Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)

Evaluación de Diseño
(Reporte Final)

Coordinador General
Hugo Javier Fuentes Castro

Experto en MIPyMES
Rafael Lorenzo Piñón

Experto estadístico
Andrés Zamudio Carrillo

Experto en métodos cualitativos
Lauro Ignacio Mercado Gasca

Experto en levantamiento de campo
Blanca Elena del Pozo

Investigadores
Arturo Baca Millán
Cinthya Rocha Santos
Víctor Aramburu Cano

Asistentes de investigación
Janet Samara Venancio Rodríguez
Luisa Isabel Hernández González
Margarita Cruz Cruz
Miguel Manuel Ramírez Mandujano

México, D. F., a 30 de octubre de 2009

Índice

Introducción **4**

1. Diagnóstico del Problema Focal **7**
1.1. Las MIPyMES y los emprendedores en el desarrollo económico y la intervención del Estado **7**
1.1.1. Antecedentes del papel de las MIPyMES y los emprendedores en el desarrollo económico **7**
1.1.2. Evolución y significado de las MIPyMES en el desarrollo económico 8
1.1.3. Justificación de la intervención del Estado 19
1.1.4 El empleo como impacto esperado en los programas de intervención a MIPyMES y emprendedores 26
1.2. Las políticas públicas y los programas de intervención en MIPyMES 29
1.2.1. Objetivos de las políticas públicas y de los programas de intervención en las MIPyMES 30
1.2.2. Diseño de Políticas Públicas y alternativas de intervención en las MIPyMES 33
1.2.3. Antecedentes del desarrollo y políticas públicas de las MIPyMES en México 43
1.2.4. Consolidación y cambio en la estrategia de apoyo a las MIPyMES en años recientes 56
1.3. La evaluación de las políticas públicas para las MIPyMES a nivel internacional **66**
1.3.1 Evaluación de Políticas Públicas en México 71
1.4. Identificación de la problemática de las MIPyMES en México **81**
1.4.1. Contexto de la problemática de las MIPyMES 81
1.4.2. Definición del problema focal del Fondo PyME 82
1.5 Lecciones, implicaciones y reflexiones del diagnóstico del problema focal para el diseño del Fondo PyME **92**

2. Planeación estratégica **96**
2.1. Enfoque estratégico del Fondo PyME **96**
2.1.1 Visión y Misión 96
2.1.2 Objetivos y estrategias 98
2.1.2 Metas, retos y prioridades 100
2.1.3 Análisis Interno y Externo del Fondo PyME: FODA 103
2.1.4 Cambios programados o evolución prevista: México Emprende 107
2.2 Lecciones, implicaciones y reflexiones de la planeación estratégica para el diseño del Fondo PyME **109**

3. Marco Lógico Fondo PyME 2009 ..... **111**
3.1. Análisis de los actores involucrados **112**
3.2. Análisis de la MIR **116**
3.3.1. Lógica vertical 116
3.3.1.1. Actividades 116

3.3.1.2. Componentes 117
3.3.1.3. Propósito 119
3.3.1.4. Fin 120
3.3.2. Lógica horizontal 120
3.3.2.1. Indicadores 120
3.3.2.2. Medios de verificación 125
3.3.2.3. Supuestos 126

4. Diseño operativo 129
4.1. Criterios de selección, seguimiento y accesibilidad al Programa 130
4.1.2. Evaluación de proyectos 133
4.1.3. Tipos de apoyo y su entrega 134
4.1.4. Seguimiento de resultados 135
4.2. Coordinación con otros programas federales y actores que intervienen en la operación del Programa. 137

5. Conclusiones y recomendaciones finales 147

6. Bibliografía y fuentes de información 159

Anexo I. Matriz de indicadores entregada por el Programa 164

Anexo II. Matriz de indicadores propuesta por el equipo evaluador (documento de trabajo) 173

Introducción

El Fondo Nacional de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) es el principal instrumento de política pública para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa en México y uno de los principales instrumentos de la estrategia del gobierno federal para desarrollar una economía competitiva y generadora de empleos. El propósito del Fondo es fomentar la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, y las iniciativas de emprendedores para promover la inversión productiva en el país y generan más y mejores empleos, más y mejores micro, pequeñas y medianas empresas.

El Fondo PyME es el resultado de la consolidación de distintos fondos de apoyo a la MIPyME para el acceso a consultorías, capacitación, innovación tecnológica, financiamiento, a la integración de cadenas productivas y a los mercados de exportación. La creación del Fondo fue precedida de un esfuerzo importante en la creación de programas e iniciativas de apoyo a las MIPyMES en los últimos 10 años. Sin embargo, la coordinación entre las distintas iniciativas era muy pobre y se generó muy poca información sobre su efectividad.

Para lograr sus objetivos, el Fondo PyME otorga recursos para el desarrollo de proyectos que promueve mediante una red de organismos intermedios (OIS). Los OIS son los encargados de crear valor a través de la promoción y desarrollo de proyectos en las áreas de financiamiento, gestión, capacitación, comercialización e innovación para cinco segmentos de población de las MIPyMES: emprendedores, microempresas, PyME, gacelas y empresas tractoras. Los organismos intermedios están conformados por distintos actores que tienen un interés en el fomento empresarial y pueden ser asociaciones civiles, universidades e institutos de educación superior, cámaras empresariales, entre otros. Debido al uso intensivo de organismos de soporte, el diseño operativo del Fondo PyME es único entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Dado lo anterior y en cumplimiento de lo establecido en las bases de participación, los términos de referencia, así como de la propuesta técnica sometida por el equipo evaluador del Tecnológico de Monterrey, el presente Reporte de Diseño de la Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo Nacional de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa consta de cuatro capítulos principales que a continuación se describen.

En el capítulo 1 nos enfocamos al análisis del problema focal y su contexto. El problema focal puede pensarse como la necesidad que da origen al Fondo PyME. Para realizar este análisis o diagnóstico se revisaron los antecedentes y la

evolución nacional e internacional de las MIPyMES en las economías del mundo y su problemática. Esto implicó estudiar los modelos teóricos, la evidencia empírica y las alternativas que explican la problemática. Se analizan, en el contexto de México, las diferentes perspectivas sobre la problemática focal de la MIPyME y sus posibles causas.

Además, se analiza la experiencia, evolución y resultados de las políticas públicas en México y otros países. Se pone particular énfasis a la experiencia en la evaluación de los programas de apoyo a las PyMES en un contexto en donde existe una atención creciente sobre el impacto de las políticas públicas. Este interés tiene dos razones en un contexto de una sociedad democrática:

- El uso del dinero de los contribuyentes y por tanto la necesidad de demostrar que los recursos empleados se usan para lo que fueron asignados (perspectiva de auditoría)

- El valor obtenido por el dinero invertido en el programa o política pública (perspectiva de evaluación). Esta última responde a las preguntas ¿está funcionando la política pública? ¿qué se puede implementar para que funcione mejor?

El capítulo 2 examina el proceso y contenido de la planeación estratégica del Fondo PyME. El énfasis del análisis aquí no es el qué lograr (objetivos) o el por qué sino el qué hacer o cuáles son las estrategias necesarias para que el programa logre su propósito y visión de futuro.

El capítulo 3 se enfoca en el análisis de la consistencia interna y la congruencia del Fondo PyME, aplicando para ello la metodología del marco lógico, que es usada por las principales agencias e instituciones internacionales de desarrollo como referente básico para este tipo de análisis[1]. En este capítulo también se analizan los diferentes actores que participan en la provisión de servicios y productos que por su diversidad e intereses requieren de un análisis particular.

El capítulo 4 revisa el diseño operativo del Fondo PyME en sus elementos institucionales, sus criterios de selección de beneficiarios, seguimiento y accesibilidad al programa, así como su coordinación con otros programas federales y actores que intervienen en la operación del problema.

[1] El marco lógico propone una matriz conceptual para organizar y visualizar la interacción de los distintos elementos de cualquier proyecto entre sí y con su entorno. Los conceptos claves de esa matriz son: recursos, actividades, productos, objetivos, indicadores supuestos o factores externos. Esta herramienta permite facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su propósito es brindar una estructura coherente al proceso de planificación, diseño y ejecución del proyecto, a la vez que permitir la comunicación de la información esencial de éste. Dicho marco puede utilizarse en todas las etapas relativas al diseño, ejecución y evaluación de proyectos: programación, identificación, análisis, revisión, ejecución ex-ante, evaluación ex-post, entre otros.

Finalmente, en el capítulo 5 presentamos las principales conclusiones derivadas de los análisis precedentes y generamos una serie de recomendaciones para mejorar el diseño del Fondo PyME. Este ejercicio reconoce la trayectoria y evolución del Fondo, pero busca redefinir sus criterios y alcances para hacerlos más consistentes y funcionales.

1. Diagnóstico del Problema Focal

En esta sección se realiza un análisis crítico sobre los problemas que la intervención del Programa Fondo PyME pretende resolver. Se debe tener en cuenta que no tiene como objetivo justificar las políticas o programas existentes, sino revisar y evaluar el diseño del Programa desde la definición del problema focal, los problemas asociados y su jerarquía (nivel de causalidad, relación causa-efecto) que permitirán evaluar si las estrategias y programas corresponden a los problemas a resolver desde una perspectiva de política pública e intervención del Estado. En este sentido, esta revisión complementa y enriquece la experiencia de los estrategas y operadores del Fondo PyME.

Desde una perspectiva lógica o fundamento de la intervención, el problema focal se refiere a la definición de la problemática que el Programa va a atender, sus causas y sus efectos. Esto permite precisar la necesidad de los servicios o "productos" del Programa y definir la situación deseada u objetivos del mismo en relación a esta problemática, así como las estrategias y acciones para lograrlos.

1.1. Las MIPyMES y los emprendedores en el desarrollo económico y la intervención del Estado

1.1.1. Antecedentes del papel de las MIPyMES y los emprendedores en el desarrollo económico

La valoración del papel desempeñado por las MIPyMES en el desarrollo económico ha estado sujeta a una revisión creciente y aprendizaje continuo a lo largo de las últimas décadas. En las décadas de 1950 y 1960, la pequeña empresa llegó a ser considerada una auténtica *"distorsión del proceso de desarrollo"* identificado hasta entonces con la gran empresa y la concentración de capital. Sin embargo, a partir de la década de 1960, ante las dificultades por las cuales atravesaba el modelo de gran empresa fordista, se hizo una reconsideración de la importancia de las MIPyMES, realzando su potencial de creación de empleo, su dinamismo innovador, su flexibilidad o capacidad de adaptación a los cambios, así como su contribución al mantenimiento de la estabilidad socioeconómica[2].

[2] Giaoutzi, M., Nijkamp P. y Storey D.J. (1988*). Small is Beautiful – The Regional Importance of Small-scale Activities*. En M. Giaoutzi, Nijkamp P. y Storey D. J. (Eds), Small and Medium-size Enterprises and Regional Development*.* Londres: Routledge.

Durante varios años ha sido discutida la repercusión de los cambios en la escena económica mundial sobre la competitividad de las MIPyMES. Al respecto, algunos autores cuestionan sus potencialidades en un contexto de competencia con empresas multinacionales. Desde esta perspectiva, definen que se está acentuando la centralización internacional de control, asociada a la homogenización del mercado, y la globalización encabezada por las grandes corporaciones[3]. Por otro lado, se resalta la importancia de los emprendedores y de las MIPyMES en la economía global como fuente de dinamismo económico e innovación, así como un eje de estrategias de desarrollo específicamente eficaces en el alivio de la pobreza[4]. En este sentido, los gobiernos y sus políticas públicas han centrado su atención en el sector de la MIPyMES.

Acs sugirió desde la década de 1990, que el acoplamiento entre las pequeñas empresas y su desarrollo podría ser especialmente importante en el siglo XXI[5]. Sus argumentos se basaron en los acontecimientos posteriores a la revolución industrial, época en la cual las grandes empresas dominaron los mercados. Sin embargo, la crisis del petróleo reactivó la importancia de las MIPyMES, desencadenando a partir de entonces líneas de investigación con muchos supuestos e interrogantes relacionados con su relevancia en la economía. El análisis del autor supone que para tomar una postura respecto al papel de las MIPyMES en el desarrollo, se requiere conocimiento sobre las consecuencias e implicaciones de su resurgimiento. Es decir, observar los elementos a través de consideraciones tanto históricas como geográficas. En este sentido, Storey[6] argumenta también que la importancia de las MIPyMES en la economía ha sido distinta en diferentes periodos de tiempo.

1.1.2. Evolución y significado de las MIPyMES en el desarrollo económico

En la evolución de las MIPyMES se pueden identificar dos visiones respecto a su importancia y relación con el crecimiento económico: *The Long – View* y *The Short – View*[7]. La primera visión denominada *Long –View* (largo plazo) considera que las pequeñas empresas no desempeñan un papel importante en la economía, esperando que su presencia disminuya en el futuro. La visión se apoya en los

[3] Chandler, A. (1990). *Scale and Scope: The dynamics of industrial capitalism. Ca*mbridge: Harvard University Press.
[4] Carree, M. y Roy T. (2003). *The Impact of Entrepreneurship on Economic Growth.* En Z. J. Acs y D. B. Audretsch (Eds), Handbook of Entrepreneurship Research*.* Nueva York.
[5] Acs, Zoltan J., Carlsson Bo, and Thurik Roy. (1996). *Small Business in the Modern Economy.* UK: De Vries Lectures in Economics, Piet Hein Admiraal.
[6] Storey D.J. (1994). *Understanding the Small Business Sector.* Londres, Reino Unido: International Thomson Business Press.
[7] Kornai J. (2000). *What the Change of System from Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean.* Journal of Economic Perspectives, 14, 27-42.

argumentos de políticas oficiales que favorecieron unidades de producción grandes y mecanismos de propiedad a través de economías de escala.

La visión *Long – View* observa a las grandes unidades de producción como los medios más eficientes para la transformación y por lo tanto cualquier desviación de las producciones en serie es observada como un derroche de recursos. Los defensores de esta visión argumentaban que había fuertes razones para creer que las grandes empresas eran superiores a las pequeñas en su actuación económica, productividad, progreso tecnológico, seguridad de los empleos y en las remuneraciones. John Kenneth Galbraith[8] señaló que las grandes empresas eran superiores a las pequeñas en el desempeño económico: productividad, nivel tecnológico, seguridad laboral y compensaciones.

Durante las décadas de 1950 y 1960, el énfasis en las grandes empresas y las economías de escala no parecía estar alineado con la nueva realidad económica que empezaba a surgir respecto a la producción. De esta forma, surge la segunda visión o *Short – View* que contemplaba la importancia del tamaño de las empresas y su relación con el desarrollo económico mientras aparecían estructuras industriales pequeñas en algunos países desarrollados. Asimismo, la evidencia en conjunto comenzó a sugerir que las MIPyMES en varios países registraban niveles mayores de empleados que las empresas grandes. El empleado no agrícola trabajaba en establecimientos cada vez más grandes durante las décadas de 1950-1960, y en establecimientos cada vez más pequeños entre 1960-1970. Ante la evidencia, se divulgó que el tamaño de las grandes empresas y su establecimiento promedio comenzaba a disminuir.

En los países desarrollados, como Estados Unidos y el Reino Unido, la creciente atención al sector PyME comenzó alrededor de ese periodo, cuando la gran empresa y su papel en la economía se empezaban a cuestionar y las pequeñas empresas se consideraban un sector atrasado, poco sofisticado tecnológicamente y con una contribución modesta a la economía. Justamente entre 1960 y 1970, el Reino Unido fue uno de los primeros países en sufrir un cambio estructural en su economía.

La gran empresa había evolucionado desde el modelo fordista hacia un modelo que le permitió combinar las ventajas de la flexibilidad, derivadas de la descentralización productiva con los beneficios de las economías de escala, en las funciones en que éstas resultan estratégicas[9]. Con ese propósito, la gran empresa ha desintegrado funciones de su ciclo productivo, poniendo énfasis en un conjunto menor de actividades centrales o nucleares para expandirse por medio de redes

[8] Galbraith. J.K. (1956). *American capitalism: The Concept of Countervailing Power.* Boston: Houghton Mifflin.
[9] Harrison, B. (1997). *La empresa que viene. La evolución del poder empresarial en la era de la flexibilidad".* Barcelona: Paidós.

en las cuales participan otras grandes empresas, MIPyMES y centros de investigación públicos o privados.

De acuerdo a Piore y Sabel, la crisis económica durante la década de 1970 provocó la inestabilidad, tanto de las empresas como de las políticas relacionadas[10]. Así, se desequilibraron las condiciones necesarias para preservar la producción en serie y mantener la estabilidad de los mercados. Se deterioro el modelo de desarrollo industrial ubicado en la producción en serie mediante el uso de las máquinas especializadas y trabajadores semi-calificados que anteriormente habían estandarizado la producción. La inestabilidad interna del modelo de producción en serie basado sobre rigideces sociales producto de la crisis, condujo a lo que llaman los autores una especie de *división industrial.*

En 1971, en el Reino Unido, el "Bolton Committee" realizó una investigación sobre el estado de las pequeñas empresas y la preocupación sobre su subsistencia o desaparición[11]. Este estudio reportó sobre las condiciones del sector con relación al financiamiento, la intervención del gobierno, el sistema tributario y la política macroeconómica[12]. Una de las contribuciones del reporte del "Bolton Committee" fue que propuso una definición económica y estadística de la pequeña empresa. La definición económica identificaba a estas empresas con una participación de mercado baja, administrada por el dueño y no a través de una estructura gerencial formal con independencia, sin formar parte de una empresa grande. Con relación a la definición estadística, dicho Comité catalogó a la pequeña empresa según el sector económico, usando el número de empleados y el nivel de ventas como criterios para esta definición[13].

