel de la Madrid que se identifican programas específicos para MIPyMES. Cabe resaltar también que en el gobierno de Ernesto Zedillo comenzaron los programas de apoyo tecnológico y de investigación y desarrollo. Fuente: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002.

En virtud de la importancia de los programas públicos tanto para las MIPyMES en particular, como para el desarrollo económico del país en general, resulta imprescindible la evaluación sistemática de su trascendencia y efectividad, en función de sus objetivos y estrategias. En ese contexto, el objetivo de la presente investigación es analizar la efectividad de los programas gubernamentales de apoyo a las MIPYMES en México, de acuerdo a su capacidad institucional, durante el periodo 2001-2009, con el propósito de aportar elementos que contribuyan a fortalecer las mejoras prácticas institucionales en la materia.

REVISION LITERARIA

Desde hace casi tres décadas las MIPyMES en México se han desenvuelto en un proceso de apertura creciente de la economía. La falta de capacitación, innovación tecnológica, financiamiento, entre otros aspectos, ha generado que estas empresas enfrenten múltiples obstáculos para participar competitivamente en los mercados internos y externos.

Para lograr incursionar y mantenerse en las esferas de la economía global, las MIPyMES deben considerar la productividad y la competitividad como parte de sus objetivos estratégicos. La

productividad es el empleo eficaz y eficiente de los recursos técnicos, materiales y humanos para producir bienes y servicios de calidad (Sánchez, 2008), representando la relación entre cantidad y calidad del producto o servicio. La calidad es la ausencia de deficiencias y constituye el cumulo de características que satisfacen al cliente (Juran, 1990).

Las empresas no pueden descansar sus posibilidades de éxito sólo en sus altos estándares de calidad y productividad, deben a su vez buscar ser competitivas, produciendo y mercadeando sus productos en mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad que sus rivales (Porter, 1985). Las MIPyMES mexicanas deben tener la capacidad de ofrecer productos o servicios que reúnan las condiciones que demanda el mercado doméstico y el extranjero, sin embargo, nada de lo anterior se puede conseguir si quienes dirigen estas organizaciones no ejercen un auténtico liderazgo.

El liderazgo es una opción, no una posición (Covey, 1992), por lo que se enfatiza en la necesidad de que los dirigentes de las MIPyMES vayan más allá de la mera dirección o supervisión, transitando de la postura tradicional de un jefe que da órdenes y dicta instrucciones, a la de un líder que hace que las cosas ocurran logrando así los objetivos.

Es importante reconocer que existen fallas en los mercados que dificultan a estas empresas la consecución de sus objetivos de mejora empresarial, entendidas éstas como "... aquellas situaciones en donde el libre mercado por sí sólo no tiene como resultado una situación óptima y eficiente para la sociedad. En estos casos, el gobierno, a través de impuestos, transferencias o regulaciones, puede contribuir a reducir o eliminar dichas fallas" (USAID-Fundación IDEA, 2009, p. 3).

En este contexto, los programas gubernamentales de apoyo a las MIPyMES deben enfocarse en dos objetivos fundamentales: Resolver las fallas de mercado que obstaculizan su desarrollo, y proveer un beneficio público como resultado, ya que no se puede olvidar que los programas se financian con recursos de los contribuyentes, y buscan incidir en el desarrollo económico y social del país (USAID-Fundación IDEA, 2009).

METODOLOGÍA

Existen diversas formas y criterios para evaluar el cumplimiento de los programas gubernamentales dependiendo de los objetivos específicos de la evaluación y de los investigadores e instituciones involucradas. Cabe mencionar que en el 2007 se publicaron en México los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal* (Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo del 2009), los cuales son obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración Pública responsables de los programas federales.

La presente investigación se enmarca dentro de un análisis de consistencia de los programas gubernamentales, y la metodología utilizada tiene como referencia el trabajo de investigación titulado *Analysis of National Capacities to support Small Enterprises in Latin America* realizado por Angelelli y Moudry en 2006.

El estudio se basó en información documental y encuestas aplicadas a los funcionarios que estaban al frente de las principales instituciones públicas encargadas de apoyar a las MIPyMES en 17 países de América Latina, incluido México. El objetivo primordial de la investigación consistió en analizar y comparar la capacidad institucional de los gobiernos de América Latina para coordinar de manera efectiva los sistemas de apoyo a las MIPYMES durante el periodo 2001-2005.

En las conclusiones de la investigación se incluye una recomendación relativa a la pertinencia y viabilidad de analizar la capacidad institucional de apoyo a las MIPyMES a un nivel micro, desarrollando estudios por región, tema o programa.

En este contexto, el presente estudio consiste en una investigación transeccional descriptiva conformada, en primer lugar, por un panorama sobre las características de las MIPyMES en México, así como su peso en la economía nacional y en el comercio internacional. En la segunda parte se realiza el análisis de la capacidad institucional aplicado a los principales programas de apoyo a las MIPyMES en México durante el periodo 2001-2009 utilizando los 4 factores planteados en el estudio de Angelelli y Moudry, que se describen en la Tabla 2.

Tabla 2: Los 4 Factores de la Capacidad Institucional de los Programas de Apoyo a Mipymes

FACTOR	FACTORES	INDICADOR	DESCRIPCION
1	Estabilidad Institucional	Evolución del presupuesto anual	Este indicador sirve para conocer la cantidad de recursos que asigna el gobierno a los programas de apoyo a las MIPyMES, y si existe un crecimiento del mismo.
		Estabilidad del personal clave	La permanencia y estabilidad de funcionarios clave dentro de los programas públicos de apoyo a las MIPyMES constituye un elemento determinante para garantizar la continuidad de los mismos.
	Implementación de un Plan Estratégico	La elaboración de un Plan Estratégico constituye una herramienta fundamental para lograr alinear las estrategias y resultados esperados de los programas con los objetivos de la planeación nacional establecidos a través del Plan Nacional de Desarrollo.	
	Ejecución de un Plan de Trabajo Anual	Contar con un Plan de Trabajo Anual resulta esencial para cumplir en tiempo y forma con los objetivos planeados en el Plan Estratégico.	
2	Atención a los problemas que enfrentan las MIPyMES	Temas cubiertos por los programas de apoyo	En este indicador se pretende conocer si los programas públicos están cubriendo las necesidades que enfrentan las MIPyMES.
		Territorio cubierto	El objetivo de este indicador es conocer la cobertura de los programas gubernamentales.
3	Coordinación Interinstitucional	Servicios a través de internet.	En este indicador se busca conocer la existencia y contenido de servicios virtuales ofrecidos por los programas públicos para apoyar a las MIPyMES.
		Coordinación Interinstitucional	La efectividad de los programas de apoyo a las MIPyMES está estrechamente relacionada con la implementación de una adecuada Coordinación Interinstitucional.
4	Evaluación Institucional	Evaluación Institucional	En este factor se analiza si los programas de apoyo a las MIPyMES cuentan con herramientas de evaluación y aprendizaje.