En 1979, el economista norteamericano David Birch publicó el libro *The Job Generation Process.* En medio de una economía americana en transición, la investigación de Birch fue innovadora y revolucionaria. Con una base de datos de Dun & Bradstreet con 12 millones de registros empresariales para los años 1969, 1972, 1974 y 1976, encontró que, en promedio, 60% de los empleos en Estados Unidos en ese periodo fueron creados por empresas con menos de 20 empleados, 50% de los empleos fueron creados por empresarios independientes, mientras que las grandes empresas generaron menos del 15% de los empleos. Además, el estudio identificó que no todas las pequeñas empresas son generadoras de empleo, ya que fueron las más jóvenes y pequeñas las que contribuyeron en

[10] Piore, M. J. y Sabel C.F. (1984). *The Second Industrial Divide.* New York: Basic books.
[11] Bolton, J.E. (1971). Report of the Committee of Enquiry on small firms. Bolton Report. London: HMSO.
[12] Storey, D.J. (1988). *The Role of Small and Medium-sized Enterprises in European Job Creation: Key Issues for Policy and Research*. En Giaoutzi M., Nijkamp P. y Storey D.J., *Small and Medium size Enterprises and Regional Development*. Londres, Reino Unido: Routledge. 473-511.
[13] Bolton, (1971). *op. cit.*

mayor medida. Estudios posteriores en el Reino Unido mostraron un patrón similar[14].

A pesar de las críticas y posteriores evaluaciones que enfatizaron las limitaciones de la investigación de Birch, ésta cuestionó el nivel de creación de empleo, su impacto e influencia, por lo que ha incentivado investigaciones posteriores y el posicionamiento de las MIPyMES en el ámbito de las políticas públicas. No obstante, las controversias generadas por el nivel y la forma de estimación del número de empleos creados por parte de las pequeñas empresas, investigaciones posteriores[15] confirmaron la importancia de las MIPyMES en la generación de empleo y centraron la atención en aquellas empresas y empresarios más innovadores como responsables de esta generación y del crecimiento económico. En este sentido, Charles Brown considera que existe una gran disparidad entre el potencial de las MIPyMES y su contribución al crecimiento económico[16]. Una de las principales conclusiones de lo descrito anteriormente es que la mayoría de los empleos creados por parte de las MIPyMES corresponde en realidad a una pequeña fracción de ellas: aquellas pequeñas y medianas empresas que crecen rápidamente y que son conocidas por Birch como *gacelas*.

Acs y Audretsh en 1993 evidencian que el empleo creció en las MIPyMES y que su presencia aumentaba perceptiblemente en Europa Oriental. Asimismo, se descubre que los empleos por cuenta propia habían aumentado en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)[17]. La creciente importancia de la actividad de las MIPyMES no escapó a los medios impresos, por lo que en 1989 la revista *The Economist* subrayó que la tendencia se había invertido: las empresas grandes disminuyeron y las pequeñas aumentaron. A pesar de que revelaron que la tendencia era inequívoca, indicaron que los políticos y empresarios responsables no le darían importancia debido a que no representaba ningún peligro para el desarrollo económico de las naciones.

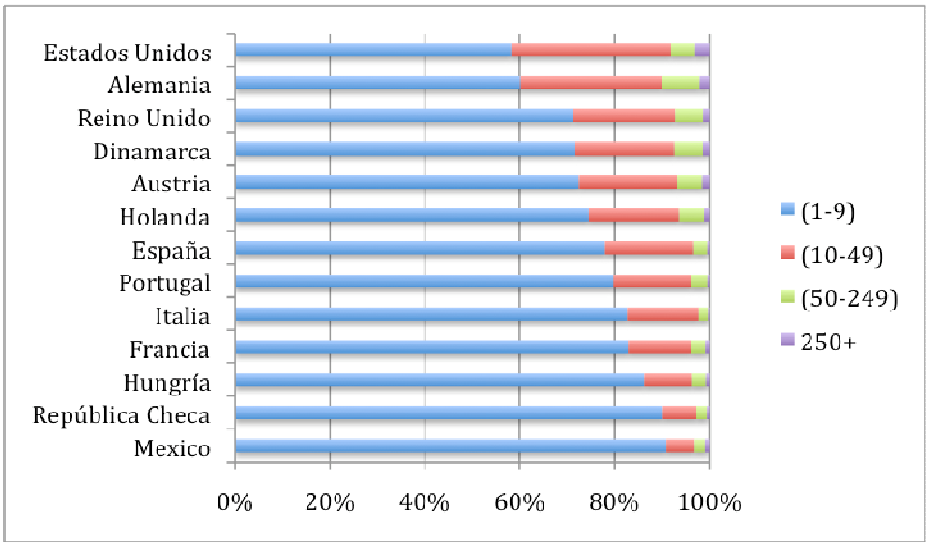
A pesar de los profundos debates provocados por las dos visiones *The Long View* y *The Short View,* es difícil establecer una relación directa y simple entre el nivel de desarrollo y la composición de la estructura empresarial e industrial. El tamaño empresarial óptimo en la escala microeconómica es el resultado de un amplio conjunto de factores, entre los cuales están las economías de escala, los costes de transacción o la estructura de los mercados, por lo cual no existe una dimensión óptima de la empresa para cualquier situación y en todo momento, tal

[14] Birch, D. (1994). *Pioneers in Entrepreneurship and Small Business Research.* En Landström, Hans (Ed), International Studies in Entrepreneurship (ISEN). Boston.
[15] Birch, D. (1987). *Job creation in America.* Nueva York: The Free Press.
[16] Birch, D., (1994). *op. cit.*
[17] En la mayor parte de los países de la OCDE, las PyME representan entre 96% y 99% del número total de empresas y aportan aproximadamente una sexta parte de la producción industrial, entre 60 y 70% del empleo en ese ámbito, así como la mayoría de los empleos en el sector servicios (OCDE, 2002).

como lo demuestra la distribución de las MIPyMES en diferentes países (ver figura 1).

De modo semejante, en la escala macroeconómica, la distribución por tamaño del tejido empresarial en una economía determinada es consecuencia de las dotaciones de recursos, la tecnología disponible, el grado de apertura, las instituciones, las pautas de demanda o las tradiciones productivas de cada zona, entre otros condicionantes. Esa estructura dimensional se ve afectada, asimismo, por las transformaciones tecnológicas, económicas y sociopolíticas que continuamente se están produciendo.

Figura 1. Proporción de empresas por tamaño (número de trabajadores) en economías de la OCDE



Fuente: OCDE (2007), SME in Mexico: issues and policy.

Desde una perspectiva histórica, algunos estudios muestran que hasta mediados de los años setenta se apreció una tendencia firme hacia el incremento de la concentración empresarial, que determinó un aumento de la participación de la gran empresa en el empleo y la producción total[18]. Esa tendencia se invertiría como consecuencia de la crisis económica de los años setenta, y a partir de

[18] Storey, D.J. (1988). *The Role of Small and Medium-sized Enterprises in European Job Creation: Key Issues for Policy and Research*. En Giaoutzi M., Nijkamp P. y Storey D.J., *Small and Medium size Enterprises and Regional Development*. Londres, Reino Unido: Routledge.

entonces se asiste a un crecimiento de la importancia relativa de las MIPyMES frente a la gran empresa. La eficiencia de las primeras se favoreció por diversos factores, como la irrupción de los sistemas de producción flexible que redujeron la escala mínima eficiente; el desarrollo de instrumentos financieros como las sociedades de capital riesgo o las sociedades de garantía recíproca; así como por el incremento de las políticas financieras de apoyo a las MIPyMES.

Entre los factores que han facilitado esta tendencia se encuentran: cambio tecnológico que reduce la importancia de economías de escalas, mercados más inciertos por mayor competencia y globalización, cambio en las características de la fuerza laboral (i.e. más mujeres en el mercado de trabajo), personalización de productos y servicios, desregulación y privatización, y la intensificación de la innovación[19].

Sin embargo, en un contexto de globalización, las grandes empresas también siguen jugando un papel muy importante. De tal forma que desde los años noventa se podría estar atestiguando un nuevo repunte de la importancia cuantitativa de la gran empresa en la economía mundial, impulsada por los avances en la liberalización comercial y financiera. Caves[20] muestra que las economías con mayor grado de apertura al comercio internacional tienen un tamaño de empresa superior al de aquellos países con menor grado de integración internacional. Esto lleva, sin duda, a preguntar si el incremento potencial de mercados internacionales favorece al incremento en la dimensión óptima de la empresa, contrarrestado por una fragmentación de los mercados en donde las MIPyMES pueden jugar un papel importante en la personalización y servicio en nichos específicos.

En este sentido, el debate recurrente consistente en contraponer las ventajas de las MIPyMES y de las grandes empresas que deben revisarse ante los cambios operados en la organización industrial en las últimas décadas. Por una parte, las MIPyMES se han mostrado capaces de superar las limitaciones impuestas por su tamaño a fin de abordar conductas dinamizadoras como proyectos de crecimiento, el acceso a mercados de exportación o la introducción de innovaciones, compartiendo con otras MIPyMES los costos fijos asociados a esas iniciativas. De este modo, las MIPyMES, consideradas individualmente, han dejado de ser el objeto de estudio relevante pasando a serlo los sistemas localizados de MIPyMES vinculadas por relaciones de colaboración.

[19] Audretsch y Thurik (2004), "A model of the entrepreneurial economy" Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy 2004-12, Max Planck Institute of Economics, Entrepreneurship, Growth and Public Policy Group

[20] Caves, R. (1998). *Industrial Organization and New Findings on Turnover and Mobility of Firms. En Journal of Economic Literature*. Nashville: American Economic Association, p.36.

En cualquier caso, la relevancia cuantitativa y por tanto económica del sector en todas las economías, en los últimos años, ha logrado que se le preste una atención creciente a la promoción de las MIPyMES y del espíritu emprendedor (empresarialidad)[21]. Este énfasis en el apoyo se ve acompañado por un cambio de orientación de política respecto de los enfoques tradicionales de fomento empresarial centrados en los subsidios y otros incentivos de carácter financiero o fiscal. De ese modo, se comienza a incidir en la necesidad de mejorar las condiciones del entorno económico e institucional, en el cual actúan los emprendedores y las empresas, a fin de configurar un hábitat propicio para el surgimiento y el desarrollo de las organizaciones[22].

La empresarialidad (entrepreneurship) en el desarrollo económico

El impacto económico de la actividad empresarial en el desarrollo económico se puede descomponer en dos causas: por un lado, el asociado a la contribución de las MIPyMES ya existentes, y por otro, el derivado de la aparición de emprendedores y nuevas empresas. Los estudios empíricos disponibles, a escala internacional, permiten mantener con cautela la hipótesis de que las MIPyMES estimulan el crecimiento económico. De esto ya se ha comentado anteriormente.

En cuanto al fenómeno emprendedor, cada vez es mayor el conocimiento que permite constatar la relación positiva que existe entre la actividad emprendedora y el crecimiento económico. Entender esta relación no ha sido sencillo ya que la teoría económica clásica ha estado más enfocada en los procesos y suposiciones que en la maximización de utilidades, decisiones racionales, y en los análisis estáticos y de equilibrio. Sin embargo, estos modelos tienen limitantes al explicar las diferencias en la prosperidad económica de los países, por ejemplo: la disparidad que existe entre economías latinoamericanas y países del este de Asia como Hong Kong, Taiwán y Singapur[23].

[21] (Banco Mundial, 2001; BID, 2002; CEPAL, 2004; Comisión Europea, 2003 y 2004; OCDE, 2000 y 2004). CHECAR CITA

[22] Hallberg, K. (2000). *A Market-Oriented Strategy For Small and Medium-Scale Enterprises.* Washington D.C: International Finance Corporation.

[23] Fu-Lai Yu, T. (1997). *Entrepreneurship and Economic Development in Hong Kong. En* Routledge Advances in Asia-Pacific Business. Londres y Nueva York: Routledge.

Tabla 1. Diferencias de Emprendedor y Empresario/Propietario de una MIPyME

Emprendedor	Empresario/Propietario de una MIPyME
Individuo que establece y gestiona un negocio con el fin primordial de ganancia y crecimiento. Se caracteriza principalmente por su comportamiento innovador y el uso de prácticas de gestión estratégica en su negocio.	Individuo que establece y gestiona un negocio (MIPyME) con el fin primordial de lograr metas personales. El negocio es su fuente principal de ingresos y demanda la mayor parte del tiempo y los recursos del empresario. El propietario de una MIPyME percibe su negocio como una extensión de su personalidad, íntimamente ligada con necesidades y deseos familiares.

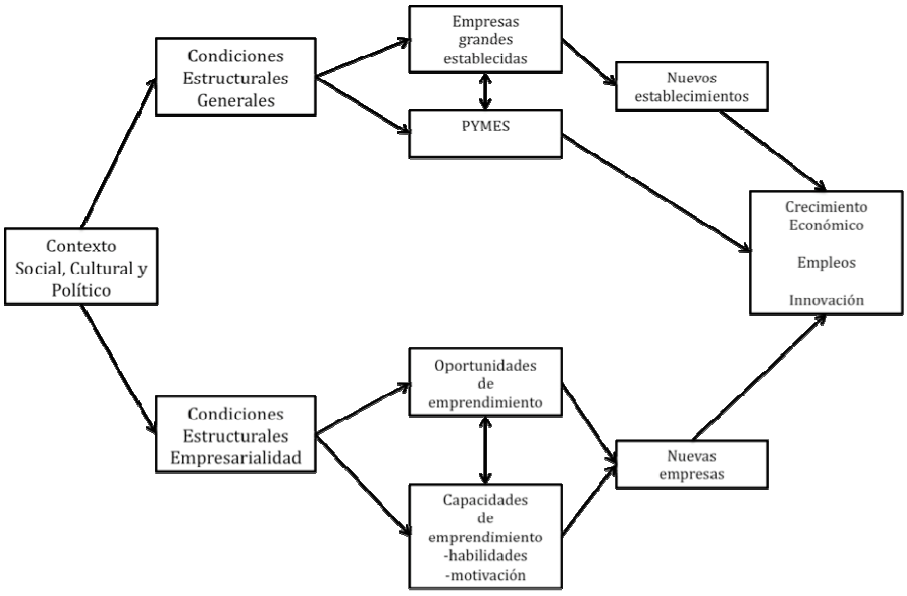
Fuente: Carlan (1984) referido en "Pioneers in entrepreneurship" pág. 16.

En este sentido, Schumpeter contribuye con los conceptos de "creación destructiva" (un nuevo orden de las cosas) y del agente emprendedor que las introduce en la "destrucción" del orden económico existente por la introducción de nuevos productos y servicios, creación de nuevas formas de organización o la explotación de nuevos materiales[24]. La definición misma del emprendedor ha venido evolucionando con el tiempo, y hoy es claro que no es lo mismo hablar del "emprendedor" que del "empresario" o "dueño de una MIPyME" (ver Tabla 1 arriba).

A pesar de que el emprendedor no era considerado como actor principal en el desarrollo económico, a últimas fechas, esta percepción ha venido cambiando y cada vez entendemos más sobre el individuo y sobre el proceso de emprender[25]. Por ejemplo, el modelo del "*Global Entrepreneurship Monitor"* (GEM) desarrollado por Paul Reynolds en 1999 intenta establecer una relación entre las empresas establecidas y las nuevas con el crecimiento económico a nivel nacional mediante un índice empresarial comparativo entre diferentes países. A pesar de que las relaciones entre variables de este modelo han carecido de un tratamiento teórico, la investigación empírica realizada con su base de datos y la realización de congresos de investigación han sido crecientes[26].

[24] Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
[25] Birch, (1994). *op. cit.*
[26] Levie J. y Autio E. (2008). *A theoretical grounding and test of the GEM Model.* Small Business Economics.

Figura 2. Modelo del "Global Entrepreneurship Monitor"



Fuente: Levie & Autio (2008)

La figura anterior se compone de dos procesos: las condiciones estructurales generales y las condiciones de emprendimiento. Las condiciones generales se refieren a aquellos factores asociados con la actividad de negocios en general y éstos incluyen: apertura comercial, extensión y rol del gobierno, eficiencia de los mercados financieros, nivel e intensidad de la investigación y desarrollo tecnológico, la infraestructura física, la flexibilidad de los mercados laborales, la legalidad y el marco institucional, así como las habilidades gerenciales[27].

En relación a las condiciones estructurales de emprendimiento, éstas incluyen disponibilidad de financiamiento, políticas públicas, regulación y programas gubernamentales, educación y capacitación, transferencia de tecnología, infraestructura comercial y legal, apertura del mercado interno, acceso a infraestructura física, así como normas sociales y culturales.

Una de las contribuciones del modelo anterior es el concepto de emprendedor *naciente* (*nascent*) en relación al emprendedor latente[28]. Esta distinción es

[27] Estos factores están asociados con el reporte de competitividad del World Economic Forum (WEF).
[28] Un emprendedor "naciente" es una persona que intenta empezar una nueva empresa/negocio, quien espera ser propietario total o parcial de una nueva empresa, y quien ha estado activo tratando de empezar una nueva empresa en los últimos 12 meses, y aquella cuya nueva empresa no ha tenido un flujo de efectivo positivo mensual para cubrir los gastos y los salarios del empresario por más de tres meses (Reynolds, 2005).

importante porque permite entender la contribución que diferentes grupos de emprendedores tienen en el desarrollo económico.