En esta tabla se describen los 4 factores planteados en el estudio de Angelelli y Moudry (2006) para analizar y comparar la capacidad institucional de los gobiernos de América Latina en sus programas de apoyo a las MIPyMES, los cuales sirven de metodología para este trabajo. Se incluyen los indicadores de cada factor, así como una descripción de los mismos. Fuente: Elaboración propia.

LAS MIPYMES EN MÉXICO

Características de las MIPyMES en México

El concepto de MIPyME se refiere al tamaño de una empresa de acuerdo a ciertos criterios establecidos en los países en función de sus propias legislaciones y políticas. En México la definición de MIPyME se modificó en junio de 2009. Anterior a esa fecha, y de acuerdo con la Ley para el Desarrollo de la

Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2002), las empresas se clasificaban de acuerdo al número de trabajadores como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3: Clasificación MIPyMES 2002

Sector/Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
Micro	0-10	0-10	0-10
Pequeñas	11-50	11-30	11-50
Medianas	51-250	31-100	51-100
Grandes	251 y más	101 y más	100 y más

Esta tabla muestra la clasificación de las MIPyMES que fue emitida en 2002 y que permaneció vigente hasta junio del 2009. Como puede apreciarse, el único criterio utilizado para la clasificación era el número de empleados. Fuente: Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, 30 de diciembre de 2002.

El problema con esta clasificación consistía en que se podía encontrar a empresas con actividades de alto valor agregado, como las de servicios tecnológicos, con reportes de ventas considerables pero que por su número de empleados se clasificaban como micro o pequeñas. Debido a lo anterior, el 30 de junio de 2009 la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva clasificación de las MIPyMES con base en el monto de sus ventas anuales y el número de trabajadores, tal como se observa en la Tabla 4. Así mismo, se incluyó el concepto Tope máximo combinado, el cual se calcula de la siguiente forma: ((Número de trabajadores)*10%) + ((Monto de ventas anuales)*90%). Como se puede observar en esta clasificación tienen mayor peso las ventas anuales que el número de trabajadores. Cabe mencionar que en virtud de que la nueva clasificación es muy reciente la mayoría de las estadísticas actuales sobre MIPyMES en México se basan en el antiguo criterio del 2002.

Tabla 4: Clasificación MIPyMES 2009

	MICRO	PEQUEÑAS	PEQUEÑAS	MEDIANAS
No. de trabajadores	Todas 10	Comercio 11 a 30	Industria y servicios 11 a 50	Comercio 31 a 100 Servicios 51 a 100 Industria 51 a 250
Ventas anuales	Hasta 4 mdp*	4.01 hasta 100 mdp	4.01 hasta 100 mdp	100.01 hasta 250 mdp
Tope máximo combinado*	4.6	93	95	Comercio y Servicios 235 Industria 250

*En esta tabla se incluyen los nuevos criterios de clasificación de las MIPyMES en México vigentes a partir de junio del 2009. A diferencia de la clasificación del 2002, la nueva disposición incluye como criterios el número de trabajadores y las ventas anuales. Fuente: Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 2009.*millones de pesos*

En México el 99.8% de las empresas son MIPyMES y contribuyen con el 72% del empleo en el país. La tasa media de crecimiento anual de las MIPyMES entre 2003 y 2008 fue del 3.70%, mientras que en las empresas grandes fue de 1.41%. En cuanto al empleo, las MIPyMES aumentaron su contribución de 71 a 72% de 2003 a 2008 y la tasa media de crecimiento anual fue del 3.98 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2004 y 2009). Cabe destacar que en el sector manufacturero las empresas grandes son las que generan casi el 50% del empleo. En contraste, en el comercio al por mayor las MIPyMES generan el 83.3% del empleo y en el comercio al por menor el 94.8% de acuerdo a las cifras preliminares del Censo 2009.

Aunque las MIPyMES contribuyen con el 72% del empleo en México, sólo participaron con el 45.5% del los ingresos del total de unidades económicas contabilizadas por el INEGI en el Censo 2009. El ingreso anual promedio por MIPyME se ubica en 2.29 millones de pesos (mdp), esto representa 612 veces menos el monto promedio generado por la gran empresa, que es de 1,400.48 mdp.

El estudio más representativo sobre el perfil de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) que se ha realizado en México en los últimos años corresponde a un organismo descentralizado-ya desaparecido-

conocido como el Observatorio PyME, el cual fue creado durante la administración de Vicente Fox (2000-2006).

En el 2002 el Observatorio PyME, la Secretaría de Economía, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad de Bologna de Argentina llevaron a cabo una encuesta a un panel de mil pequeñas y medianas empresas de los sectores de manufactura, comercio y servicios, la cual arrojó resultados representativos, oportunos y de calidad sobre las características de este sector en México. En el 2003 se publicaron los resultados del estudio, resaltando que el 45 % de los socios que participan en la gestión directa de las PyMES se encuentran entre los 40 y 50 años de edad y un 65% de las PyMES son de carácter familiar. En cuanto al nivel de escolaridad alcanzado, se encontró que el 49% de los socios cuentan con licenciatura completa; el 31% de los empleados cuenta con secundaria terminada, el 26% con bachillerato o con una carrera técnica y el 23% con primaria. El 69% de las PyMES en el sector manufacturero realizaron actividades de capacitación, en el sector comercial el 64% y en los servicios el 47%.

En cuanto al nivel de certificación, Más del 80% de las PyMES no cuenta con ningún tipo de certificación. Por otro lado, cerca del 50% de las PyMES no utiliza técnicas de calidad y/o productividad. Sólo el 24% de las PyMES maneja algún tipo de licencia o patente. En cuanto a tecnología o utilización de internet, más del 70% de las PyMES cuenta ya con acceso a internet, siendo el sector servicios el de mayor incidencia, con una 82.2%. Casi el 15% de las PyMES en el sector industrial y comercial carecen de personal que opere equipo de cómputo, aunque en el sector servicios dicho porcentaje se reduce. En la utilización de financiamiento, sólo el 13% de las PyMES había solicitado algún tipo de crédito bancario en los últimos dos años. El 86 por ciento de las PyMES no conoce los programas de apoyo federales, estatales o municipales existentes. Solo el 12.65 por ciento conoce la existencia de programas de apoyo pero no los ha utilizado, únicamente el 1.8 por ciento de estas empresas los conoce y los ha utilizado. Finalmente, Solo el 17% de las PyMES de servicios, el 16% de las empresas del sector comercio y el 39% de las de manufactura, cuentan con licencias o patentes.