Un emprendedor *latente* es aquel individuo que siendo empleado prefiere el auto-empleo o crear su propia empresa[29]. Por otro lado, un emprendedor naciente es aquel individuo que realiza pasos concretos (i.e. comprometer tiempo y recursos) para crear una nueva empresa independiente[30]. También el emprendedor es *naciente* si el proceso de creación ha terminado y la empresa empieza a operar o el emprendedor cesa el esfuerzo y la empresa deja de existir. La sobrevivencia y posterior crecimiento es otra etapa del proceso emprendedor con otras características.

El emprendedor *naciente* tiene diferentes enfoques. Por una lado, el emprendedor *naciente por necesidad* (*nascent necessity entrepreneur*) crea un nuevo negocio o empresa porque no tiene una alternativa mejor para vivir, mientras que un emprendedor *naciente por oportunidad* (*nascent opportunity entrepreneurs*) crea una nueva empresa para concretar una idea de negocio[31].

Retomando, en el marco de GEM se observa una relación positiva entre el nivel de actividad emprendedora y el crecimiento económico. Sin embargo, esta evidencia requiere una revisión más detallada. La evidencia de la contribución de los emprendedores *nacientes* en GEM no es concluyente. Los responsables del proyecto reconocen que aún se requiere una base de información estadística más amplia para corroborar esos resultados y determinar más específicamente los mecanismos por los cuales esa hipotética relación causal se manifiesta[32].

En el caso particular de los emprendedores *nacientes por necesidad*, es posible observar algunas conclusiones preliminares sobre su contribución en la economía de países menos desarrollados:

1. En países en desarrollo existe una tasa mayor de emprendedores *nacientes por necesidad* comparados con los países más desarrollados[33].
2. Sin embargo, esto no implica que los emprendedores *nacientes por necesidad* tengan un mejor desempeño por lo que se ha encontrado una

[29] Blanchflower, D., Andrew O., and Stutzer A. (2001). *Latent Entrepreneurship, across nations.* European Economic Review, 45, 680-691.
[30] Si la empresa es patrocinada por una empresa/negocio existente el concepto es nascent intrapreneurship (Wanger, 2004).
[31] Wagner J. (2004, septiembre). *Nascent Entrepreneurs.* Discussion Paper, 1293.
[32] Reynolds. (2004). *op. cit.*
[33] Acs, Zoltan J., Carlsson Bo, and Thurik Roy. (1996). *Small Business in the Modern Economy.* UK: De Vries Lectures in Economics, Piet Hein Admiraal.

asociación entre un nivel mayor de empresarialidad y un desempeño negativo de la economía[34].

3. Los determinantes de la empresarialidad por oportunidad o necesidad son diferentes. El crecimiento del PIB y el nivel educativo tienen un impacto positivo significativo sobre los emprendedores *nacientes por oportunidad* y no sobre los emprendedores *nacientes por necesidad*[35].
4. Lo anterior implica que el efecto negativo que una alta tasa de emprendedores *nacientes por necesidad* tiene en la economía se puede deber al bajo nivel de capital humano que impacta la sobrevivencia y el crecimiento de la empresa o negocio nuevo.

Como puede observarse en la evidencia anterior, hoy en día, el concepto de la empresarialidad o el espíritu emprendedor se ha posicionado en la agenda pública de los gobiernos que ven en estas personas una forma de fomentar el crecimiento económico[36]. Sin embargo, el potencial de la empresarialidad y sus diferentes tipos también tienen efectos diferenciados en su contribución al desarrollo económico. Esto significa que, así como no todas las MIPyMES contribuyen de la misma manera a la economía, no todos los emprendedores tienen la misma aportación.

A lo largo de las últimas décadas, el fomento empresarial ha cambiado de enfoque siguiendo una dinámica en función de la realidad económica y del conocimiento que se tiene sobre ella. Mientras en un periodo la atención se centró en la gran empresa, en las últimas décadas el enfoque se ha centrado de forma creciente en las MIPyMES y los emprendedores. En cualquiera de los casos, la política de fomento empresarial se ha instrumentado principalmente con subvenciones y otros incentivos financieros o fiscales dirigidos directamente a las empresas. Sin embargo, muchos de los resultados alcanzados son discutibles y ante los cambios en la organización industrial, derivados de las condiciones actuales de mercado, es necesario revisar y adecuar las estrategias de apoyo a las MIPyMES y a los emprendedores, así como entender los factores que afectan la creación, mortandad y crecimiento de las MIPyMES.

[34] Stel, A.J., Carree M.A. and Thurik A.R. (2005*). The Effect of Entrepreneurial Activity on National Economic Growth.* Small Business Economics Papers. 24, 311-321.
[35] Stel, A.J. Van, Story D.J. and Thurik A.R. (2007). The Effect of *Business Regulations on nascent and actual entrepreneurship*. Small Business Economics Papers, 28, 71.
[36] Ciertamente, al empresarialidad no es exclusiva de la pequeña empresa. También en las grandes empresas existe la actividad emprendedora.

1.1.3. Justificación de la intervención del Estado

Una de las formas recurrentes de fomento empresarial es la intervención pública directa en los factores del mercado que afectan el comportamiento y desempeño de las empresas. Así como las MIPyMES y los emprendedores han venido creciendo en importancia, los gobiernos intentan intervenir directamente en ellos con el objetivo de promover el desarrollo económico. En este sentido, el objetivo general de las políticas públicas es fortalecer la base existente de MIPyMES y promover la creación de empresas con altas probabilidades de sobrevivencia y crecimiento. El objetivo de las políticas públicas es asegurar que las MIPyMES pueden competir en los mercados y que no son perjudicadas por su tamaño en relación a las grandes empresas[37]. Entonces, ¿Por qué intervenir?

En la tabla 2 se sintetizan las razones por las que una intervención se justificaría. Esta tabla tiene muchas implicaciones para el diseño y operación de un programa de intervención en las MIPyMES. Primeramente, la justificación se deriva de los mayores beneficios económicos y sociales a la economía y de las fallas del mercado (barreras, obstáculos, inequidades) por las que estos beneficios (o nivel mayor de bienestar) no pueden ser alcanzados. Segundo, para que se justifique la intervención del Estado[38], no es suficiente que las empresas atendidas por el programa se beneficien con el apoyo otorgado; es condición que el beneficio y el efecto neto de toda la intervención o programa sea positivo.

Fallas de Mercado y Obstáculos que afectan a las MIPyMES

Una vez reconocido el papel que la MIPyME puede tener en el desarrollo económico de un país, los gobiernos pueden facilitar o impedir el logro de mayores beneficios económicos y sociales. En este sentido, se justifica la intervención del Estado sobre la base de que existen fallas en el mercado que colocan a la MIPyME en desventaja y que pueden ser permanentes al menos que se atiendan[39].Por ello, es indispensable identificar dónde existe la falla de mercado y si la intervención puede rectificar esa falla, considerando costos y beneficios, e identificando ganadores y perdedores de la intervención[40].

[37] Lundstrom, A. y Stevenson, L. A. (2005). *Entrepreneurship policy: Theory & practice.* International studies in entrepreneurship (ISEN),9. Londres, Reino Unido: London Business
[38] (Banco Mundial, 2001; BID, 2002; CEPAL, 2004; Comisión Europea, 2003 y 2004; OCDE, 2000 y 2004).
[39] Bridge Simon, O´Neill Ken, & Cromie Stan. (1998). *Understanding Enterprise, Entrepreneurship & Small Business.* Macmillan Business.
[40] Storey D.J. (1994). *Understanding The Small Business Sector.* UK: International Thomson Business Press.

Tabla 2. Razones para intervenir en la MIPyMES

¿Por qué intervenir?	¿Cómo intervenir?
Para maximizar los beneficios económicos y sociales	Reduciendo los obstáculos y barreras para el desarrollo de las MIPyMES
Estos pueden incluir: • Creación de riqueza • Generación de empleos	Reduciendo las fallas de mercado
Condicionado a que: • Los beneficios no superen los costos • Que las alternativas de intervención no benefician más considerando el mismo costo, o que beneficien igual con un costo menor	Condicionado a que: • Abordando los obstáculos se logran los beneficios buscados

Fuente: Understanding Enterprise, Entrepreneurship & Small Business, Bridge et. al. (1998) pág. 209.

Las suposiciones de un mercado competitivo asumen competencia, información perfecta, y la ausencia de externalidades (microeconomía). En el contexto de los mercados financieros y las MIPyMES, la presencia de asimetrías de información (información imperfecta) que impiden o limitan el acceso al financiamiento han sido bastante documentadas[41]. En este sentido, Storey argumenta que las fallas de mercado más probables que afectan a las MIPyMES tienen que ver con la información imperfecta y la presencia de externalidades (ver tabla 3).

La primera falla de mercado afecta a los emprendedores y se refiere a incrementar el conocimiento o la conciencia de individuos o grupos de individuos (i.e. jóvenes, desempleados, grupos étnicos) de las ventajas de crear un negocio o empresa. Un resultado de esta política pública o intervención pudiera ser incrementar la tasa de

[41] Lorenzo, R. (2007*). Microenterprise Group-Credits in Mexico: Do they work?* Tesis de Doctorado en Estudios Industriales y de Negocios, Warwick University, Reino Unido.

creación de nuevas empresas, en caso de que existiera una tasa de creación de pequeñas empresas que no se considera óptima o deseable. Esta falla puede ser una barrera cultural o educativa que caracteriza a distintos grupos de la sociedad en su actividad emprendedora o de auto-empleo.

La política de creación de empresas anterior pudiera estar dirigida, en un sentido amplio, a promover una "cultura emprendedora" en la población de una región o país, como fue el caso del Reino Unido cuando el gobierno de Thatcher (1979) intentó cambiar las "actitudes sociales" de la población dependiente del empleo de la gran empresa y el gobierno. Una política más focalizada es el programa *Shell Technology Enterprise Programme* (STEP) cuyo objetivo es incrementar el conocimiento y conciencia de los jóvenes universitarios sobre los beneficios de trabajar en una MIPyME y promover la posibilidad de auto-empleo o la creación de una pequeña empresa, mediante una experiencia real de trabajo en una MIPyME[42].

Tabla 3. Fallas de mercado que afectan a las PyMES y a los emprendedores

Problemática/Obstáculo/Barrera	Falla de mercado	Consecuencias
Desconocimiento de los beneficios privados de empezar una empresa por parte de las personas	Información imperfecta	Creación sub-óptima de nuevas empresas en la economía
Desconocimiento de los beneficios privados de obtener asesoría experta de especialistas externos	Información imperfecta Externalidad	Provisión sup-óptima de asesoría y consultoría hacia las MIPyMES
Incapacidad de las instituciones financieras para evaluar la viabilidad de las PyMES y sobre-estimar el riesgo	Información imperfecta	Acceso limitado al financiamiento
Divergencia entre beneficios privados y sociales, cuando los beneficios sociales exceden los beneficios privados	Externalidad	Inversión sub-óptima de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico

Fuente: Storey (2003), Why should government intervene to help small firms?

La segunda falla de mercado se refiere al desconocimiento por parte del empresario de los beneficios privados de la asistencia o asesoría. Éste puede significar que la necesidad del apoyo no es apreciada y/o que el precio desalienta la búsqueda de asistencia. En un mercado sin fallas, la pequeña empresa

[42] Greene F.J. and Storey D.J. (2004). *The Value of Outsider Assistance in Supporting New Venture Creation by Young People.* Entrepreneurship and Regional Development.

consumiría los servicios de asesoría en el mercado y pagaría el precio por esta asistencia. Sin embargo, la naturaleza de la demanda de servicios en las MIPyMES está caracterizada por la dificultad de identificar sus necesidades, la capacidad limitada para tratar con expertos sofisticados, la falta de recursos para pagar por el servicio, así como la falta de información acerca de la disponibilidad de asesoría y el precio de ella[43]. Además, la oferta puede presentar problemas también, ya que la metodología o forma de asistencia o consultoría puede no ser atractiva para la MIPyME. Esta falla de mercado puede ocasionar una compra sub-óptima de asesoría o información que afecta el desempeño de la MIPyME o su probabilidad de supervivencia.

La tabla 4 abajo muestra las implicaciones más concretas de la problemática de las MIPyMES que pueden justificar la intervención del Estado. Las habilidades y conocimientos insuficientes del empresario y su empresa pueden limitar el uso de asesoría, aunado a una provisión inadecuada de servicios empresariales pueden ocasionar un uso sub-óptimo de asesoría, consultoría o asistencia empresarial. Esta provisión inadecuada de asistencia se convierte en una barrera u obstáculo (externo) a la MIPyME. En el corto plazo, la intervención en la MIPyME implica el proveer conocimientos y habilidades básicos que le permitan establecer una base para desarrollar capacidades más estratégicas en el futuro. En el mediano y largo plazo, las capacidades estratégicas le permiten a una MIPyME una mayor capacidad de analizar sus problemas y derivar soluciones, así como beneficiarse más efectivamente de la asesoría y consultoría.

Tabla 4. Problemática de las MIPyMES que justifican la intervención del Estado

	Corto plazo	Largo plazo
Capacidades (internas)	Proveer: Conocimientos y habilidades básicos limitados (base de desarrollo futuro)	Desarrollar: Capacidades del empresario y la empresa para aprender, analizar y beneficiarse de la asistencia limitada
Barreras (externas)	Proveer: Servicios empresariales y financieros deficientes	Aliviar: • Fallas de mercado • Infraestructura • Regulaciones • Condiciones sociales

Fuente: Bridge (1998)

[43] Bridge S., O´Neill K., y Cromie S, 1998, op. cit.

Otra justificación para subsidiar servicios de asesoría a las MIPyMES tiene que ver con las externalidades positivas que generan un desempeño superior y por tanto beneficios sociales y privados[44]. La lógica de este argumento tiene que ver también con la mayor probabilidad de supervivencia o un desempeño superior que contribuya a la generación de empleo o a la competitividad de la economía.

El acceso a los mercados financieros por parte de las MIPyMES ha sido una preocupación de política pública desde hace mucho tiempo. La *brecha de fondeo* o *funding gap* que existe en la provisión de financiamiento hacia la pequeña empresa, ocurre cuando existe información imperfecta acerca de las características del empresario o la pequeña empresa que hacen difícil que la institución financiera pueda evaluar el riesgo del crédito. En este sentido, las instituciones financieras perciben que las MIPyMES conllevan más riesgo que las grandes empresas porque la información disponible es menor o no existe y/o porque pudiera haber incentivos por parte del prestatario a ocultar información o a comportarse de forma poco ética. Esto tiene como consecuencia una tasa de repago de créditos esperada menor y la renuencia de los bancos a otorgar financiamiento dejando sin acceso a un número importante de MIPyMES y sus proyectos productivos con beneficios privados y sociales importantes.

La información imperfecta incrementa la posibilidad de una selección de empresas con mayor riesgo de un comportamiento doloso[45] y de un alto costo de auditoría[46]. Estos problemas de información imperfecta tienen aún mayores consecuencias para las pequeñas empresas de menor tamaño[47].

En la creación de nuevas empresas, el caso contrario es más plausible: el banco con más años de experiencia en evaluar planes de negocios y futuros emprendedores puede tener mejor información y conocimiento, sobre la cual evaluar la propuesta empresarial, que el mismo emprendedor sin experiencia previa[48].

Otra falla de mercado sobre la cual se justifican las políticas públicas hacia la intervención en las MIPyMES es la presencia de beneficios externos (externalidades) sin precio de mercado y que tienen como consecuencia una formación y desarrollo no óptima (desde el punto de vista de los beneficios sociales y económicos) de MIPyMES de base tecnológica y de innovación. En

[44] Storey, David J. (2003). *Entrepreneurship, Small and Medium Sized Enterprises and Public Policies.* En Acs Z.J. and Audrethsh (Eds.), D.B. Handbook of Entrepreneurship. Reino Unido: Warwick University, 473-511.
[45] Stiglitz and Weiss. (1992). *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information.* New Keynesian Economics, 2. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
[46] Williamson, S.D. (1987). *Costly Monitoring, Loan Contracts, and Equilibrium Credit Rationing*. En The Quarterly Journal of Economics, 102. Cambridge: MIT Press.
[47] Lorenzo, R., 2007. *op. cit.*
[48] Storey, D. J, 2003. *op. cit*.

realidad la justificación de intervención es por dos razones: una es la información imperfecta en los mercados financieros, que impiden una evaluación adecuada del riesgo de los proyectos tecnológicos o de innovación. La otra razón se presenta cuando las empresas dejan de innovar productos y servicios o lo hacen a una tasa sub-óptima. Una razón es la apropiabilidad limitada que no permite excluir el riesgo de otras empresas de copiar o explotar esta innovación[49]. Esto es más frecuente en contextos donde existe un marco legal y mecanismos efectivos de administración de justicia y sanción débiles que protejan la propiedad intelectual e industrial. En este sentido, la política pública de subsidiar estos proyectos empresariales de innovación tiene como objetivo hacerlos más rentables (mayor apropiabilidad) para que se lleven acabo y no excluir a la sociedad de los beneficios de estas innovaciones.

Además de las fallas de mercado expuestas anteriormente, también existen problemas de carácter macro o de condiciones estructurales generales que tienen que ver con las condiciones económicas y sociales, las actitudes de la sociedad, la infraestructura, la legislación, la educación y las capacidades de las personas. Estas barreras u obstáculos son externas o exógenas a las MIPyMES y para su cambio requieren una perspectiva de más largo plazo.

En resumen, las intervenciones de política pública se justifican, en principio, sobre la base de fallas de mercado, y sobre condiciones estructurales que tienen que ver con capacidades y condiciones en la economía y la sociedad que no pueden resolverse por sí solas. En este sentido, es importante justificar las intervenciones sobre la problemática asociada a estos factores de manera explícita como pudiera ser en un modelo lógico o árbol de problemas. Además, la intervención, una vez identificada la falla, barrera o capacidad que impide el desarrollo de la PyME, necesita demostrar un efecto neto o impacto.

El efecto neto o impacto de la intervención o programa

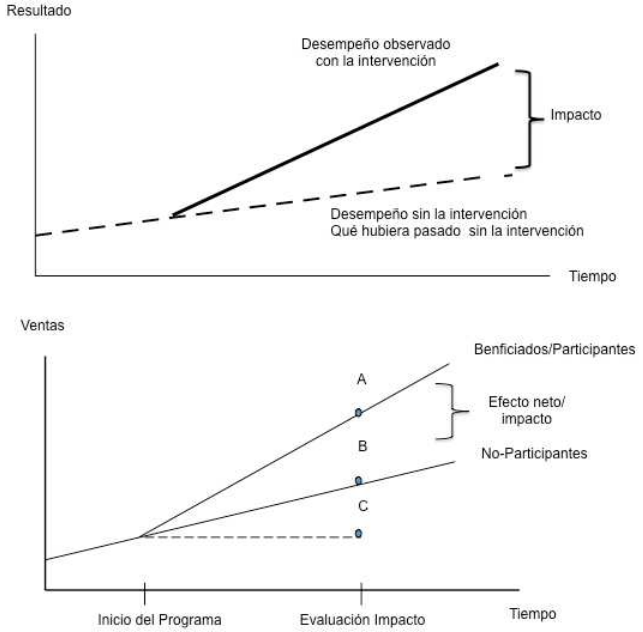
La justificación de la intervención pública también tiene que considerar la *adicionalidad* o *efecto neto* de la intervención, esto es el efecto atribuible a la intervención y no a otros factores que también pudieran incidir en los resultados de la misma. Esto se muestra en la siguiente figura.

Suponiendo que el resultado esperado de una intervención es el incremento en ventas de las MIPyMES, entonces cualquier incremento en éstas normalmente se considera un impacto del programa. Sin embargo, para poder atribuir este incremento a la intervención es necesario estimar qué hubiera pasado sin la intervención (contrafactual). Esto se muestra en la primera gráfica de la Figura 3

[49] Narayan, V. K. (2001). *Managing Technology and Innovation for Competitive Advantage.* New Jersey: Prentice Hall, Inc.

arriba: las empresas pudieron haber registrado un incremento en ventas importante aún sin el apoyo del programa.

Figura 3. Efecto neto o impacto del programa/intervención



Fuente: Hallberg (2004) Framework for evaluating the impact of SME programs

Para poder estimar el impacto atribuible a la intervención es necesario comparar el desempeño de las MIPyMES apoyadas con MIPyMES no apoyadas por el programa. Esto se muestra en la segunda gráfica de la Figura 3. El punto “A” puede considerarse como las ventas registradas en un periodo determinado por las empresas beneficiadas por el programa. El punto “C” serían las ventas registradas por MIPyMES tradicionales o “promedio” que no recibieron apoyo del programa. Finalmente, podemos comparar las ventas de las MIPyMES apoyadas con las ventas de MIPyMES “similares” que no recibieron apoyo.

Pare estimar el impacto o las ventas atribuibles al programa podemos comparar el punto “A” con el punto “B” y “C”. En muchos casos, el impacto se estima mediante la diferencia entre A y C. Sin embargo, esta diferencia sobre-estima el impacto del

programa porque pueden existir otros factores[50] que afectan el incremento de ventas y que no pueden ser atribuibles al programa. Estos otros factores se pueden estimar con la diferencia entre B y C. En este sentido, el efecto neto o impacto en ventas atribuible al programa sería la diferencia entre A y B (A-B).

El *impacto* o *efecto neto* de las políticas públicas sólo puede evaluarse correctamente cuando se compara la situación observada (MIPyMES beneficiadas o participantes en el programa) con lo que hubiera pasado si no hubiera habido intervención o política pública[51]. Este contrafactual no puede observarse o conocerse de forma completa, pero existen estrategias y metodologías de investigación para estimarlo. En este sentido, la OCDE (2008) ha publicado los lineamientos para la evaluación de programas para emprendedores y MIPyMES en donde se establece una metodología de "Seis Pasos" o niveles de evaluación. Estos se describen con mayor detalle en la sección 1.3

Finalmente, la intervención también se justifica por el costo-beneficio del programa. Esto es, si la intervención provista por el programa público es la más eficiente posible o si existen intervenciones alternativas que pudieran generar mayor beneficio al mismo costo o el mismo beneficio a un costo menor[52]. En este sentido, la mejora del programa o intervención mediante la evaluación de diseño, operación e impacto es fundamental[53].

1.1.4 El empleo como impacto esperado en los programas de intervención a MIPyMES y emprendedores

Como se ha mencionado anteriormente, una de las justificaciones frecuentes para asistir a las MIPyMES es su capacidad para generar empleo. Este enfoque recurrente tiene su origen en una visión estadística de la aportación que hacen las MIPyMES al empleo. En la sección anterior se mencionó la importancia del crecimiento en las MIPyMES y su contribución en la generación neta de empleo.

Desde el estudio de Birch en 1979 ha habido más investigaciones en diferentes países europeos, Japón y Australia en donde se ha encontrado que las empresas

[50] En la economía existen varios factores externos al programa (crecimiento económico, inversión extranjera directa, reformas económicas, entre otros) que también impactan los resultados de las empresas, tales como la generación de empleos o el incremento en ventas.
[51] *Ibid.*
[52] *Ibid.*
[53] Es importante considerar que el apoyo a PyMES puede generar un efecto de desplazamiento o "crowding out" que perjudica a aquellas empresas que no reciben el subsidio (el subsidio da una ventaja a la PyME apoyada. Aunque es muy complicado estimar este efecto, su ocurrencia es mucho más probable en mercados locales. Storey, 1994 *op. cit*

con menos de 100 empleados han contribuido de manera significativa a la creación neta de empleo[54]. En este sentido, la pregunta más importante no es el porcentaje del empleo total que ostentan las MIPyMES, sino la contribución en la creación de empleo y de qué segmento de MIPyMES y emprendedores proviene esta contribución en lo particular. El cambio en el empleo puede ser afectado por la tasa de creación y mortandad de empresas, así como de la expansión y contracción de MIPyMES actuales. [55]

Uno de los objetivos explícitos de muchos programas destinados a la creación de empresas es la generación de empleos. Sin embargo, la relación entre el número de nuevas empresas (en el tiempo t) y el cambio en empleo puede ser distinta en el periodo inmediato a la creación (t), en el corto (t+1) y en el largo plazo (t+n). Es poco probable que el impacto de las nuevas empresas en el empleo sea inmediato (i.e. en el mismo año t de creación). La razón para esto es porque la relación positiva que puede existir entre nuevas empresas y generación de empleo en el mismo periodo t es más probable que sea por una causalidad inversa, es decir: "regiones con un crecimiento alto atraen nuevas empresas" y no al revés[56].

En su estudio sobre cambio en el empleo en el Reino Unido entre 1980 y 1998, Van Stel y Storey encontraron que las empresas creadas en el periodo 1980-1983 no tuvieron efecto en el empleo en el periodo 1984-1991. Por otro lado, las empresas creadas en el periodo 1987-1991 si tuvieron un efecto en la generación de empleo en el periodo 1991-1998. Hallazgos similares se encontraron en Alemania.[57]

Las conclusiones anteriores no encontraron evidencia en cuanto a la creación de empresas en épocas recesivas o en crecimiento (inicio y finales de la década de 1980 en el Reino Unido respectivamente). Sin embargo, si encontraron diferencias regionales que pudieron estar ligadas a los enfoques de política pública. Por ejemplo, a principios de la década de 1980, la política se enfocó hacia maximizar el número de nuevas empresas mientras que en la década de 1990 el enfoque cambió hacia las empresas establecidas con potencial de crecimiento, excepto en Escocia donde el enfoque fue hacia la creación de nuevas empresas. En la década de 1990 la creación de nuevas empresas tuvo un impacto negativo en el empleo en esta región. Esto puede implicar que promover la creación de empresas en lugares con actividad emprendedora (tasa de formación mucho más

[54] La definición de PyMES varía de país en país en función del número de empleados o ventas. También la definición cambia en función de las necesidades de investigación científica. Sin embargo, no importa cómo se definan, las PyMES constituyen la vasta mayoría de empresas en las economías del mundo (Storey, 1994)
[55] Bridge S., O´Neill K., y Cromie S, 1998, *op. cit*.
[56] Van Stel and Storey (2004), The Link between Firm Births and Job Creation: Is there a Upas Tree Effect?, Regional Studies, Vol 30 Issue 8, pages 893-909
[57] *Ibid.*

baja que el promedio nacional) baja puede ser contraproducente por el perfil de las personas con niveles de capital humano bajo[58].

En relación a los efectos de largo plazo, el mismo estudio encontró que las empresas creadas en el periodo 1986-1987 tienen el mayor impacto en el cambio en el empleo del periodo 1991-1998. Por otro lado, las empresas creadas en 1980-1983 no tienen impacto en el empleo en 1991-1998. Esto sugiere que el impacto de la creación de empresas en el empleo es máximo después de 4.5 años de la creación y nulo después de 9 años de creadas[59].

El crecimiento de las empresas ha sido también objeto de atención de las políticas públicas como justificación para la generación de empleos. Desde el estudio de Birch en Estados Unidos mencionado anteriormente, el fenómeno de las MIPyMES de alto crecimiento ha sido el foco de atención de las intervenciones públicas recientes. Estas MIPyMES son pocas en comparación con la población total de MIPyMES y por tanto se ha pensado en ellas como muy atractivas en términos de la efectividad de la política pública. Sin embargo, existe evidencia que también una parte importante de nuevos empleos provienen de otras MIPyMES que no necesariamente tienen un alto crecimiento[60].

De la investigación empírica enfocada a medir el impacto de los servicios de soporte o asesoría en el crecimiento de las MIPyMES, encontramos que hay evidencia de que el soporte o asistencia tiene impactos en el empleo y ventas. Con estudios de impacto con los más altos niveles de confiabilidad (ver sección 1.3 de evaluación de políticas públicas) es posible derivar algunas conclusiones.

Un estudio de impacto en Bangladesh realizado en 1993 para empresas que fueron asistidas en 1985 y 1990 estimó el crecimiento en ventas, en empleo, en ventas por empleado y el valor agregado por empleado. Las conclusiones del estudio sugieren que las pequeñas empresas que recibieron asistencia experimentaron un mayor crecimiento en empleo, además de ventas y productividad que las que no lo recibieron (grupo control aparejado por tamaño, sector, procesos productivos y tipo de sociedad mercantil)[61]. Aquellas empresas que recibieron una mayor diversidad de apoyos tuvieron un mayor impacto en las variables anteriores.

En un estudio de impacto que se realizó sobre la "Marketing Initiative" que se desarrolló en el Reino Unido entre 1988 y 1994 se encontró que la asistencia tuvo

[58] *Ibid.*
[59] *Ibid.*
[60] Bridge S., O´Neill K., y Cromie S, 1998, *op. cit.*
[61] Sarder, J.H, Ghosh, D. Rosa, P. (1997), *The importance of support services to small enterprise in Bangladesh,* Journal of Small Business Management Apr 1997. Vol. 35, Iss. 2; pg. 26, 11 pgs. Esta evuluación está catalogada en el nivel 5 de un máximo de 6 (ver sección 1.3)

impactos positivos en ventas y empleo. El objetivo del programa era mejorar la competitividad de las MIPyMES mejorando la calidad de a gestión mediante proyectos de consultoría en diferentes áreas estratégicas. En este caso, los proyectos de consultoría eran en el área de mercadotecnia para estrategia en los mercados locales o de exportación. El mayor impacto se observó en MIPyMES medianas (empleo de 6 a 80 empleados), ni muy pequeñas (empleo de 1 a 5 empleados) ni tan grandes (empleo mayor a 81 empleados). También se encontró un mayor impacto en proyectos que tuvieron una mayor duración y estuvieron cerca de 15 días de consultoría (la iniciativa consideraba un subsidio para consultoría entre 5 y 15 días). En este sentido, la política es muy efectiva para incrementar la tasa de supervivencia de MIPyMES medianas en 4% y el crecimiento en 10% en ventas y empleo en el largo plazo[62].

Por otro lado, un estudio de impacto realizado en Bélgica a una muestra de empresas que recibieron servicios de consultoría entre 1997 y 2001 observó una evaluación positiva de los consultores. Sin embargo, no se observó un impacto en la creación de empleo o en ventas, aunque identifican ciertos impactos cualitativos en relación al diagnóstico, capacidad para identificar y resolver problemas, calidad y conocimiento gerencial[63].

1.2. Las políticas públicas y los programas de intervención en MIPyMES

Las políticas públicas se justifican sobre la base de que las condiciones del mercado y la sociedad son adversas a una creación y desarrollo óptimo de MIPyMES o de nuevas empresas, evitando con esto un bienestar social y económico mayor o deseable. Para esto es indispensable identificar dónde se encuentra la falla de mercado y si la intervención tiene la posibilidad de rectificarla o aminorarla[64]. Además, como se mencionó en la sección 1.1.2, el costo-beneficio así como los ganadores y perdedores de la política pública tienen que evaluarse.

La consideración de intervenir no es sencilla, ya que existen diferentes actores (emprendedores, MIPyMES y el gobierno) que tienen una percepción particular sobre los diferentes problemas que enfrentan las MIPyMES en su operación y desarrollo, y por lo tanto tienen su propia agenda. Sin embargo, no toda esta

[62] Wren, Colin y Storey, David (2002), *Evaluating the effect of both business support upon small firm performance*, Oxford Economic Papers, 54, 334-365. Esta evaluación está catalogada en el más alto nivel (6) de acuerdo al marco de la OCDE (ver sección 1.3)
[63] Lambrecht, J y Pirnay, F. (2005) An evaluation of public support measures for private external consultancies to SMES in the Walloon Region of Belgium, Entrepreneurship and Regional Development, Marzo, págs. 89-108
[64] Storey D.J. (1994). *Understanding The Small Business Sector.* UK: International Thomson Business Press.

problemática es susceptible de intervención en virtud de que no representa una falla de mercado o porque la intervención pueda atentar contra el interés público, por ejemplo: una desregulación que atente contra la salud de la población o contra el medio ambiente.

Otra consideración tiene que ver con la duración de la intervención. Si la falla de mercado es atendida por el programa de intervención, entonces es posible pensar que, si el programa es efectivo, la intervención puede ser temporal[65]. Por otro lado, la gravedad de la falla de mercado puede reducirse por otros factores ajenos al programa como pueden ser mayor competencia y experiencia en los servicios que se ofrecen a las MIPyMES, o avances en la tecnología que permitan una mejor provisión de servicios. Por ejemplo, las instituciones y mercados financieros pueden estar mejor informados como resultado de los factores anteriores. Las tecnologías de información permiten reducir los costos de transacción en la provisión de microcréditos a microempresas, independientemente de que exista una política pública que desarrolle las instituciones microfinancieras[66].

El diseño de políticas públicas y de los programas tiene que definir la problemática a resolver e identificar la falla de mercado con la que está relacionada, de tal forma que la probabilidad de éxito de la intervención se incremente. Así mismo, es muy importante que el programa reconozca que las circunstancias de la problemática y la falla de mercado pueden cambiar con el tiempo, por lo que un programa efectivo en un momento determinado, puede ser poco efectivo en otro momento. Por ejemplo, los programas hacia las MIPyMES son más promovidos en un entorno económico de recesión, alto desempleo o poca generación de empleo[67]. Es por este motivo que la planeación estratégica del programa y la organización que lo ejecuta son muy importantes para poder evaluar las condiciones del entorno que pudieran impactar al diseño, la implementación e impacto de los programas de apoyo a la MIPyME.

1.2.1. Objetivos de las políticas públicas y de los programas de intervención en las MIPyMES

Recapitulando, la justificación de las políticas públicas hacia las MIPyMES se basa en la presencia de mercados imperfectos y barreras que limitan y obstaculizan de manera particular la creación de empresas y el desarrollo de la MIPyME en detrimento de un mayor bienestar social. Desde el punto de vista del uso de recursos públicos (contribuyentes) y de los tomadores de decisiones de política

[65] *Storey, D.J., 2003., op. cit.*

[66] Lorenzo, R., 2007*, op. cit.*
[67] *Ibid.*

pública, la pregunta clave a contestar es *si la intervención es efectiva*, es decir si existe un efecto neto o impacto, y si el costo es menor que éste (costo-efectividad) como se mencionó anteriormente. El eslabón crucial para que la efectividad se pueda evaluar es especificar los objetivos de la política o programa de apoyo. Un objetivo es enunciado del impacto esperado de la política o programa.