Como puede apreciarse las pequeñas y medianas empresas en México tienen serios problemas en los temas de: Innovación, mejora continua, certificación, acceso al financiamiento y, sobre todo, desconocimiento y escaso uso de los programas públicos de apoyo. Aunque en este estudio no se incluyó a la microempresa, se puede deducir que sus rezagos son aún más pronunciados que los de las pequeñas y medianas empresas.

Participación de las MIPyMES en el Comercio Internacional

Aún cuando la incursión de las MIPyMES en el comercio exterior no ha logrado los alcances deseados, su actividad exportadora va en aumento. El total de las PyMES exportadoras pasó del 1.4 por ciento en 2001, a 10 por ciento en 2006 (Secretaría de Economía, 2007) En el año 2000 la Secretaría de Economía tenía registradas 36,500 empresas exportadoras, de las cuales casi 34,000 eran MIPyMES (Gaona y Aguirre, 2007). Para el año 2003, aunque las empresas pequeñas y medianas representaron el 90.3 del total de las empresas exportadoras, su contribución a las ventas totales al exterior fue de solo el 6.7%. (Sánchez Barajas, 2009).

La Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI)- órgano técnico y de coordinación de la política industrial durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)-, realizó en 2002 un análisis de la actividad exportadora de las PyMES con los siguientes resultados: En promedio el 23 por ciento de las ventas de las PyMES fueron producto de las exportaciones, siendo su principal mercado de exportación el continente Americano. Así mismo, se identificó que sus principales limitaciones internas y externas para exportar fueron: Altos costos de fletes, insuficiente capacidad productiva y falta de crédito. (Saavedra y Hernández, s.f.).

En términos comparativos la participación de las PyMES mexicanas en el comercio internacional es significativamente menor a la de sus similares en otros países, como se observa en la Tabla 5.

Tabla 5: Análisis Comparativo de la Participación de las PYMES Mexicanas en el Comercio Internacional con la de Otros Países en la Exportación

País	Porcentaje de PYMES
México	6.7
Canadá	9.3
Argentina	10
Estados Unidos	31.4
España	40
Italia	40

En esta tabla se muestra un comparativo del porcentaje de participación de las PyMES en la actividad exportadora en varios países. Se observa que México tiene el porcentaje más bajo y en un nivel muy alejado de países como España, Italia y Estados Unidos. Fuente: Sánchez Barajas (2009). Fundamentado en información de la Secretaría de Economía, 2003.

Datos recientes del Observatorio PYME – órgano del Instituto PYME, que es una entidad descentralizada del Consejo Mexicano para el Desarrollo Económico y Social, dedicada a promover y apoyar el desarrollo de las MIPyMES en México-, muestran que en 2008 las empresas grandes y medianas representaban el 8% del total de las empresas exportadoras pero generaron el 95.7% de los ingresos totales por concepto de exportaciones. En contraste, las empresas incipientes, consideradas como tales por exportar hasta 200 mil dólares anuales, constituían el 70% pero su contribución en los ingresos por exportaciones fue de .35%. Por su parte las micro y pequeñas empresas, clasificadas así por vender entre 200 mil y 5 millones de dólares, representaban el 22% del total de las exportadoras pero su participación en las ventas al extranjero fue de sólo el 3.9%. Cabe mencionar que en estos datos se excluyen las exportaciones petroleras (Observatorio PYME, 2008)

Capacidad Institucional para el Apoyo de las MIPyMES

La efectividad de los programas públicos encargados de apoyar a las MIPyMES depende, en buena medida, del soporte administrativo y jurídico de los mismos, su antigüedad, el crecimiento en su presupuesto y personal, la estabilidad de los funcionarios públicos de alto nivel, la implementación de planes estratégicos, los alcances de los programas, así como de la coordinación de las instituciones participantes y de los procesos de evaluación y seguimiento.

En México la principal institución encargada de la promoción de las MIPyMES es la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) de la Secretaría de Economía. Desde su creación en 2001 la SPyME ha tenido a su cargo la operación de los fondos de apoyo a las MIPyMES. En la administración de los recursos económicos se pueden distinguir dos etapas, tal como se observa en la Tabla 6. En la primera etapa, que va de 2001 a 2003 la SPyME administró cuatro fondos de apoyo orientados a la gestión e innovación tecnológica, la formación de cadenas productivas, impulso a la actividad exportadora y acceso al financiamiento. La segunda etapa se inició con la constitución de un solo fondo, el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME), vigente a la fecha, lo que significa que se trata de un programa que ha permanecido durante dos sexenios.

La creación de un solo fondo ha traído como beneficios: La implementación de una política integral de atención a las MIPyMES, la proyección de una sola imagen que ha facilitado su identificación entre los empresarios, y la conjunción de esfuerzos para atender de forma integral las necesidades y proyectos de las MIPyMES.

Tabla 6: Programas de Apoyo a las MIPyMES Administrados por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa

EJERCICIO FISCAL	NOMBRE DEL PROGRAMA	OBJETIVO GENERAL
2001	Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPyME)	Apoyar a las MIPyMES mediante el fortalecimiento de su capacidad de gestión y producción a través del desarrollo del conocimiento, la gestión y la innovación tecnológica y la cultura empresarial, logrando con ello aumentar la participación de las MIPyMES en los mercados.
2001	Fondo de Fomento a la Integración de las Cadenas Productivas (FIDECAP)	Apoyar la realización de proyectos productivos de alto impacto que permitan la incorporación eficiente de las MIPyMES a las cadenas productivas.
2002	Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI)	Fomentar y constituir esquemas e instrumentos financieros que apoyen el acceso al crédito y al financiamiento del Sistema Financiero Nacional a las MIPyMES, incrementando su capacidad de autogestión e impulsando el desarrollo regional y sectorial, promoviendo la igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres.
2003	Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE)	Incrementar de manera permanente la actividad exportadora de las MIPyMES, promoviendo la igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres.
2004	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. (Fondo PyME)	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 MIPyMES.