La Declaración Ministerial de Estambul en el 2004[68] establece que las políticas públicas y programas no pueden ser evaluadas adecuadamente si no se especifican claramente los objetivos y metas. Para tal fin se estableció el marco conceptual COTE:

> C: Claridad y coherencia de la política pública. Claridad se refiere a que la política pública es entendida por los operadores del programa y por los beneficiarios de ésta. Coherencia se refiere a la cooperación y diálogo necesario de todas las partes del gobierno para trabajar colaborativamente en proveer una política pública unificada y reforzada mutuamente.
>
> O: Objetivos de la política o programa. Ejemplos: incrementar el "stock" de empresas, incrementar la tasa de creación de empresas, incrementar el valor agregado de las empresas.
>
> T: *Target* – Metas de los objetivos. Especificación de metas medibles de los objetivos de tal manera que se pueda realizar la evaluación. Ejemplo: incrementar la tasa de creación de empresas en 10% durante los siguientes 3 años
>
> E: Evaluación de la efectividad de la política o programa siempre y cuando existan metas claras.

Es muy común que los objetivos de la política pública hacia la MIPyME no se especifiquen claramente y se tengan que inferir[69] por lo que existen problemas recurrentes en la formulación de objetivos de las políticas públicas[70]:

1. Los objetivos se plantean en términos muy generales como por ejemplo: "crear una sociedad más emprendedora".
2. Es frecuente que las políticas públicas y programas tengan múltiples objetivos, algunos de los cuales son inclusive contradictorios

[68] OECD (2008). *Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*. Paris. OECD
[69] Bridge S., O´Neill K., and Cromie S,1998, *op. cit*.
[70] Storey, David J, 2003, *op.cit.*

3. A veces es necesario inferir los objetivos de declaraciones políticas y no de documentos oficiales.

4. Normalmente no se hace una distinción entre los objetivos intermedios de la intervención y los objetivos finales.

La definición de objetivos y metas es cada vez más importante y requerida como lo muestra el uso creciente de modelos lógicos de programas para el diseño y evaluación de intervenciones de gobierno u ONG[71]. En el caso de México y Latinoamérica, la metodología de *Marco Lógico* es usada y exigida cada vez con más frecuencia para el seguimiento y evaluación de programas federales[72].

Un elemento fundamental, de los modelos lógicos de programas públicos, es la definición de objetivos y su articulación en niveles que permiten mayor claridad en lo que un programa o intervención intenta lograr. Desde la perspectiva de Storey[73], el punto cuatro establece que es común no hacer una distinción entre objetivos intermedios y finales. Esta distinción es importante porque es la que permite distinguir entre medios y fines. Desde el punto de vista de los modelos lógicos, hacer esta distinción permite entender la lógica del programa, en una concatenación de medios y fines (o causalidad), hasta lograr el objetivo específico (propósito) del programa. Además, sin esta articulación de objetivos es muy difícil establecer criterios y parámetros para evaluar la efectividad del programa. La clarificación se refiere a la identificación de objetivos inmediatos, objetivos intermedios y objetivos finales y su relación con el propósito de la intervención o programa. En este sentido, la evaluación de su diseño e impacto requiere esta clarificación, ya que del objetivo se derivarán las estrategias de intervención, así como los indicadores y metas del programa.

Si el objetivo de la intervención es incrementar el *stock* o número de empresas en la economía, el logro de éste puede contribuir a la generación de empleo y a incrementar la competencia en los mercados. Al final, una competencia mayor contribuye a la generación de riqueza. Las alternativas de intervención para lograr incrementar el *stock* de empresas se puede lograr incrementando la tasa de creación de empresas y también reduciendo la tasa de mortandad de las MIPyMES. Optar por una estrategia u otra, o por las dos requiere actividades y metas distintas. Esta clarificación permite focalizar el programa de apoyo a las MIPyMES.

[71] Frechtling, J. (2007). *Logic Modeling Methods in Program Evaluation.* San Francisco: Jossey-Bass.
[72] Lecuona R. (2009). *El financiamiento a las PyMES en México, 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo*. Serie Financiamiento del Desarrollo, 207. Santiago, Chile: Naciones Unidas y CEPAL.
[73] Storey D.J. (1994), op. cit.

1.2.2. Diseño de Políticas Públicas y alternativas de intervención en las MIPyMES

En función de la definición de objetivos y alcances de la política pública, los gobiernos tienen una gama de opciones para implantar sus estrategias de intervención. En este sentido, las personas responsables de diseñar e implementar las políticas públicas de apoyo a las MIPyMES tienen ante sí una serie de opciones, posibilidades y alternativas entre las cuales deberán buscar la efectividad (i.e. impacto y costo) de los programas o la política pública de apoyo a la MIPyME.

Las alternativas empiezan con dos enfoques generales de política pública en las MIPyMES: la creación de un entorno favorable a la MIPyME que incluye las siguientes estrategias: economía, habilidades, actitudes sociales, infraestructura, regulación y política fiscal; y el apoyo que incluye el soporte directo o indirecto a personas y empresas en diferentes estados de desarrollo y a diferentes grupos de la población de MIPyMES. [74]

Desde la experiencia internacional en la provisión de servicios de soporte o asistencia (servicios de desarrollo empresarial no financieros) a las MIPyMES se pueden identificar una lista amplia de opciones de política pública en términos de la intención, provisión, racionamiento y el programa específico[75]. La Tabla 5 abajo muestra las diferentes opciones para cada categoría.

La intención tiene que ver con el fundamento en la oferta de servicios reconociendo las fallas de mercado y las barreras. Primeramente, la fragmentación de la oferta de servicios incrementa los obstáculos para el uso de asesoría. En este sentido, la racionalización de la oferta busca organizar y articular ésta para un mejor acceso. Una mayor visibilidad y un único punto de acceso (*one-stop-shop*) son ejemplos de racionalización[76]. Otras opciones tienen que ver con la calidad de la asesoría o la cantidad de ésta, mientras que las actitudes del programa hacia los consultores se refleja en una mayor regulación de estos (i.e aseguramiento de calidad) o en esquemas dirigidos por el consultor.

La administración tiene que ver con la organización específica encargada de la provisión institucional del programa, mientras que el organismo público o privado es el que entrega el apoyo del programa. Por ejemplo, durante la operación de la

[74] Bridge S., O´Neill K., and Cromie S. 1998. *op cit.*
[75] Mole y Bramley (2006), *Making policy choices in nonfinancial Business support: an International comparison*, Environment and Planning C: Government and Policy, Vol 24, p. 885-908.
[76] *Ibid*.

red Cetro-Crece, la organización específica de la provisión institucional era Cetro mientras el organismo de soporte eran los centros regionales Crece. En el caso del Fondo PyME, no existe una organización específica para esta provisión ya que ésta depende de la SPyME y las delegaciones, mientras que los organismos de soporte son los Organismos Intermedios que pueden ser públicos o privados. En ambos casos el alcance es regional o local basados en estados y/o cámaras industriales y de comercio.

En relación a la competencia o monopolio en la provisión de servicios de desarrollo empresarial también se tiene que tomar una decisión. En este sentido, existen argumentos para buscar competencia en estos servicios como medio para incrementar la calidad de los servicios públicos. Por otro lado, la competencia puede reducir la experiencia de compartir el conocimiento entre la red de soporte a MIPyMES y limitar el desarrollo profesional de los consultores[77].

En relación al racionamiento, los programas pueden estar focalizados o atender a aquellas empresas que van llegando. Los programas se pueden focalizar en ciertos sectores o segmentos de la población de MIPyMES o pueden tener un enfoque universal. En este sentido, el Fondo PYME tiene un enfoque mixto ya que en algunas de sus categorías de apoyo el enfoque es universal mientras que en otras el sector o segmento está más definido.

Otra forma de racionar es mediante cuotas por regiones o áreas geográficas. El programa Small Business Innovation Research en Estados Unidos requiere al menos un proyecto en cada estado. Por otro lado, el Fondo PyME dispone de un presupuesto para proyectos estatales que complementa con fondos estatales.

Los programas pueden limitar el tiempo del apoyo. Por ejemplo, el programa PyME-JICA de los nuevos centros México Emprende los apoyos tienen una duración en tiempo de 50 horas-consultor para microempresas, de 70 horas para pequeñas empresas y de 80 horas para medianas empresas[78]. Los proyectos de apoyo del Fondo PyME no tienen una restricción explícita sobre el tiempo de duración de los apoyos. Por otro lado, los programas pueden limitar el beneficio a la empresa a uno solo o pueden permitir múltiples apoyos o tratamientos. El Fondo PyME permite más de un apoyo en categorías diferentes[79].

[77] *Ibid*.
[78] México Emprende, accesado 23 Julio 2009, http://www.consultoriapyme.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=2
[79] Manual de procedimientos Fondo PyME 2009

Tabla 5. Alternativas de Política Pública en la provisión de servicios de asesoría y apoyo a PyMES

Intención		
Busca racionalizar/articular la oferta	←→	No busca racionalizar/articular la oferta
Busca mejora la calidad de la asesoría	←→	Busca incrementar la cantidad de asesorías
Busca regular a los consultores	←→	Busca facultar a los consultores
Provisión Institucional		
Mediante una organización específica	←→	Sin una organización específica
Organismo de soporte público	←→	Organismo de soporte privado
Nacional	←→	Local
Monopólica	←→	Competitiva
Racionamiento		
Sectorial	←→	Universal
Segmento específico (nicho)	←→	Universal
Cuotas regionales/geográficas	←→	Sin cuotas regionales/geográficas
Temporal	←→	Continuo
Múltiples tratamientos	←→	Tratamiento único
Gratis en el punto de servicio/uso	←→	Costo en el punto de servicio/uso
Costo límite por intervención	←→	Sin costo límite por intervención
Subsidiado	←→	No subsidiado
Programa Específico		
Provisto directamente (in-house)	←→	Provisto indirectamente (agente externo)
Plataforma electrónica	←→	Personal (cara a cara)
Asesoría integral	←→	Asesoría Específica
Consultor general	←→	Consultor específico
Estandarizado	←→	Personalizado (a la medida)
Condiciones de entrada al programa	←→	Sin condiciones de entrada al programa
Relación continua con consultor (vínculo fuerte)	←→	No Relación continua (vínculo débil)
Seguimiento	←→	Sin seguimiento
Voluntarios	←→	Consultores profesionales

Fuente: Mole y Bramley (2006), *Making policy choices in nonfinancial business support: a international comparison*, Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 24, págs. 885-908

Otra forma de racionar es mediante el establecimiento de un costo del apoyo o servicio en contraposición de otorgar el apoyo sin costo alguno. En este sentido, se esperan mayores impactos cuando la empresa tiene que complementar los fondos del programa o existe corresponsabilidad monetaria que cuando recibe el subsidio completo[80]. Los programas también se pueden limitar a un costo determinado por intervención o apoyo. En el caso del Fondo PyME, los apoyos están limitados a una cierta cantidad o porcentaje del costo total del proyecto y requieren aportaciones complementarias o fondos revolventes.

El subsidio de los costos asociados a los programas permite incentivar la demanda de servicios de asesoría y en los casos extremos otorgar recursos a fondo perdido para inversiones que no se realizarían sin estos recursos. Esto permite lograr dos objetivos. Por un lado, permite reducir la falla de mercado asociada al uso sub-óptimo de consultoría, por ejemplo, incentivando un uso mayor. Por otro lado, los incentivos permiten también conocer la demanda de segmentos de empresas de interés para los objetivos del programa. Por ejemplo, si existen subsidios importantes para los apoyos a empresas gacelas, esto le permite al Fondo PyME identificar y cuantificar esta población objetivo.

Finalmente, están las opciones relacionadas con la provisión del programa en lo particular. La provisión puede ser realizada directamente por el programa o por un agente (i.e. consultor) que actúa a nombre del programa. Actualmente, existe una tendencia hacia esquemas de intermediación o de red de consultores, en donde el sector público realiza el diagnóstico mientras que los consultores privados proporcionan las soluciones[81]. Así mismo, el asesor puede ser general o específico (como un doctor general o de especialidad), y la asesoría a la MIPyME puede ser integral o específica: revisar la empresa entera o solamente el síntoma. Por otro lado, el desarrollo de un vínculo entre el consultor y la MIPyME puede ser otro factor del programa. Un fuerte vínculo tiene la ventaja de que facilita el aprendizaje del empresario o empresa a diferencia de la asesoría única o de una sola vez. Un vínculo débil tiene la ventaja de ofrecer un acceso más amplio a información y *expertise*. Si el programa establece el desarrollo de un vínculo fuerte entonces el seguimiento será un componente del mismo.[82]

En general, el sector público tiende a estandarizar más los programas que el sector privado. Los servicios estandarizados hacen explícito el conocimiento a través de la aplicación de la metodología de consultoría, por ejemplo. Sin embargo, las MIPyMES pueden requerir de una asesoría a sus circunstancias particulares y beneficiarse del conocimiento tácito de la experiencia del consultor más allá de la metodología. El Fondo PyME tiene proyectos de apoyos en ambos extremos: proyectos de Organismos Intermedios con una metodología estándar y

[80] Mole y Bramley (2006) op cit.
[81] *Ibid*.
[82] *Ibid.*

proyectos con una metodología ad-hoc para ese proyecto en particular. La experiencia a nivel internacional es mixta con apoyos o servicios muy estandarizados, apoyos o servicios muy personalizados y apoyos o servicios entre esos dos. También, existe una tendencia hacia la intermediación y seguimiento de apoyos y servicios que pueden ser estandarizados o personalizados mezclados para atender necesidades particulares de las empresas.

Otra serie de alternativas de políticas públicas que se presentan en el marco anterior son: una política pública para las pequeñas y medianas empresas (*SME policy)* y una política de empresarialidad (*entrepreneurship policy*). La tabla 6 muestra los elementos de estas políticas[83]. Una política a las empresas pequeñas está orientada a las empresas existentes y a disminuir las desventajas a las que se enfrentan las MIPyMES debido a las fallas de mercado. Por otro lado, las políticas de emprendimiento están orientadas a los individuos y a aumentar la tasa de creación de empresas. Las políticas públicas en las MIPyMES tienden a tener una justificación más económica, mientras que la política de empresarialidad tiene una justificación económica y social (por ejemplo la empresarialidad en grupos sociales específicos que les permita una mayor inclusión social).

Aunque normalmente ambos enfoques tienen elementos comunes, su diferencia pasa desapercibida. Las barreras burocráticas para una empresa en creación son diferentes a las de una empresa en operación. Además, si la política de empresarialidad en grupos sociales tiene como objetivo la "formalidad de los negocios" entender estas barreras es muy importante. Hernando De Soto argumenta que la informalidad es reflejo del costo-beneficio de la "legalidad" de actividades de negocio lícitas. Bajo el enfoque de la "Nueva Economía Institucional" el sector informal "comprende aquellas actividades económicas que le dan la vuelta a los costos y son excluidas de los beneficios y derechos incorporados en las leyes y reglamentos que protegen la propiedad, los derechos comerciales, los contratos laborales, el crédito formal y los sistemas de seguridad social[84].

[83] Landström, H. (2005). *Pioneers in Entrepreneurship and Small Business Research.* International Studies in Entrepreneurship (ISEN). Boston,
[84] Feige, E. L. (1990). *Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach". En* World Development ,18.

Tabla 6. Elementos de las Políticas de PyMES y Empresarialidad

Política PyME	Política de Empresarialidad
• Reducción de trámites burocráticos	• Reducción de trámites burocráticos
• Acceso a capital y financiamiento	• Acceso a microcréditos y capital semilla
• Provisión de servicios de información	• Provisión de información para iniciar la empresa
• Servicios de comercialización	• Énfasis en los empresarios como un modelo a imitar
• Provisión de capacitación y consultoría	• Educación para la empresarialidad
• Transferencia de tecnología	• Facilitación de servicios de redes y contactos

Fuente: Lundstrom & Stevenson (2005).

Similarmente, las necesidades de financiamiento son distintas. Por ejemplo, se ha argumentado que, una de las fallas de mercado en la provisión de créditos es la información imperfecta y asimétrica acerca del empresario y su empresa. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en la creación de empresas es posible que las instituciones financieras tengan mejor información que los emprendedores. Igualmente, el acceso al financiamiento por parte de grupos marginados en donde se quiere promover una cultura empresarial tiene problemas particulares además de la información imperfecta[85].

Presupuesto, barreras y tipo de política pública hacia las MIPyMES

Dennis propone una tipología para las políticas públicas en MIPyMES que muestran la estrategia de intervención en función del apoyo directo y las barreras presentes a la creación de empresas y desarrollo de MIPyMES[86] (ver tabla 7). Las barreras están relacionadas con la encuesta "Doing Business Survey" del Banco Mundial[87]. Por otro lado, el apoyo directo se refiere al presupuesto de la política pública o al presupuesto del programa por empresa participante (ver figura 5).