En esta tabla se presentan los diferentes programas administrados por la SPyME desde 2001 hasta 2004, así como los objetivos de los mismos. Cabe destacar que a partir del 2004 estos cuatro fondos desaparecen, y sus programas se integran al Fondo PyME. Fuente: Secretaría de Economía (s.f.). Libro Blanco Fondo PyME.

Un hecho de gran relevancia en la institucionalización del apoyo a las MIPyMES en México es la publicación de la Ley para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa el 30 de diciembre de 2002. La ley tiene como objetivo “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” (Ley para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, 2002, p. 1).

Actualmente, el Fondo PyME concentra la mayor parte del presupuesto de la SPyME y se ha convertido en el principal instrumento de apoyo gubernamental a las MIPyMES. El Fondo PyME tiene como objetivo “promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos que promuevan la creación, desarrollo consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las MIPyMES, y las iniciativas de los emprendedores, así como 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.” (Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre 2009, p. 2). En virtud de que en este estudio se analizan los programas de apoyo a las MIPyMES en el periodo 2001-2009, se aplicarán los 4 criterios de capacidad institucional: Estabilidad Institucional, Atención a los problemas enfrentados por las MIPyMES, Coordinación Interinstitucional y Evaluación Institucional, tanto a los fondos que operaron de 2001 a 2003 (ver Tabla 6), como al Fondo PyME para el periodo 2004-2009.

RESULTADOS

Factor 1: Estabilidad Institucional

Evolución del presupuesto anual: El tema de los recursos es fundamental para hacer viables el crecimiento y la efectividad de los apoyos a las MIPyMES. Al respecto, se puede apreciar en la Tabla 7

que el presupuesto del FAMPyME disminuyó entre 2001 y 2003. En el caso del FIDECAP el presupuesto fue aumentando en el mismo periodo, y también aumentó el presupuesto del FOAFI de 2002 a 2003. A partir de la creación del Fondos PyME en 2004 y hasta 2008 el presupuesto ejercido fue aumentando. Se aprecia también una disminución de 2008 a 2009; en este caso el dato corresponde al presupuesto autorizado, ya que aún no se contaba con la información sobre el presupuesto ejercido. El crecimiento registrado en el presupuesto del Fondo Pyme entre 2004 y 2009 fue de 366%.

Tabla 7: Presupuestos Ejercidos por los Fondos de Apoyo a MIPyMES

	FAMPYME	FIDECAP	FOAFI	FACOE	FONDO PyME	TOTAL
2001	234.84	151.03				385.87
2002	217.89	577.55	145.0			940.44
2003	159.99	1,348.99	189.5	79.0		1,777.48
2004					1,195.9	1,195.9
2005					1,865.72	1,865.72
2006					3,173.66	3,173.66
2007					3,445.0	3,445.0
2008					6,608.31	6,608.31
2009					5,579.29*	5,579.29*

*En esta tabla se presenta la evolución de los presupuestos de los programas de apoyo a las MIPyMES del año 2001 al 2009. Se puede apreciar en general una tendencia ascendente. Cabe resaltar que en 2009 se presenta una disminución, pero en este caso el dato se refiere al presupuesto aprobado, ya que no se encontró el presupuesto ejercido. Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía (s.f.). Libro Blanco del Fondo PyME y del CONEVAL. Evaluaciones Específicas de Desempeño 2008-2009. *Presupuesto Aprobado*

El aumento en el presupuesto a los programas de apoyo a las MIPyMES, en particular en el período 2004-2008, se considera un resultado positivo ya que esto implica la posibilidad atender a más empresas. Sin embargo, es importante mencionar que el incremento de los recursos por si mismo no garantiza su adecuada utilización y distribución. De ello dependen otros factores como la planeación estratégica y la evaluación de resultados.

Así mismo, se debe tener presente que los programas públicos requieren diseñar instrumentos adecuados para resolver las fallas del mercado que impiden el desarrollo empresarial de las MIPyMES, pero al mismo tiempo deben proporcionar a la sociedad beneficios tangibles en virtud de que los recursos provienen de los contribuyentes. Cabe destacar que actualmente las dependencias del gobierno federal cuentan en sus páginas Web con secciones de difusión en el tema de transparencia y rendición de cuentas abiertos al público en general, con información sobre el desempeño de los programas de apoyo. La trascendencia de esta información depende de su uso por parte de las organizaciones y de la sociedad civil en general, para efectivamente exigir al gobierno la aplicación de los recursos a proyectos que contribuyan al desarrollo económico y social.

Estabilidad del personal clave: Una de las deficiencias importantes en la administración pública en México es la carencia de un sistema de servicio civil de carrera que dificulta la continuidad de los programas gubernamentales. Además, es común que los altos funcionarios formen sus equipos de trabajo con el propósito de afianzar sus relaciones públicas o para dar cabida a personas cercanas en los puestos que están bajo su control. En el caso de los Fondos de apoyo a las MIPyMES se encontró la relación de los principales funcionarios que administraron estos fondos de 2001 a 2006. Como se puede observar en la Tabla 8, el FAMPYME en dos años tuvo 3 funcionarios responsables, el FIDECAP también tuvo 3 funcionarios en el mismo periodo. Por su parte, el FOAFI en 2 años tuvo dos funcionarios mientras que el FACOE en 1 año fue administrado por 2 funcionarios.

En el caso del Fondo PyME de 2004 a 2006 la Dirección General de Capacitación e Innovación Tecnológica fue administrada por 3 funcionarios, mientras que en el mismo periodo la Dirección General de Promoción Empresarial tuvo 2 funcionarios responsables.

Los cambios del personal clave en períodos de tiempo tan breves sin duda dificultan la continuidad y fluidez en la aplicación de los programas. Se considera que dentro de los factores de estabilidad, la permanencia de funcionarios de alto nivel, que además deben ser especialistas en el tema de apoyo a las MIPyMES es una condición, más que deseable, necesaria para asegurar la subsistencia de los programas. La solución de fondo a esta problemática, no sólo para los programas de apoyo sino en general para la administración pública podría ser, como se señaló al principio, la incorporación de un sistema de servicio civil de carrera.

Tabla 8: Personal Clave de los Fondos de Apoyo MIPyMES

PERIODO	FONDO	UNIDAD ADMINISTRATIVA RESPONSABLE
2004-2006	Fondo PyME	Dirección General de Capacitación e Innovación tecnológica Alejandro González Hernández (agosto 2003-octubre 2005) Victor Sandoval Rivera (noviembre 2005-abril 2006) Wilfrido Du Solieer Espinosa (mayo 2006...)
		Dirección General de Promoción Empresarial Victor Manuel González Navarro (junio 2003-marzo 2006) Gustavo Meléndez Arreola (mayo 2006...)
		Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio Francisco José Fernández Rodríguez (abril 2003...)
		Dirección General de Oferta Exportable María de La Esperanza Gómez Mont (enero 2003...)
2003	Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE)	Responsables Moisés Gómez Reyna (abril 2001- enero 2003) María de la Esperanza Gómez Mont (enero 2003...)
2002-2003	Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI)	Responsables José Becerra O'learly (febrero 2001-mayo 2003) Victor González Navarro (junio 2003-agosto 2003)
2001-2003	Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME)	Responsables José Becerra O'learly (1 de enero 2001-31 de enero 2001) Luis Espinosa Espino (febrero 2001- julio 2003) Alejandro González Hernández (agosto 2003...)
2001-2003	Fondo de Fomento a la Integración de las Cadenas Productivas (FIDECAP)	Responsables Héctor González Garfías (septiembre 1989- octubre 2002) Gustavo Adolfo Roque López (octubre 2002-mayo 2003) Francisco José Fernández Rodríguez (mayo 2003...)

En esta tabla se muestra la relación de los principales funcionarios públicos encargados de la administración de los programas de apoyo a las MIPyMES en el periodo de 2000 a 2006. Se observa que en este corto periodo se presentaron varios cambios, lo que en general afecta la continuidad de los programas. Fuente: Secretaría de Economía (s.f.). Libro Blanco Fondo PyME.

Implementación de un Plan Estratégico: Antes de la creación del Fondo PyME no se encontró evidencia de un Plan Estratégico en los diferentes fondos de apoyo a las MIPyMES. Recordemos que es hasta el 2001 que se crea la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, por lo tanto durante los primeros años del siglo XXI se va gestando el proceso de planeación y articulación de las políticas públicas de apoyo a las MIPyMES.

El Fondo PyME si cuenta con un Plan Estratégico de largo plazo según lo evidencia el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual señala en su Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2008 que existe una alineación de los objetivos del Fondo PyME con los objetivos y resultados con el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012) y con los programas sectoriales del gobierno federal. Cabe mencionar que el CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal que fue establecido durante la administración de Vicente Fox (2000-2006), y que tiene como objetivo normar y coordinar la evaluación de la política social, así como los programas que implementen las dependencias públicas. De hecho, el CONEVAL es la primera institución en México encargada de evaluar de manera permanente el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas de desarrollo para corregirlos, mejorarlos, reorientarlos e incluso

suspenderlos parcial o totalmente. En el contexto de la responsabilidad del gobierno de invertir de manera adecuada los recursos públicos, la función del CONEVAL resulta oportuna ya que permite, tanto al propio gobierno como a la sociedad civil, evaluar los alcances y limitaciones de los programas públicos.

Implementación de un Plan de Trabajo Anual: No se encontró evidencia de la implementación de planes de trabajo anuales en los fondos de apoyo vigentes de 2001 a 2003 y tampoco en el Fondo PyME.

Factor 2: Atención a los Problemas Enfrentados por las MIPyMES

Temas cubiertos en los programas de apoyo a las MIPyMES: De acuerdo al estudio de Angelelli y Mudry (2006) que se está utilizando como marco de referencia para esta investigación, las principales necesidades de las MIPyMES en América Latina se pueden cubrir a través los programas de apoyo que se listan a continuación:

1. **Financiamiento.**- Se busca apoyar a las MIPyMES para que tengan acceso al financiamiento y mejoren las condiciones de crédito.
2. **Innovación y tecnología.**- Se busca apoyar a las MIPyMES para que desarrollen nuevos procesos y productos a partir del desarrollo tecnológico.
3. **Servicios de asistencia técnica.**- Se trata de programas que pretenden apoyar a las MIPyMES a tener acceso a una amplia gama de servicios de información y consultoría.
4. **Cooperación empresarial y desarrollo de clusters.**- Estos programas pretenden apoyar a las MIPyMES para que trabajen de manera conjunta a través de alianzas, asociaciones, desarrollo de cadenas productivas y clusters, entre otras formas de cooperación empresarial.
5. **Marco regulatorio y competitividad.**- En este caso se busca mejorar el marco regulatorio para las MIPyMES en temas fiscales, laborales, de propiedad intelectual, etc.
6. **Capacitación técnica y profesional.** Se busca impulsar a las MIPyMES para que destinen más recursos a la capacitación y formación de su personal técnico, administrativo y directivo.
7. **Exportaciones e internacionalización.**- Se busca impulsar la presencia de las MIPyMES en los mercados internacionales.
8. **Desarrollo de capacidades institucionales.**- En este caso se busca aumentar la capacidad de las instituciones públicas y privadas en términos de diseño, implementación y evaluación de programas de apoyo a las MIPyMES.

Los programas que antecedieron al Fondo PyME tuvieron una cobertura limitada. En el 2001 operaban dos Fondos de apoyo a las MIPyMES (ver Tabla 6). El FAMPyME se dedicaba a apoyar a las MIPyMES en las áreas de capacitación, innovación y desarrollo tecnológico. Por su parte, el FIDECAP se enfocaba a ofrecer recursos financieros para la realización de proyecto que permitieran la incorporación de las MIPyMES a las cadenas productivas.

En el 2002 se crea el FOAFI, cuya cobertura era básicamente generar esquemas e instrumentos financieros que apoyaran el acceso de las MIPyMES al crédito y en general al sistema financiero mexicano. En el 2003 se establece el FACOE, cuya función era apoyar la participación de las MIPyMES en las áreas de exportaciones e internacionalización. A partir de su establecimiento, el Fondo PYME absorbió los programas de apoyo que eran manejados por los fondos mencionados anteriormente y fue ampliando su cobertura. La actual administración de Felipe Calderón decidió estructurar los programas del Fondo PyME en 6 categorías (Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2009), de acuerdo al tipo de empresa que se describe a continuación. Para cada tipo de empresa se identifican los programas de apoyo que se encuentran disponibles:

I. Categoría Emprendedores. Las mujeres y hombres en proceso de crear, desarrollar o consolidar una micro, pequeña o mediana empresa a partir de una idea emprendedora. En esta categoría los programas se enfocan en los servicios de asistencia técnica y financiamiento.