[85] Lorenzo, R., 2007. *op. cit.*
[86] Dennis, JR. (2004). *Creating and Sustaining a Viable Small Business Sector.* Oklahoma: School of Continuing Education.
[87] Este índice sintético está compuesto a su vez por los índices de a) facilidad para empezar un negocio, b) permisos de construcción, c) emplear trabajadores, d) registrar propiedad, e) conseguir

Cuando las barreras a la empresa son altas y el apoyo directo es alto se considera que la política pública es *compensatoria*. Por otro lado, si el apoyo directo es bajo, entonces la política pública es *limitativa* del desarrollo de las MIPyMES. Si las barreras a los negocios son bajas y el apoyo directo a las MIPyMES es bajo, la creación y desarrollo de la empresa se da en un ambiente competitivo alto. Si el apoyo directo es alto y las barreras son bajas, la política pública esta enfocada a cultivar o fomentar ("nurture") el desarrollo de las MIPyMES.

La Unión Europea asigna grandes presupuesto para asistir a las MIPyMES por lo que se considera que su política es de alto apoyo. Sin embargo, también se considera con altas barreras por lo que Dennis ubica la política de la UE como compensatoria. Sin embargo, dentro de la UE hay diferencias regionales. Por ejemplo, en el 2009, en la lista de lo países con lo que es más fácil hacer negocios y que poseen mayor asistencia, el Reino Unido ocupa el puesto número 6 de 181, mientras que España es el 49 con menor asistencia.

El caso de Estados Unidos es diferente. La facilidad de hacer negocios en la economía norteamericana lo coloca como el tercer lugar con mayores facilidades a los negocios. Por el contrario, su nivel de asistencia directa a las MIPyMES es bajo lo que refleja su posición de libre mercado y menor intervención del gobierno, ubicándolo en el cuadrante "competencia". Sin embargo, existen programas en Estados Unidos en donde la asistencia directa es alta y las limitantes bajas como es el caso de los programas "Small Business Innovation Research" (SBIR) y el "Small Business Technology Transfer (STTR)" que tiene un presupuesto de 2,000 millones de dólares para promover las pequeñas empresas tecnológicas[88]. Ambos programas tienen tres fases, en donde pueden recibir subvención de hasta 100,000 de dólares en la fase I (factibilidad), y hasta 750,000 dólares en la fase II (desarrollo). La fase III es de comercialización y requiere fondos privados. Este tipo de programas tienen un enfoque de "cultivar" (*nurturing*) en donde no sólo el presupuesto global es alto, sino que también es alta la cantidad subvencionada.

crédito, f) protección de inversionistas, g) pago de impuestos, h) cumplimiento de contratos, i) cierre empresas. Mayor referencia en: http://www.doingbusiness.org/

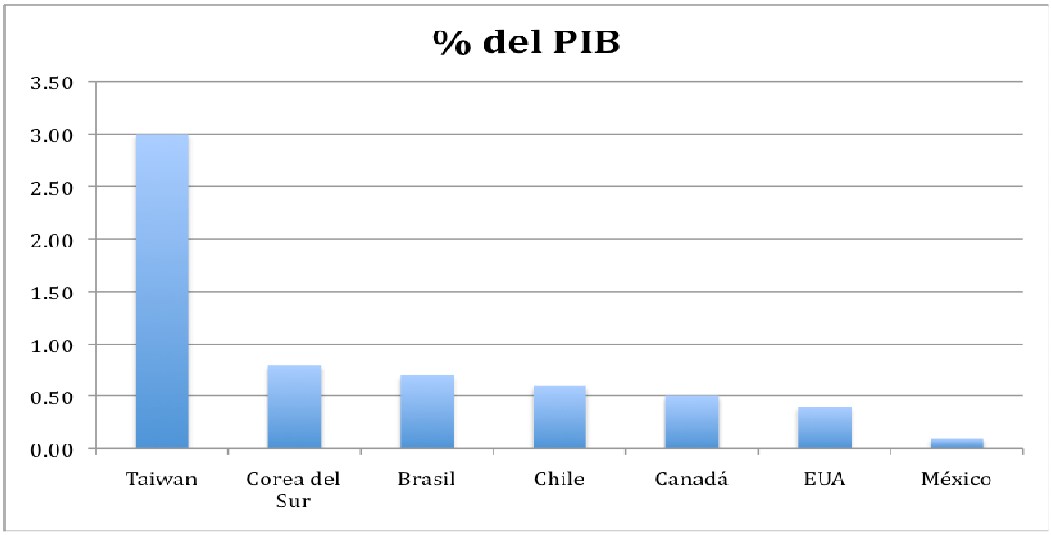
[88] http://www.sba.gov/aboutsba/sbaprograms/sbir/sbirstir/sbir_sbir_description.html

Tabla 7. Tipología de Políticas Públicas en las PyMES

Bajo Apoyo Directo a las PyMES (presupuesto bajo)	*Política pública hacia PyMES limitativa*	*Política pública hacia PyMES de competencia económica*
Alto Apoyo Directo (presupuesto alto)	*Política pública hacia PyMES compensatoria*	*Política Pública hacia la PyME de fomento*
	Altas Barreras a la empresa	Bajas Barreras a la empresa

Fuente: Dennis (2005), "Creating and sustaining a viable Small Business Sector".

Figura 4. Presupuesto nacionales para apoyar a la competitividad de la PYME



Fuente: Ruiz Durán (2008), "Análisis comparativo de los presupuestos nacionales para apoyar a la competitividad empresarial".

Es más probable que los países en desarrollo se encuentren en el cuadrante "limitativo" en donde las barreras son altas sin que ello afecte la entrada. El caso de México está caracterizado por barreras altas. De acuerdo a la encuesta *Doing Business Survey*, México se encuentra en el lugar 56 de 181 en facilidad de

negocios en el 2009, perdiendo 14 lugares con respecto al 2008. No obstante, en la facilidad para empezar un negocio, dentro del mismo índice, ocupa el lugar 115, mientras que en facilidad de emplear trabajadores está en el lugar 141, y en la facilidad de conseguir crédito está en el lugar 59. Con un presupuesto en los programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresas cercano a los 400-500 millones de dólares[89], el presupuesto no es pequeño aunque es poco comparado con otros países, por lo que el enfoque de la política pública en México pudiera estar entre limitante y compensatorio (ver Tabla 7) [90].

Dosis de Intervención e Impacto del Programa

En las alternativas u opciones de políticas públicas se mencionó que la intervención puede ser limitada o no en tiempo, en costo o en el número de tratamientos que la MIPyME recibe. La dosis o profundidad de la intervención en un programa se refiere a la cantidad de asistencia que recibe una MIPyME que puede estar determinada por el número de horas de consultoría, asesoría, o capacitación, o de forma equivalente por el presupuesto asignado por empresa atendida o beneficiada[91]. El apoyo directo de la tabla 7 se relaciona con este concepto.

Plantear el concepto de dosis de la intervención en el diseño de programa de apoyo a la MIPyME es importante, ya que dependiendo de la naturaleza del problema que la intervención intenta resolver, será la dosis para lograrlo. Normalmente, este concepto no se considera en el diseño de los componentes y actividades de los programas públicos. Ciertamente, el nivel de dosis tiene un impacto directo en el costo de la intervención y en el impacto esperado. La implicación lógica es que un mismo presupuesto se puede distribuir en pequeñas dosis a un número amplio de empresas o en dosis más grandes a un número menor de ellas. Esto enfrenta al diseñador de políticas públicas con la decisión de cobertura o profundidad. La Figura 5 muestra este concepto.

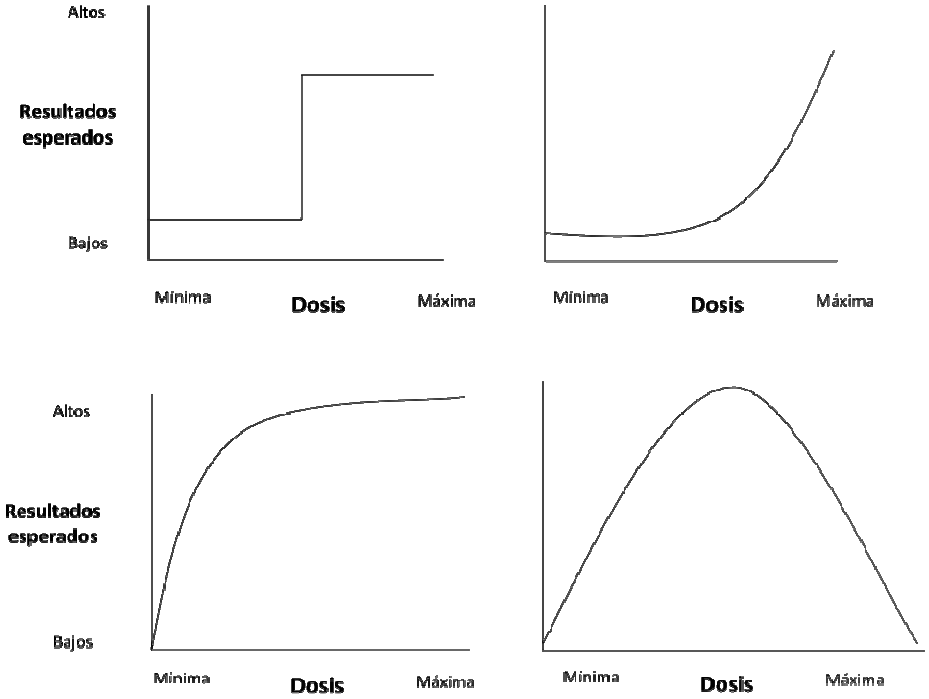
La gráfica del cuadrante superior izquierdo refleja una relación dosis-impacto de "escalera" en la que si la dosis de intervención (i.e. cantidad de asistencia) no llega a un nivel mínimo, difícilmente el resultado esperado de la intervención será alto, manteniéndose en niveles de impacto bajos sin siquiera llegar a un nivel de impacto medio. Por ejemplo, esto se puede observar en un programa cuyo propósito sea la certificación de MIPyMES. Si una intervención tiene como objetivo certificar a pequeñas y medianas empresas de software en el modelo de mejora

[89] El presupuesto autorizado es de $6,144 millones de pesos para programas de apoyo a la competitividad y productividad de la MIPYME.
[90] El porcentaje del PIB del presupuesto para PyMES en México es 0.036% en el 2008. Este valor está cerca del de Estados Unidos (Ver Figura 7)
[91] Donaldson, S. (2007). *Program Theory – Driven Evaluation Science. Strategies and Applications.* Londres y Nueva York: Lawrence Erlbaum Associates y Taylor & Francis Group.

de procesos CMMI (*Capability Maturity Model Integration*), lograr esta certificación traerá beneficios concretos como la exportación de software. De no lograrse, el beneficio es nulo. En este sentido, el diseño del programa tiene que contemplar las actividades y componentes de esta intervención, así como el presupuesto para lograr esta dosis mínima de apoyo.

El cuadrante superior derecho representa una relación de sólo efecto con altas dosis de intervención. Un estudio realizado por Mole *et. al*.[92] de los *Business Links* en Inglaterra plantea que los programas de apoyo tiene la disyuntiva de ampliar la cobertura de intervenciones con dosis bajas y resultados inciertos o poco perceptibles y la profundización de la intervención para lograr impactos más significativos. Los resultados de este estudio sugieren que "gastar más en cada MIPyME" en lugar de incrementar la cobertura parece más efectivo.

Figura 5. Dosis e impacto de la intervención en MIPyMES.



Fuente: Donaldson (2008) Program Theory-Driven Evaluation Science.

Por otro lado, el cuadrante inferior izquierdo muestra que es posible conseguir efectos significativos a dosis bajas de intervención. Este efecto puede ejemplificarse con la oportunidad y suficiencia en el acceso al financiamiento. Otro ejemplo de este comportamiento es el programa *Enterprise Initiative* en el Reino

[92] Mole, Hart, Roper y Saal (2009), *Broader or Deeper? Exploring the most effective intervention profile for public small Business support*, Working Paper No. 105, Agosto 2009, Centre for Small and Medium Enterprises, University of Warwick.

Unido en donde el uso de asesoría por única vez puede incrementar la tasa de uso de consultores por parte de la MIPyME.

El último cuadrante muestra que se obtienen efectos crecientes con el incremento en la dosis pero que incrementar esta dosis más allá de su impacto máximo tiene rendimientos decrecientes. Un ejemplo de esto es el estudio de Christman y McMullan sobre el impacto de la asesoría en la supervivencia de nuevas empresas. Ellos encontraron que el número de horas de asesoría recibidas para preparar la creación de una empresa tiene un impacto positivo en la supervivencia de la nueva empresa. Sin embargo, sus resultados muestran una relación negativa entre a un mayor tiempo de asesoría y la probabilidad de supervivencia. Esto sugiere una relación no lineal con rendimientos decrecientes después de un punto máximo de beneficio. [93]

1.2.3. Antecedentes del desarrollo y políticas públicas de las MIPyMES en México

El modelo de sustitución de Importaciones y el desarrollo estabilizador

A inicios de 1940, durante el sexenio de Ávila Camacho, se crearon las bases para un proceso de industrialización en México, conocido como el *Modelo de Sustitución de Importaciones.* Éste se vio caracterizado por un notable aumento en la producción de bienes manufacturados que se veían favorecidos gracias a la alta protección del mercado interno. La industria nacional se convirtió en el eje del desarrollo económico.

La importancia de las pequeñas y medianas empresas era evidente, en especial de las manufactureras que tenían un importante papel en el suministro de insumos cuya elaboración requería una gran cantidad de mano de obra. Debido a esto, el Estado instruyó mecanismos de carácter financiero para poder responder a la demanda de créditos de las pequeñas y medianas empresas de tipo industrial, creando un rápido proceso de expansión y diversificación del sector. En 1953, a través de Nacional Financiera se creó el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) para atender las necesidades de mediano y largo plazo de la pequeña y mediana industria que desde 1950 venía creciendo rápidamente debido al impacto de los procesos de industrialización. Dicho fondo operaba como banco de segundo piso, es decir, otorgaba los financiamientos a

[93] Christman y McMullan (2004), "Outsider assistance as a knowledge resource for new venture survival", Journal of Small Business Management, vol 42 229-244

través de la banca comercial que era quien atendía a los acreditados y tomaba el riesgo de los proyectos[94].

En el sexenio de Adolfo López Mateos se experimentó un crecimiento sostenido conocido como *"Desarrollo Estabilizador".* En 1960 la industria pequeña y mediana represento el 56.7% y los talleres de artesanías el 42.8%. La administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) preservó el modelo proteccionista, logrando un crecimiento sostenido, sin inflación y con estabilidad cambiaría[95]. En esta época se favoreció el establecimiento y la consolidación de las MIPyMES, gracias al equilibrio que caracterizó a una economía que creció anualmente un promedio de 7% y cuya expansión de la demanda interna fue superior al 70%.[96] Las MIPyMES tenían acceso directo al mercado interno. Los esfuerzos productivos de las MIPyMES se llevaron acabo en un ambiente estable y predecible.

En 1965 las pequeñas y medianas industrias representaban el 56.8%, mientras que el 41.8% estaba formado por talleres y artesanías. El censo industrial de 1971 reportó un total de 118,740 industrias manufactureras de las que 64.7% eran pequeñas y medianas, el 34.92% eran talleres y artesanías y sólo el 0.44% tiene un capital mayor a 25 millones de pesos[97].

Las irregularidades económicas arrastradas de sexenios anteriores, el insostenible gasto público y el déficit en la balanza de pagos durante la gestión de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) crearon una situación adversa para la economía mexicana lo que inició un periodo de inestabilidad y de crisis económicas[98]. Esta situación hizo que la política de sustitución de importaciones fuera inviable. Esta situación produjo un estancamiento en las exportaciones y alto déficit en la balanza comercial[99]. Las MIPyMES tuvieron que operar en un ambiente totalmente desconocido que les exigía procesar los conocimientos con una gran velocidad.

Las devaluaciones ocasionadas por los fuertes gastos del gobierno afectaron directamente la forma de operación de las MIPyMES que se tuvieron que enfrentar

---

[94] [94] Espinosa, O. (1993). *op. cit*. p.48.
[95] Méndez .J.S.,1997. *op. cit.*
[96] Andrade, S. (2003). *Las pequeñas y medianas empresas en México: su organización y su ambiente (1950- 1994)*. Consultado en: http://148.206.107.10/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=2831&archivo=9-224-2831fui.pdf&titulo=Las pequeñas y medianas empresas en México: su organización y su ambiente (1950 - 1994)
[97] Rodríguez, J. *Administración de pequeñas y medianas empresas*. Consultado en: http://books.google.com.mx/books?id=5PpH-8XksKUC&pg=PA8&lpg=PA8&dq=peque%C3%B1as+y+medianas+empresas+en+mexico+porfiriato&source=bl&ots=F4JBbucg8D&sig=5CsOEv3UwSxs2CDiS4TDYmP7iCg&hl=es&ei=7ypeSqrUKdKgmAfJ3PWAAQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1
[98] Andrade, S. (2003). *op. cit.*
[99] *Ibíd.*

a nuevos precios en las materias primas. Ya no se podían conceder créditos ni podían comprometerse con pedidos a futuro, además sus márgenes de utilidad eran tan volátiles como la moneda.