II. Microempresas. Las micro empresas legalmente constituidas con base en la estratificación establecida en la nueva clasificación publicada el 30 de junio de 2009. Para las microempresas se ofrecen apoyos relacionados con servicios de asistencia técnica, financiamiento y capacitación técnica.

III. PyMES. Las pequeñas y medianas empresas legalmente constituidas con base en la estratificación establecida en la nueva clasificación publicada el 30 de junio de 2009. Para las PyMES los apoyos se enfocan en financiamiento, capacitación técnica y profesional y cooperación empresarial

IV. Empresas Gacela. Las pequeñas y medianas empresas que tienen capacidad y potencial de crecimiento para incrementar sus ventas y generar empleos de alto valor agregado. En este caso los apoyos se centran en la innovación tecnológica, financiamiento y servicios de asistencia técnica.

V. Empresas Tractoras. Las grandes empresas establecidas en el país que por su posición en el mercado, vertebran las cadenas productivas, desarrollan proveedores de manera eficiente y son ancla del crecimiento regional y de los agrupamientos industriales. Para las empresas Tractoras los apoyos se enfocan en el tema de cooperación empresarial y desarrollo de clusters.

VI. Realización de eventos PYME y otras actividades e instrumentos de promoción. En esta categoría se incluyen apoyos para la realización de eventos de promoción como: Semanas regionales PyME, foros y campañas de promoción.

Los apoyos señalados anteriormente muestran que el Fondo PyME cubre la mayoría de los programas identificados en el estudio de Angelelli y Moudry (2006). En donde no se identificaron apoyos es en los temas de marco regulatorio y competitividad y desarrollo de capacidades institucionales. Los aspectos de productividad, competitividad y liderazgo representan los desafíos más importantes que deben enfrentar las MIPyMES en México si pretenden mantenerse en los mercados internos y externos. De acuerdo a este criterio, los temas que actualmente integran los programas de apoyo si tienen una alineación con las necesidades de estas empresas. Sin embargo, se requiere prestar atención a los aspectos de marco regulatorio y de capacidades institucionales, debido a que representan la infraestructura institucional que da soporte al desarrollo empresarial de las MIPyMES.

Cobertura: En los diferentes programas referidos de apoyo a las MIPyMES durante el periodo 2001-2009 encontramos el propósito de ofrecer una cobertura nacional de modo que, en teoría, los programas han estado disponibles para las MIPyMES de cualquier parte del país. En la práctica la atención a estas empresas ha sido muy reducida como se observa en la Tabla 9, aunque se puede apreciar que a partir de la creación del Fondo PyME aumentó sustancialmente el número de empresas atendidas.

Tabla 9: Cobertura de los Programas de Apoyo a las MIPyMES

PROGRAMAS	EMPRESAS ATENDIDAS	PERIODO
FAMPYME	59,578	2001-2003
FIDECAP	84,043	2001-2003
FOAFI	76,699	2002-2003
FACOE	6,606	2002-2003
FONDO PYME	473,611	2004-2006

En esta tabla se aprecia la evolución en el presupuesto de los programas de apoyo a las MIPyMES de 2001 a 2006. Se observa un incremento sustancial del 2004 al 2006, periodo en el que ya estaba operando el Fondo PyME. Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía (s.f.). Libro Blanco del Fondo PyME y del Tercer Informe de Gobierno de Felipe Calderón 2009.

En la Tabla 10 se puede apreciar que en 2007 el Fondo PyME atendió a 101, 064 empresas, pero que en el 2008 la cifra cayó a 78, 608 empresas. En el 2009 se encontró el dato de la meta, es decir, las empresas que se pretendían atender, y se puede observar que el número disminuyó en relación al 2007.

Tabla 10: Cobertura Fondo PyME 2007-2009

PROGRAMA	PERIODO	EMPRESAS ATENDIDAS
FONDO PYME	2007	101,064
	2008	78,608
	2009	95,657 (meta)

En esta tabla se muestra la cobertura del fondo PyME de 2007 a 2009. Se puede apreciar que, a diferencia del periodo anterior, del 2007 al 2009 se presenta un estancamiento en cuanto al número de empresas atendidas. Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía (s.f.). Libro Blanco del Fondo PyME y del Tercer Informe de Gobierno de Felipe Calderón 2009

Si se compara el número de empresas atendidas en 2008 (78,608) con el número de MIPyMES contabilizadas por el INEGI en el mismo año (3,728,040), resulta que el Fondo PyME únicamente está atendiendo al 2.11% de las micro, pequeñas y medianas empresas que existen en el país.

Así mismo, se pueden relacionar los resultados de cobertura con los de la evolución del presupuesto; en este caso se nota que el aumento de un 366% en los recursos del Fondo PyME de 2004 a 2008 no detonó un incremento proporcional en el número de empresas atendidas, lo cual nos remite nuevamente al cuestionamiento de que las políticas públicas son efectivas sólo cuando logran maximizar el beneficio económico y social de los recursos utilizados.

Servicios a través de internet: No se encontró evidencia de que los fondos que operaron de 2001 a 2003 contaran con alguna página web. En cambio, el Fondo PyME si cuenta con una página en internet (www.fondopyme.gob.mx) que ha estado funcionando desde el gobierno de Vicente Fox. Actualmente, en su página está disponible la siguiente información:

1. Las reglas de operación desde el 2004 (fecha de su creación) hasta las reglas vigentes para el 2010.
2. Los manuales de procedimientos para las diferentes etapas del procesos de obtención de recursos del fondo, que van desde la validación de la documentación jurídica de los organismos intermedios, la evaluación de los proyectos presentados, su aprobación o rechazo, así como la supervisión y seguimiento de los proyectos aprobados.
3. La descripción de los programas de apoyo clasificados de acuerdo a las diferentes tipos de empresas consideradas: Emprendedores, Microempresas, Pequeñas y Medianas Empresas, Gacelas y Tractoras. En cada caso se explican detalladamente los programas considerando los siguientes aspectos: Concepto del proyecto, requisitos y documentación, elementos para evaluar el proyecto, montos disponibles para los proyectos y restricciones.
4. La relación de los proyectos aprobados de 2004 a 2009.

La disponibilidad de una página Web, con información clara y oportuna sobre los programas disponibles y los requisitos para acceder a los mismos, representa un servicio necesario para contribuir a su promoción y difusión; se trata de un tema relevante ya que, como se señaló en la primera parte, la mayoría de las MIPyMES en México no conoce estos programas.

Factor 3: Coordinación Interinstitucional

En este tema se encontró que los fondos que funcionaron de 2000 a 2004 si establecieron el propósito de mantener una coordinación entre las diferentes Secretarías de Estado involucradas y de éstas con los gobiernos estatales (CONEVAL, 2008 a), sin embargo no se encontró evidencia de que ésta coordinación efectivamente se haya realizado.

En el caso del Fondo Pyme, en sus últimas Reglas de Operación se establece que la SPyME deberá establecer mecanismos de coordinación para evitar que el Fondo se contraponga o presente duplicidad con otros programas o acciones del Gobierno Federal. También se establece que la SPyMe podrá

establecer mecanismos de coordinación con las Entidades Federativas y los Ayuntamientos. No obstante, en los documentos de evaluación del Fondo no se encontró evidencia de que efectivamente el Fondo PyMe haya operado desde su inicio con una adecuada coordinación interinstitucional.

Lo que sí se encontró fue un documento del CONEVAL titulado *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008*, el cual presenta recomendaciones de mejora derivados de las diferentes evaluaciones sobre consistencia y resultados realizadas en el 2007 a 91 programas federales, entre los que se encuentra el Fondo Pyme. El Informe señala en varios apartados la necesidad de reforzar precisamente el tema de la coordinación interinstitucional, como se muestra a continuación:

1. Promover sinergias entre instituciones y dependencias para potenciar los beneficios otorgados por los programas federales.
2. Tener una coordinación efectiva entre instituciones y programas para potenciar los beneficios otorgados.
3. Tener mejores esquemas de coordinación entre la federación, los estados y municipios para el desarrollo social.
4. Promover una mejor planeación estratégica de la política de desarrollo social que permita el logro de los objetivos y mejore la coordinación entre sectores y programas (CONEVAL, 2008 b, pp. 5-10).

Las características de los programas de apoyo a las MIPyMES dan cabida a la participación de varias instituciones privadas y públicas en los tres niveles de gobierno. Por ello se requiere de una adecuada coordinación que garantice la eficacia de los programas y los instrumentos utilizados.

Al respecto, resulta preocupante encontrar en el informe del CONEVAL los señalamientos sobre la falta de coordinación y sinergias entre las dependencias involucradas. Se considera que esta deficiencia está estrechamente relacionada con la estabilidad del personal clave y con la planeación estratégica.

Factor 4: Evaluación Institucional

En México el tema de la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas se inicia en 1999 con los primeros lineamientos para diagnosticar de manera sistemática los programas financiados con fondos públicos. Sin embargo, tal como se había comentado al inicio de este trabajo, es hasta el 2007 que se publican los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales*. Otro hecho de gran trascendencia en este proceso de institucionalización es la creación del CONEVAL.

En ese contexto, entre 2000 y 2004 se realizaron 3 evaluaciones: La primera fue realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México en 2001; ese mismo año el Colegio de México realizó otra evaluación, y en el 2003 se llevó a cabo una evaluación por parte del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional (CONEVAL, 2008 a)

De conformidad con el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento (que entraron en vigor en 2006), la SPyME dispondrá de una evaluación externa anual del Fondo PyME por medio de instituciones académicas y de investigación nacionales o internacionales para evaluar el cumplimiento de sus Reglas de Operación, su costo y efectividad, los beneficios económicos y sociales de sus acciones y la satisfacción de sus beneficiarios.

Hasta la fecha sólo se ha realizado una evaluación externa del Fondo PyME, la cual fue realizada por el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México en el 2007. Se trata de una evaluación de consistencia y resultados, en la cual se incluyen 30 encuestas telefónica y 52 entrevistas directas a organismos intermedios con preguntas de satisfacción. En los resultados finales se menciona

que el Fondo PyME cuenta con un diseño robusto, adecuada operación y que tiene una buena imagen entre la población beneficiada. Sin embargo, también se señala que: “No se pueden conocer aún los resultados del programa, pues no hay estudios que midan adecuadamente la generación de empleos y la competitividad de las empresas que son apoyadas” (CONEVAL, 2008 a, p.19).

La responsabilidad que tiene el gobierno en materia de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos en los programas de apoyo a las MIPyMES se verifica a través del proceso de evaluación. La idea que subyace en este proceso continuo es determinar la relevancia, eficiencia y efectividad de los programas de acuerdo con su objetivo y, en un ámbito más amplio, su congruencia con los grandes objetivos del desarrollo económico nacional.

La creación del CONEVAL representa una iniciativa valiosa que debe permanecer y mejorar con este propósito. En el caso particular del Fondo Pyme preocupan dos aspectos: en primer lugar, el hecho de que sólo se haya realizado una evaluación externa y, en segundo lugar, que en la evaluación se señale la falta de indicadores para conocer los resultados del programa en términos de generación de empleos y mejora en la competitividad de las empresas apoyadas, aspectos que representan los pilares de los programas de apoyo a las MIPyMES.

CONCLUSIONES

En la presente investigación se aplicó por primera vez la metodología de Angelelli y Moudry (2006) a los programas de apoyo las MIPyMES en México. Se considera que los resultados aportan elementos valiosos ya que se identificaron las fortalezas, pero sobre todo las debilidades que deben ser atacadas para lograr que los programas públicos cuenten efectivamente con la capacidad institucional para cumplir con sus objetivos.

En este contexto, se identificó como fortaleza sobresaliente la consolidación de los apoyos en un solo programa. En efecto, a partir de la creación del Fondo PyME el presupuesto destinado a apoyar a las MIPyMES ha aumentando, y hoy en día se tiene una cobertura muy amplia en cuanto a los temas de interés para estas empresas. Por otra parte, se encontró que existe una alineación del Fondo PyME con los objetivos y estrategias del PND (2006-2012), y que el gobierno ha realizado esfuerzos destacados para institucionalizar el proceso de evaluación de los programas gubernamentales.

Sin embargo, se identificó que la principal debilidad tiene relación con la escasa difusión y uso de los programas de apoyo. Actualmente un poco más del 2% de las MIPyMES en México utiliza los programas del Fondo PyME. Así mismo, se encontró que se ha presentado una alta rotación del personal clave en las Unidades Administrativas encargadas tanto del fondo PyME como de los programas que le antecedieron, problema que en general aqueja a la administración pública en México debido a que no se cuenta con un servicio civil de carrera. De igual forma, se identificó una falta de solidez en la coordinación interinstitucional y la necesidad de darle consistencia y continuidad a la evaluación de los programas.