Para contrarrestar lo anteriormente mencionado, el Gobierno Federal trató de reforzar el apoyo a la pequeña y mediana empresa con la creación del Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAI) que a través de varios fondos y fideicomisos buscaba promover la asistencia y capacitación técnica. Además, se creó la Comisión Nacional de Fomento Industrial[100]. En 1972, a través de Nacional Financiera, se creó un Fondo Nacional de Fomento Industrial con el propósito de propiciar el establecimiento de nuevas pequeñas o medianas industrias, así como el desarrollo de nuevos proyectos industriales en empresas ya en operación mediante la participación del capital de riesgo de Nacional Financiera.[101]

El objetivo de las medidas anteriores no fue sólo la creación de instrumentos crediticios sino la regulación del sector, el extensionismo industrial, la creación de parques industriales, el estudio de proyectos y el apoyo a la gestión e innovación tecnológica[102]. La mecánica que se aplicó fue otorgar a las MIPyMES financiamiento y estímulos fiscales para que los grandes empresarios exportaran la mayor parte de su producción y operaran mediante subcontratos con la pequeña y mediana industria. Como resultado de estos programas el presidente López Portillo declaró que la producción industrial había registrado un crecimiento promedio del 8.1%y que el 80% de las empresas apoyadas por los mecanismos de fomento habían sido industrias pequeñas y medianas con capital 100 por ciento mexicano.[103]

Las Reformas Económicas y el Comercio Internacional

Los errores en la política económica condujeron a las crisis de 1982 y 1984. A partir de este momento, la economía nacional se orientó al mercado internacional con el propósito de librar la recesión y el estancamiento de la actividad productiva del país. Dio inicio un proceso de privatización de las empresas paraestatales, mediante una política económica apegada al modelo neoliberal basado en el libre mercado tanto interno como externo que buscaba reducir los aranceles a las

[100] Espinosa, O. (1993). *op. cit*
[101] *Ibíd.,* p.48
[102] Martínez, J. O. (1995). *Política macroeconómica, reforma estructural y empresas pequeñas. En Micro y Pequeña Empresa en México, frente a los retos de la globalización*. México, DF: Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, p. 40.
[103] Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República. (Julio, 2001). *Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en México. Evolución, funcionamiento y problemática.*

importaciones. Sin embargo, el excesivo proteccionismo que había caracterizado a la economía mexicana creó fuertes monopolios que no eran competitivos, productivos ni eficientes ante el comercio exterior debido entre otras causas, a que sus plantas obsoletas no producían la oferta suficiente para exportar.

Las MIPyMES resintieron el estancamiento económico del país debido al nulo crecimiento de la demanda interna, a los ajustes de las finanzas públicas, las restricciones crediticias y la aceleración de la inflación. Sin embargo, el mayor impacto lo ocasionaron las restricciones monetarias que limitaron los créditos y elevaron considerablemente las tasas de interés. Fueron las grandes empresas las que estuvieron en mejores condiciones para acceder a los escasos créditos, debido a sus mejores condiciones de negociación. La inflación afectó severamente la competitividad de las MIPyMES, pues entre 1983 y 1988 los precios aumentaron un 94% alcanzando un máximo de 150% en 1987[104]. Además, sus costos también se vieron afectados por los aumentos de los impuestos indirectos y la revisión de los precios energéticos, el alto costo de las mercancías importadas así como la progresiva disminución del salario mínimo. En este periodo existió también un aumento considerable en la población que hizo que las MIPyMES que se dedicaban a producir bienes de consumo elementales como el pan o la tortilla presentarán un crecimiento del 6%.

Además, las exportaciones no petroleras, especialmente las de manufacturas tuvieron un gran dinamismo gracias al debilitamiento de la demanda interna y a la subvaluación del peso. Sin embargo, dicho impulso no logró integrar a las MIPyMES en la actividad exportadora, pues ésta se concentró en las grandes empresas con fuerte capital. Aparte del limitado capital, las MIPyMES no contaban con experiencia en las ventas al exterior, tenían poca información, no conocían los canales de comercialización, les faltaba financiamiento y no eran competitivas[105].

Nacional Financiera realizó un importante papel de banco de segundo piso, aunque éste estuvo principalmente enfocado a sanear las finanzas de algunas empresas importantes para la economía nacional. Nacional Financiera destinó gran parte de sus recursos y capacidad administrativa a reactivar principalmente las empresas de minería, siderurgia y transportes.[106] En este período el fomento a las pequeñas y medianas empresas estuvo totalmente vinculado al cambio estructural que estaba en proceso e involucró instrumentos fiscales, financieros, de comercio exterior y de desarrollo tecnológico. Se creó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) que presentó algunas deficiencias *como la falta de definición de prioridades, la poca coordinación inter-industrial y la falta de objetivos claros*.

[104] *Ibid.*
[105] *Op cit*. p.32.
[106] Espinosa, O. (1993). *op. cit*. p. 49 y 50.

Entre 1988 y 1993, en términos macroeconómicos, la economía del país presentó una mejoría con la estabilización de las finanzas públicas y el combate a la inflación. A partir de 1989 se empezó a registrar un crecimiento económico moderado del 3% lo que incrementó el ingreso de los mexicanos y reactivo la inversión y el consumo[107]. Sin embargo, las MIPyMES pasaron por un importante proceso de restructuración. El factor que más las afectó fue la rápida apertura comercial aunada a la revaluación del tipo de cambio. A partir de 1988 las importaciones crecieron desmesuradamente. Es decir, entre 1988 y 1992 el PIB creció 16.2% y las importaciones crecieron en un 220%[108]. Debido a esto las MIPyMES tuvieron que enfrentar un profundo replanteamiento en términos de la competencia.

La apertura comercial desarrollo un gran proceso de modernización industrial que no fue homogéneo y estuvo dirigido principalmente a grandes empresas tanto nacionales como transnacionales. Por el contrario, las MIPyMES tuvieron que cambiar drásticamente su sistema de producción debido a que el mercado se vio inundado de mercancías importadas con las que no podían competir ni en calidad ni en precio. Los sectores que tuvieron mayores dificultades de adaptación fueron: el textil y prendas de vestir, el de madera y muebles, el papel e imprentas y el de juguetes que además tuvieron que enfrentar prácticas desleales de comercio[109].

Aunque se controló el aumento de los precios, las tasas de interés siguieron siendo altas por lo que el acceso al financiamiento fue muy limitado y detuvo los procesos de adaptación de las MIPyMES. Además, también esto impidió una mayor tasa de formación de nuevas empresas. El gobierno fortaleció considerablemente sus medidas para evitar la evasión fiscal y muchas MIPyMES que se encontraban al margen del pago de impuestos se convirtieron en contribuyentes.

Para combatir la problemática, anteriormente mencionada, en 1988 se creó la *Ley Federal para el Fomento de la Industria Pequeña y Mediana* para consolidar los instrumentos económico- administrativos de estas empresas. Además, Nacional Financiera dinamizó su programa de apoyos técnicos y financieros. Entre 1989 y 1992 se multiplicó por ocho el crédito destinado a las pequeñas y medianas empresas. Bancomext incrementó los montos de financiamiento a las microempresas exportadoras y los programas que promovían industrias específicas empezaron a considerar la pequeña empresa como el caso de la industria textil.

[107] Martínez, J. O. (1995). *op. cit*. p. 32.
[108] *Ibid.*
[109] Ruiz, C. (Junio, 1993) *México: crecimiento e innovación de las micro y pequeñas empresas", Revista de Comercio Exteri*or. Vol. 43. 5

Nacional Financiera también se tuvo que adaptar a los cambios estructurales y se convirtió en la banca de desarrollo no de un Estado propietario de grandes empresas sino de un Estado promotor de las micro, pequeñas y medianas empresas que buscaba crear un sistema que permitiera que dichas organizaciones tuvieran las mismas oportunidades de crecimiento y modernización que una empresa grande[110]. Dicha institución buscó otorgar un apoyo integral a través de:

- Crédito ágil y oportuno para capital de trabajo y adquirir tecnología.
- Garantías complementarías para acceder al crédito institucional.
- Financiamiento para innovación y desarrollo tecnológico.
- Capacitación para elevar las probabilidades de desarrollo y crecimiento.
- Asistencia técnica para crecer, aumentar calidad y mejorar la productividad.
- Acceso a información que les permita modernizarse, disminuir los costos y ser más eficientes.
- Asesoría para acceder a economías de escala.

La estrategia de apertura se terminó de consolidar cuando México entró al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) y cuando, en el año de 1994, firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En este período se terminó con el desmantelamiento de programas específicos como los apoyos fiscales o los programas de contenido nacional. Se instauró un fomento *horizontal* que iba dirigido principalmente a la desregulación, la modernización de infraestructura y de servicios administrativos así como a la difusión de los mercados externos. Además, se eliminaron la mayor parte de los recursos de la banca de desarrollo de primer piso para reducir el déficit fiscal.

Entre 1994 y el año 2000 se controlaron tanto la inflación como el déficit fiscal (con excepción de la crisis de 1995). La inversión extranjera directa creció considerablemente, aunque el principal cambio fue el notable crecimiento de las exportaciones que aumentaron de 20, 545 millones de dólares a 166, 424 millones de dólares con un crecimiento anual de 19%. La contribución de las exportaciones al PIB pasó de un 15% a un 30%, en especial las exportaciones manufactureras [111].

[110] Espinosa, O. (1993). *op. cit.* pp.51y 52
[111] Dussel, E.(2001). *Condiciones y retos de las pequeñas y medianas empresas en México. Estudio de casos de vinculación de empresas exitosas y propuestas de política. En Claroscuros: Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*. Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Editorial JUS: México, D.F. p. 22

Este período se caracterizó por una fuerte polarización económica, social y territorial que originó que sólo un pequeño número de empresas se pudieran insertar al proceso de globalización. Pocas empresas se integraron a las actividades exportadoras: entre 1993 y 1999; 300 empresas exportadoras y, 500 maquiladoras concentraron el 95% de las actividades. Entre 1993 y 1998 las microempresas generaron el 61.02% del empleo total mientras que las pequeñas y medianas empresas disminuyeron su aportación de 30.45% a 27.22%. En el mismo período las MIPyMES fueron las que más establecimientos tenían con el 99.89%.

Las MIPyMES orientadas al mercado nacional se vieron sumamente afectadas por el TLCAN que incrementó la cantidad de importaciones con menores precios. El sector financiero comercial no cumplió con la función de canalizar recursos al sector productivo del país por lo que las MIPyMES tuvieron dificultades para acceder al financiamiento que fue escaso y muy costoso.[112]

Los programas orientados a las MIPyMES no fueron una carga fiscal directa para el gobierno, pues procuraban no distorsionar a las fuerzas del mercado. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y El Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) se enfocaron en crear programas alianzas estratégicas y asociacionismo y de información electrónica, así como en hacer ferias nacionales e internacionales. Se creó el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), El Programa para la Modernización de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, El Programa de empresas altamente Exportadoras (ALTEX), el Programa de Derechos de Importación de Mercancías para la Exportación (DIMEX), El Programa de Apoyo Integral a la Micro Industria, además del Sistema de Información Mexicano [113]. Es importante mencionar que estos últimos siguen funcionando a través de la Secretaría de Economía.

Debido a la fuerte crisis económica se llevaron acabo fuertes alianzas con el sector empresarial. En el año de 1994 se creó el *Centro Regional de Competitividad Empresarial A.C. (CRECE)* que es una institución privada de interés público que brinda asesoría y capacitación a las MIPyMES. En un principio fue creado para ayudar a las empresas a sobrellevar la crisis y en 1997 se convirtió en un fideicomiso por iniciativa del sector empresarial que se volvió la red de consultoría y capacitación más grande del país[114]. En este año también se creo la organización *Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica A.C. (COMPITE)* que buscaba acercar a las MIPyMES a conocimientos sobre sistemas de calidad, responsabilidad social empresarial, así como a talleres especializados por sectores productores y prestadores de servicios, diplomados y

[112] *Ibid.*
[113] *Ibid.*
[114] Centro Regional de Competitividad Empresarial. *Trayectoria.* Consultado en: http://www.crecegto.org.mx/pagina/nosotros.html

negociaciones internacionales[115]. Este programa todavía existe como programa con reglas de operación en la Secretaría de Economía.

En el año de 1996 se creó la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI) como órgano técnico de consulta en materia de política industrial y comercio exterior. El objetivo de está comisión es coordinar acciones de los diferentes programas e instrumentos de apoyo empresarial entre los distintos niveles de gobierno para fomentar una mayor competitividad de la planta productiva.

La última minuta de esta comisión data de Febrero del 2002[116]. En el año 2000 el CIPI identificó 131 programas relacionados con la PyME de los cuales había al menos 27 programas con servicios en capacitación, asistencia técnica y consultoría empresarial, 25 programas de financiamiento de la banca de desarrollo, 6 de desarrollo regional y encadenamiento productivo, entre otros[117]. En este sentido, se entiende el objetivo de la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI) en ese entonces de coordinar (mediante un inventario de programas, su difusión y un padrón de beneficiarios y consultores, entre otras acciones) y evaluar la política de apoyo a las empresas.

En el 2001, las MIPyMES en México constituían el 97% del total de las empresas, generaban el empleo del 79% de los mexicanos y el 40% del Producto Interno Bruto (PIB) [118]. Además, contaban con una gran diversidad de giros productivos, comercializadores y de servicios. A pesar de indispensables para el país, éstas no contaban con los recursos necesarios para desarrollarse plenamente. Las principales problemáticas que enfrentaban las MIPyMES eran sus bajas inversiones en tecnología, infraestructura y seguridad que fueron del 0.5% para las pequeñas y del 0.7% para las medianas. El 70% de las MIPyMES no tenía una base tecnológica instalada, pues presentaban un temor generalizado de no poder solventar los costos[119]. Un gran número mostraba resistencia al cambio y desconocimiento de los sistemas de información. La Comisión Intersectorial de Política Industrial (CIPI) reportó en el 2000 que el 65% de las MIPyMES que se creaban cada año desaparecía antes de los dos años y algunas de ellas sólo sobrevivían seis meses. Del 35% que falta el 25% tenían pocas posibilidades de desarrollo y la principal causa fue la falta de capacitación[120].

[115] Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica. *¿Quiénes Somos?* Consultado en: http://www.compite.org.mx/principal/quienessomos.asp
[116] Comisión Intersecretarial de Política Industrial http://www.cipi.gob.mx/html/principal.html
[117] CIPI (2000) Presentación "Las Pequeñas y Medianas Empresas en México"
[118] Regalado, R. (2007). Las MIPyMES en Latinoamérica. Organización Latinoamericana de Administración.
[119] *Ibíd.*
[120] Regalado, R. (2007*). op. cit.* p. 34.

Es primordial señalar que a partir de 1998, las MIPyMES han disminuido considerablemente su participación en la generación de empleo debido a que un gran número de éstas se han desarrollado en el sector informal. Este sector, además de no generar ingresos fiscales, crea prácticas ilegales de producción y venta que generan una competencia desleal contra las empresas legales que sí pagan impuestos. En el período de diciembre de 2002 a julio de 2003 se perdieron 27,883 empleos totales (trabajadores eventuales y permanentes) y el 95% correspondieron a las MIPyMES.

Integración formal del enfoque a MIPyMES en el Gobierno Federal

En el año 2000 se incorporó de manera explícita a las micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo nacional en *Programa Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Empresarial*. En particular se reconoció el potencial de las MIPyMES como fuente de oportunidades de crecimiento y distribución del ingreso y no sólo por contribuir con la creación de empleos, o participar con el 42% de la producción nacional.

Parte de la estrategia del programa anterior consistió en otorgar apoyos directos a las micro, pequeñas y medianas empresas que lo requerían, así como realizar acciones destinadas a consolidar un ambiente económico, jurídico y normativo estable con beneficio para el sector industrial y el desarrollo económico que permitiera el establecimiento de empresas, facilitara el acceso al financiamiento, creara una nueva cultura empresarial orientada a la competitividad, promoviera el desarrollo tecnológico y la innovación, así como el fortalecimiento de los mercados y el desarrollo de las regiones y los sectores productivos del país. [121] El objetivo fue crear empresas competitivas, con altos conocimientos e innovación tecnológica que manejaran altos volúmenes de comercio para sustituir importaciones, fortalecer el mercado interno, generar y conservar empleos y lograr una fuerte articulación productiva. En este sentido, se identificaron cinco áreas de intervención en las MIPyMES: administración, producción, mercadotecnia, tecnología y financiamiento.

[121] Sistema de Información Empresarial Mexicano. *Plan de Desarrollo Empresarial 2001-2006.* Resumen Ejecutivo. Consultado en: http://www.siem.gob.mx/portalsiem/plansector//pdf/resumen.PDF

Tabla 8. Estrategias y Programas de Apoyo a la MIPyME

	Programas
1988	- Creación del Programa de Capacitación Integral y Modernización (CIMO)
1995	- Integración del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER)
1996	- Constitución del Centro Regional para la Competitividad Empresarial (CRECE)
2000	- Introducción de Marcos Legales que aseguraran las transacciones mediante una Miscelánea de Garantías. - Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005 - Elaboración del Programa de Desarrollo Empresarial - Creación de la COFEMER
2001	- Constitución de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) - Ley de Ahorro y Crédito Popular - Introducción de Certificados Bursátiles - Creación del Sistema Nacional de Financiamiento a PyMES - Programa Marcha hacia el Sur (PMS) - Fondo Sectorial de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Económico en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (FAMPyME) - Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP) - Centro Regional de Competitividad Empresarial (Red – Cetro Crece) - Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento (FOAFI) - Fondo de Apoyo para la Consolidación de Exportaciones (FACOE)
2002	- Sistema de Ahorro y Crédito Popular (BANSEFI) - Programa de Extensionismo - Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - Sistema de Apertura Rápida de Empresa (SARE)
2003	- Reformas al Sistema de Garantías - Puesta en marcha del Comité Nacional de Producción e Innovación Tecnológica (COMPITE)
2004	- Creación del Observatorio de Competitividad de Cadenas de Valor en México (OCAV) - **Creación del Fondo PyME** - Ejecución de la Red Nacional de Extensionismo
2005	- Cambios en el Sistema Nacional de Garantías - Nafinsa y la Secretaría de Economía en conjunto apoyan con 18 mil millones de pesos al financiamiento bancario para las PyMES
2006	- Regulación a la Ley para la Competitividad y desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - Constitución de la Red Nacional de Articulación Productiva A.C (organismo intermediario entre los proyectos regionales de articulación productiva y los recursos emanados del Fondo PyME.
2007	- Aceleradora de Negocios con Especialidad en Tecnologías de Información (TI), es vinculada ya las PyMES. - Las PyMES se recuperan financieramente a partir del repunte de las exportaciones manufactureras, la aceleración de la economía e ingresos fuertes de divisas. - Las PyMES en número son cada vez más familiares. - La Banca Múltiple seguía siendo el competente institucional más importante del sistema financiero.