El reconocimiento de las fallas del mercado y la disposición del gobierno de subsanar esas fallas a través de programas de apoyo a las MIPyMES resulta un hecho trascendente en virtud de la importancia de estas empresas en la economía nacional. Sin embargo, los programas deben ser evaluados de manera sistemática, tanto para dar cuentas a la sociedad sobre sus beneficios, como para introducir mejoras que permitan la efectividad de su aplicación.

Para tener una visión completa del papel que tienen estos programas en la promoción de las MIPyMES se requiere de evaluaciones relacionadas con el diseño, la consistencia y capacidad institucional, la aplicación y la evaluación de sus resultados. En este caso, el estudio sólo contribuye a la parte de consistencia y capacidad institucional.

El marco institucional que se ha estado creando en México para darle continuidad a los programas, así como a buscar su efectividad, debe ser aprovechado por los investigadores interesados en esta temática en virtud de que, como se señaló anteriormente, en el caso del Fondo PyME a la fecha sólo se he generado una evaluación externa. Adicionalmente, se debe considerar que la evaluación de los programas públicos debe ser un proceso continuo y permanente.

REFERENCIAS

Angelelli, P. y Moudry, R. (2006). *Analysis of National Capacities to support Small Enterprises in Latin América*. Recuperado el 4 de octubre de 2009 de <http://www.iberpymeonline.org/Documentos/SmallBusinessSupportCapacities.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Consultado el 14 de marzo de 2010 de www.coneval.gob.mx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. (2008 a)*. Recuperado el 3 de Abril del 2010 de <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p239/FondoPyMEEED2008ejecutivo.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales. (2008 b)*. Recuperado el 14 de abril del 2010 de http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/2733.pdf

Covey, S. R. (1992). *Principle centered-leadership*. New York, EE. UU.: Simon & Shuster.

Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2002. Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 3 de noviembre de 2009 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/247.pdf>

Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2009. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Recuperado el 2 de enero de 2010 de <http://dof.gob.mx/PDF/300309-MAT.pdf>

Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 2009. Acuerdo por el que se establece la estratificación de Las micro, pequeñas y medianas empresas. Recuperado el 2 de enero de 2010 <http://dof.gob.mx/PDF/300609-MAT.pdf>

Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2009. Acuerdo por el que se crean las Reglas de Operación para el otorgamiento de apoyos del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Recuperado el 4 de enero de 2010 de <http://dof.gob.mx/PDF/301209-MAT.pdf>

Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). Consultado el 10 de Abril del 2010 de www.fondopyme.gob.mx

Gaona, R. E. y Aguirre, R. E. (2007). *Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) Mexicanas y su Participación en el Comercio Exterior*. Recuperado el 10 de abril de 2010 de <http://www.eumed.net/eve/resum/07-enero/egr.htm>

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. *Micro, Pequeñas y Medianas empresas en México. Evolución, funcionamiento y problemática*, 2002. Recuperado el 4 de abril de 2010 de <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/MPYMEM.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censo Económico 2004*. Recuperado el 20 de marzo de 2010 de <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10213>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Cifras Preliminares Censo 2009*. Recuperado el 25 de marzo de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/res_oportunos/RO-09_Version_completa.pdf.

Juran, J. M. (1990). *Liderazgo para la Calidad. Manual para Ejecutivos*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

Observatorio PYME México. *Reporte de Resultados 2002*. México: Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI) y Secretaría de Economía (SE). Recuperado el 20 de abril de 2010 de <http://www.cipi.gob.mx/html/principalesresultados.pdf>

Observatorio PYME México (2008). *Estructura exportadora nacional*. Recuperado el 2 de abril del 2010 de <http://www.observatoriopyme.org/encuestas-y-estudios/estructura-exportadora-nacional-excluyendo-petroleo/>

Tercer Informe de Gobierno de la Presidencia de la República (2009). *Economía competitiva y generadora de empleos*. Recuperado el 5 de enero de 2010 de http://www.informe.gob.mx/informe/pdf/2_6.pdf Aparentemente no está referenciada en el texto

Porter, M. E. (1985). *Ventaja Competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. México: Editorial CECSA.

Saavedra, G. M. L. y Hernández, C, G. Y. (s.f.). *Aplicación de técnicas mercadológicas y su relación con las características de las empresas y empresarios: El caso de las Pequeñas Empresas del Estado de Hidalgo*. Recuperado el 10 de abril de 2010 de http://asoea.azc.uam.mx/f_uam_mipymes/ponenc2f/0017.pdf

Sánchez Barajas, G. (2009). *Las micro y pequeñas empresas mexicanas ante la crisis del paradigma económico de 2009*. Edición electrónica gratuita. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros/2009a/524/index.htm>

Sánchez, Z. D. E. (2008). *Calidad en las pequeñas y medianas empresas mexicanas*. Tesis de grado. Secretaría de Economía. *Libro Blanco. Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, (s.f.)*. Recuperado el 15 de abril del 2010 de <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/fondoPyme.pdf>

Secretaría de Economía. *México Exporta, volumen 6 n° 4, abril 2007*. Recuperado el 12 de abril de 2010 de <http://www.economia-montevideo.gob.mx/Boletines/mexp0407.pdf>

USAID-Fundación IDEA (2009). *Manual de buenas prácticas para programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas*. Recuperado el 11 de abril de 2009 de http://www.iberpymeonline.org/Documentos/Manual_PyME.pdf

BIOGRAFIA

Celsa Guadalupe Sánchez Vélez es Maestra en Finanzas Corporativas y actualmente está estudiando el Doctorado en Desarrollo Económico en la Universidad Popular Autónoma de Puebla. Es Profesora de tiempo completo en la Escuela de Negocios de CETYS Universidad, Campus Tijuana en México.

La Profesora Sánchez V. puede ser contactada en CETYS Universidad. Av. CETYS Universidad s/n Fracc. El Lago Tijuana B.C., México 22550 o por correo electrónica a guadalupe.sanchez@cetys.mx.

Patricia Valdés Flores es Doctora en Psicología por CETYS Universidad. Docente de los programas de negocios en Licenciatura y de los programas de negocios, ingeniería y educación de Posgrado y Coordinadora de la Carrera de Administración de Empresas de CETYS Universidad Campus Tijuana. Académica Certificada por la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración (ANFECA), en México. La Dr. Valdés F. puede ser contactada en CETYS Universidad. Av. CETYS Universidad s/n Fracc. El Lago Tijuana B.C., México 22550 or por correo electrónico a patricia.valdes@cetys.mx