Fuente: Elaboración propia.

En el año 2001 se creó la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) con el objetivo de diseñar y promover programas y herramientas que permitan crear, desarrollar y consolidar las Micro, Pequeñas y Medianas

empresas. A través de CRECE se otorgó capacitación empresarial; capacitación integral y grupal en producción, administración, finanzas, mercadotecnia y recursos humanos; además de estudios de mercado y análisis sectoriales y financieros. También se impartieron talleres de productividad, capacitación y consultoría en calidad ISO 9000 a través de COMPITE. Además, se otorgó consultoría especializada a través del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPyME) y *el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas* (FIDECAP) operados por la SPyME. Nacional Financiera desarrolló el Programa de Proveedores del Sector Público y el Programa de Cadenas Productivas. A través del Banco de México se creó un Programa de Capital de Trabajo y Financiamiento para MIPyMES y un Esquema de Apoyo Financiero para Desarrollo de Proveedores.

También se dotó de seguridad jurídica a las transacciones comerciales y a la inversión. Además de incentivar la inversión y el empleo con la vigilancia de la *Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), se* combatió el contrabando y la piratería[122].

En el 2001 se expidió *La Ley de Ahorro y Crédito Popular* cuyo principal objetivo fue fomentar el ahorro popular y la colocación del crédito entre el sector social que participaba de actividades económicas, así como ordenar el sector de cajas populares y organizaciones de microcrédito. Además, otorgó instrumentos de competencia a las autoridades financieras para efecto de que controlaran las entidades que se dedicaban al ahorro y el crédito. Esta ley contemplaba la atención especializada a las MIPyMES a través de una estructura de intermediaros financieros de nueva constitución.

La política pública, diseñada para transformar a la banca popular, se sustentó en dos estrategias: una fue apoyar la transformación hacia un entorno con certidumbre apoyado en marcos jurídicos, y otra, fue la inversión en organizaciones centrales de servicios tal como la creación de un banco de desarrollo *(BANSEFI).* Dicho banco representaba el vehículo del Estado para promover y coordinar los apoyos para transformar la banca popular mediante modelos extensionistas[123].

Para el año 2002 se crea el *"Fondo de apoyo para el Acceso al Financiamiento" (FOAFI),* teniendo como objetivo fomentar y construir esquemas e instrumentos

[122] La COFEMER se creó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía. Su propósito fue garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas generen beneficios mayores a sus costos para la sociedad. Mayor información disponible en: http://www.cofemer.gob.mx/index.asp?tipo_nav_bar=1&contenido=2&menu_id=1&content_id=7

[123] Extensionista entendido como promotor de los recursos disponibles dentro del Fondo, servicio pagado por las instituciones bancarias para que realicen los procedimientos de valoración de proyectos, gestoría del financiamiento y seguimiento del mismo. BANSEFI y las SOFOMES. Gavito, J. (julio, 2007). Asociación de Sociedades financieras de objeto múltiple; México.

financieros que faciliten el acceso al crédito y financiamiento a las MIPyMES, así como incrementar su capacidad de autogestión y promover la igualdad de condiciones y oportunidades.

También fueron introducidos los Certificados Bursátiles como instrumentos de inversión, ofreciendo a los empresarios seguridad jurídica, a condición de ser competitivos. Estos certificados, emitidos por la Bolsa Mexicana de Valores, son bonos generados por la empresa y comprados por el público inversionista que representan un instrumento de financiamiento barato que otorga flexibilidad en los montos y en los plazos.

Simultáneamente fue decretada la *Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* con el objeto de promover el desarrollo económico, a través del fomento a la creación de tales empresas y el apoyo para su viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad. Asimismo, la citada ley pretendía incrementar la participación creciente de las MIPyMES en encadenamientos productivos que generaran mayor valor agregado nacional[124]. Se promovió la concurrencia de oferentes y demandantes de bienes y servicios dentro de mercados específicos, existiendo rivalidad entre los competidores, con la idea de que la competencia económica era el principal incentivo para que los mercados fueran cada vez más eficientes. En este sentido, los clientes de las MIPyMES gozarían de mayor libertad para elegir a sus proveedores, buscando que cumplieran con sus demandas.

El sistema de apoyo a las MIPyMES fue apoyado por herramientas financieras tales como el *Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE),* cuyo objetivo fue facilitar el establecimiento e inicio de operaciones de nuevos negocios considerados de bajo riesgo y promover su resolución ágil y expedita, mediante la coordinación de los niveles de gobierno y la simplificación de trámites.

El Sistema Nacional de Garantías y la Red Nacional de Extensionismo Financiero

Una de las fallas de mercado mencionadas con anterioridad es la relacionada con la percepción de riesgo que las instituciones financieras tienen sobre las MIPyMES. En este sentido, en el año 2003, la Secretaría de Economía instrumentó la reforma al *Sistema Nacional de Garantías.* La incorporación de intermediarios financieros de mayor calidad, así como el desarrollo de más productos y el fortalecimiento de la Red de Extensionistas Financieros se volvieron la prioridad, generando una competencia entre los bancos.

En el año 2004 se desarrolló el esquema de Extensionismo Financiero como una herramienta de apoyo para que las empresas sujetas a crédito tengan acceso al financiamiento en mejores condiciones, más adecuado a sus características y necesidades y fomentando la cultura empresarial en las MIPyMES. A través de una *Red Nacional de Extensionismo Financiero,* consultores con conocimientos en el área financiera que se desempeñan independiente (no empleados por la Secretaría de Economía ni por las instituciones de crédito) asesoran a las MIPyMES en la elección y gestión de los créditos.

En el mismo año, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en coordinación con la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Secretaría de Economía, crearon el *Observatorio de Competitividad de las Cadenas de Valor en México (OCAV).* El propósito fue contar con expertos dedicados a la proposición de políticas de promoción y desarrollo de las cadenas de valor en México, haciéndolas más dinámicas y competitivas para que pudieran generar una mayor cantidad de empleos. Son responsables de generar productos útiles para la toma de decisiones en materia de política pública, buscando incidir con ellos en la mejora de las condiciones de competitividad. [125]

En el año 2005 fueron realizados cambios en los marcos legales para otorgar mayor seguridad a las transacciones crediticias, mediante un conjunto de garantías. Con las medidas se impulsó el desarrollo de un sistema financiero que facilitó el acceso al financiamiento, fomentando al mismo tiempo las condiciones para un desarrollo económico sostenible. En este contexto, se desarrollaron dos grandes programas, uno operado por Nacional Financiera *(Fondo Paraguas)* y otro, por la Fundación para el Desarrollo Sostenible en México *(FUNDES).* Ambos comparten el objetivo de administrar el recurso aportado por el Fondo PyME, y acordar con los bancos los términos de las operaciones. Para potenciar dichos fondos se desarrolló una compaña para que los estados se unieran logrando que en el 2004, 26 estados participaran en el programa con una aportación de 92.5 millones de pesos.[126]

El Fondo Paraguas incorporó a Banorte, Bansí y a Mifel que garantizaban créditos sin garantía hipotecaria y con tasas de interés competitivas. Las garantías de dicho Fondo cubrían hasta el 70% de los créditos de las empresas en funcionamiento y el 80% de las empresas de reciente creación. Hasta principios

[125] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Observatorio de Competitividad de Cadenas de Valor en México*. Consultado en: http://www.ocav.org.mx/index.php/component/content/article/1-latest-news/44-noticia-2-inicia-actividades-el-observatorio-de-competitividad-de-cadenas-de-valor-de-mexico

[126] Sistema Nacional de Financiamiento PyME (2007). Reporte sobre las políticas para las PYMES 2001- 2006. Consultado en: http://www.contactopyme.gob.mx/NR/rdonlyres/8D9F15EC-BBCB-430A-A30A-231576750696/137/SINAFIN.pdf

del 2006, el programa había generado créditos por 8 mil millones de pesos que apoyaron a casi 30,000 MIPyMES[127].

Por su parte, FUNDES integró a su esquema de trabajo a BBVA Bancomer, Santander Serfin y HSBC que ofrecen tasas de interés competitivas y si se comprueban ventas mínimas anuales y se tienen antecedentes favorables en el buró de crédito no requieren garantías hipotecarias. Este programa cubre un porcentaje de la pérdida esperada de las instituciones bancarias, lo que les permite evaluar el riesgo de otorgar financiamiento a las MIPyMES. El programa de BBVA Bancomer se otorga a través de su tarjeta de negocios y cubre el 4.5% de la pérdida esperada. Hasta el 2006 había beneficiado a 15,763 empresas con una derrama de 5 mil millones de pesos. Santander Serfin cubre el 2.5% de la pérdida esperada y con una derrama de 4 mil millones de pesos hasta el 2006 benefició a 15, 519 empresas. Por su parte HSBC apoyó a 5 mil empresas con una derrama de 2 mil millones de pesos[128].

1.2.4. Consolidación y cambio en la estrategia de apoyo a las MIPyMES en años recientes

En esta sección se hace una revisión de los programas más importantes en años recientes y de la trayectoria de las estrategias de las políticas públicas de las MIPyMES. La Figura 6 muestra el mapa estratégico de los diferentes programas y tipos de apoyo hacia las MIPyMES.

En el 2004, el gobierno federal creó el Fondo Nacional para Pequeñas y Medianas Empresas (Fondo PyME) bajo la coordinación de la SPyME. Este Fondo unifica los diferentes fondos creados entre el 2001 y el 2003: el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPyME), el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP), el Fondo de Apoyo para el acceso al financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (FOAFI) y el Fondo de Apoyo al Comercio Exterior (FACOE).

El Fondo MIPyME integró los objetivos de los programas anteriores y en síntesis busca impulsar a las empresas y a los emprendedores para que impacten positivamente el desarrollo económico del país otorgando apoyos temporales a proyectos que fomenten “la creación, el desarrollo, la consolidación, la competitividad, la viabilidad, productividad y sustentabilidad de las MIPyMES y las iniciativas de los emprendedores, así como aquellos que promuevan la inversión

[127] *Ibíd.*
[128] *Ibíd.*

productiva que permita generar más y mejores empleos, más y mejores micro pequeñas y medianas empresas y más y mejores emprendedores."[129] El Fondo busca apoyar al mayor número de MIPyMES mexicanas legalmente constituidas que tengan un gran impacto estatal, regional y sectorial.

El Fondo obtiene sus recursos del presupuesto federal, de los gobiernos locales, del sector privado y de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los recursos no se otorgan directamente a las empresas, pues se han establecido alianzas con organismos intermedios que se encargan de seleccionar los proyectos que tendrán acceso a los recursos del Fondo. Los organismos intermedios pueden ser instituciones financieras y educativas, organismos empresariales, banca de desarrollo, gobiernos estatales o asociaciones civiles, siempre y cuando sus fines sean compatibles con al menos uno de los objetivos del Fondo PyME, contribuyan directa o indirectamente a la consolidación de las MIPyMES y sean aprobados por el Consejo Directivo.

[129] Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, 29 de diciembre). México: Diario Oficial de la Federación.

Tabla 9 Evolución de las Categorías de Apoyo de Fondo PyME

Año / Categoría	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Creación y fortalecimiento de empresas e innovación tecnológica	Creación y fortalecimiento de empresas e innovación tecnológica	Creación y fortalecimiento de empresas e innovación tecnológica	Formación de emprendedores y creación de Empresas	Formación de emprendedores y creación de Empresas	Nuevos Emprendedores
2	Articulación productiva sectorial y regional	Articulación productiva sectorial y regional	Articulación productiva sectorial y regional	Innovación Tecnológica	Innovación Tecnológica	Microempresas
3	Acceso a mercados	Acceso a mercados	Acceso a mercados	Gestión empresarial	Gestión empresarial	Pequeñas y medianas empresas
4	Acceso al financiamiento	Acceso al financiamiento	Acceso al financiamiento	Acceso al financiamiento	Acceso al financiamiento	Empresas Gacela
5	Capacitación empresarial	Realización de eventos PyME y otras actividades de promoción.	Realización de eventos PyME y otras actividades de promoción.	Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción.	Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción.	Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción.
6	Consultoría empresarial			Fortalecimiento empresarial	Fortalecimiento empresarial	Empresas tractoras
7	Elaboración de contenidos para capacitación de las MIPYMES			Proyectos Productivos	Proyectos Productivos	
8	Formación de instructores y consultores					
9	Elaboración de estudios y proyectos					
10	Promoción					
11	Fortalecimiento de Organismos Intermedios					

Las categorías de apoyo del Fondo PyME han ido cambiando en el tiempo ya sea mediante la consolidación o integración de categorías, la eliminación o adición de categorías nuevas. En el caso particular del año 2009, existe un cambio significativo de categorías por áreas de apoyo a categorías por segmentos de población objetivo. Esto tiene implicaciones importantes y se analizará más adelante. En este sentido, el Fondo PyME está dirigido a cinco segmentos empresariales: emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas, empresas gacelas y empresas tractoras. Dichos segmentos se pueden apoyar a través de cinco estrategias: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico.

Adicionalmente, a través de la aportación conjunta de recursos públicos el Fondo PyME ha fortalecido la implementación de programas públicos con corresponsabilidad social, fomentando la transparencia en los procesos productivos y la asignación de recursos. Por otro lado, ha permitido impulsar la constitución de incubadoras de empresas considerando su innovación, conocimiento y manejo de tecnologías productivas. Principalmente a través de la promoción de programas de capacitación y asistencia técnica enfocados a la formación empresarial para la competitividad.

Aunque el concepto de "incubadora de empresas" surge en México en la década de 1990 cuando se crea el Programa Nacional de Incubadoras de Base Tecnológica, el programa se canceló en 1997 debido a la carencia de resultados. En el 2001 el gobierno federal retomó la promoción del talento emprendedor, pero no es hasta el 2004, de la mano con el Fondo PyME, cuando se consolida con la creación del Sistema Nacional de Incubadoras de Empresas. En marzo de 2009 existían en el país 450 incubadoras de empresas clasificadas como incubadoras tradicionales, de tecnología intermedia y de alta tecnología. El Fondo PyME ha destinado 3 mil millones de pesos con el propósito de impulsar el desarrollo de las MIPyMES. Estos recursos han beneficiado a 163 mil empresas, de las cuales 10% han surgido del Sistema Nacional de Incubadoras.[130]

A través del Fondo PyME el Gobierno Federal ha buscado la instauración de procesos colectivos de innovación y eficiencia en las MIPyMES, los cuales buscan favorecer la descentralización y el desarrollo de redes para la cooperación que se da entre los estados, las autoridades locales, organismos intermedios y el sector empresarial. En este sentido, la instrumentación de esta política de apoyo se analizará en la sección 4 y en el reporte de procesos.

[130] Torreblanca, E. *Las incubadoras de empresas*. Consultado en:http://www.universopyme.com.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=3631&Itemid=104.

Las políticas públicas en México han evolucionado a un enfoque comprensivo de las necesidades de las MIPyMES moviéndose de la asistencia financiera y posteriormente de los programas de desarrollo tecnológico, hacia el desarrollo de capacidades en el empresario y las MIPyMES a través de la consultoría y asesoría, y el comercio exterior. En los últimos años se ha reconocido de manera explícita la importancia y la aportación potencial de los nuevos emprendedores en el desarrollo del país.

En este año se ha venido consolidando una nueva estrategia dentro del Fondo PyME con la estrategia México Emprende que comprende un fideicomiso y centros de servicios de soporte. En principio se percibe una tendencia hacia un enfoque integral de atención aunque no son explícitas las decisiones de diseño en términos de las alternativas descritas en la
Tabla 5 de la sección 1.2.2. y su diferencia con la operación actual del Fondo PyME o inclusive con programas anteriores como CRECE.

La Tabla 10 muestra una apreciación preliminar de las opciones de política pública del Fondo PyME (FP), de México Emprende (ME) y de CRECE (CR). Lo que se puede observar es que el Fondo PyME en algunas categorías no hace una elección de opciones sino que prácticamente está en todas. Por ejemplo, el Fondo PyME está focalizado en algunos sectores o programas tales como el “Programa de aceleradoras” o “Mi Tortilla” mientras que en otras categorías de apoyo el acceso es universal. El mismo caso aplica para el tipo de asesoría ya que en función del proyecto ésta puede ser general o específica. El tipo de organismo de soporte del Fondo PyME es el Organismo Intermedio y éste puede ser público y privado.

Figura 6. Evolución de las Estrategias de Intervención en PyMES México

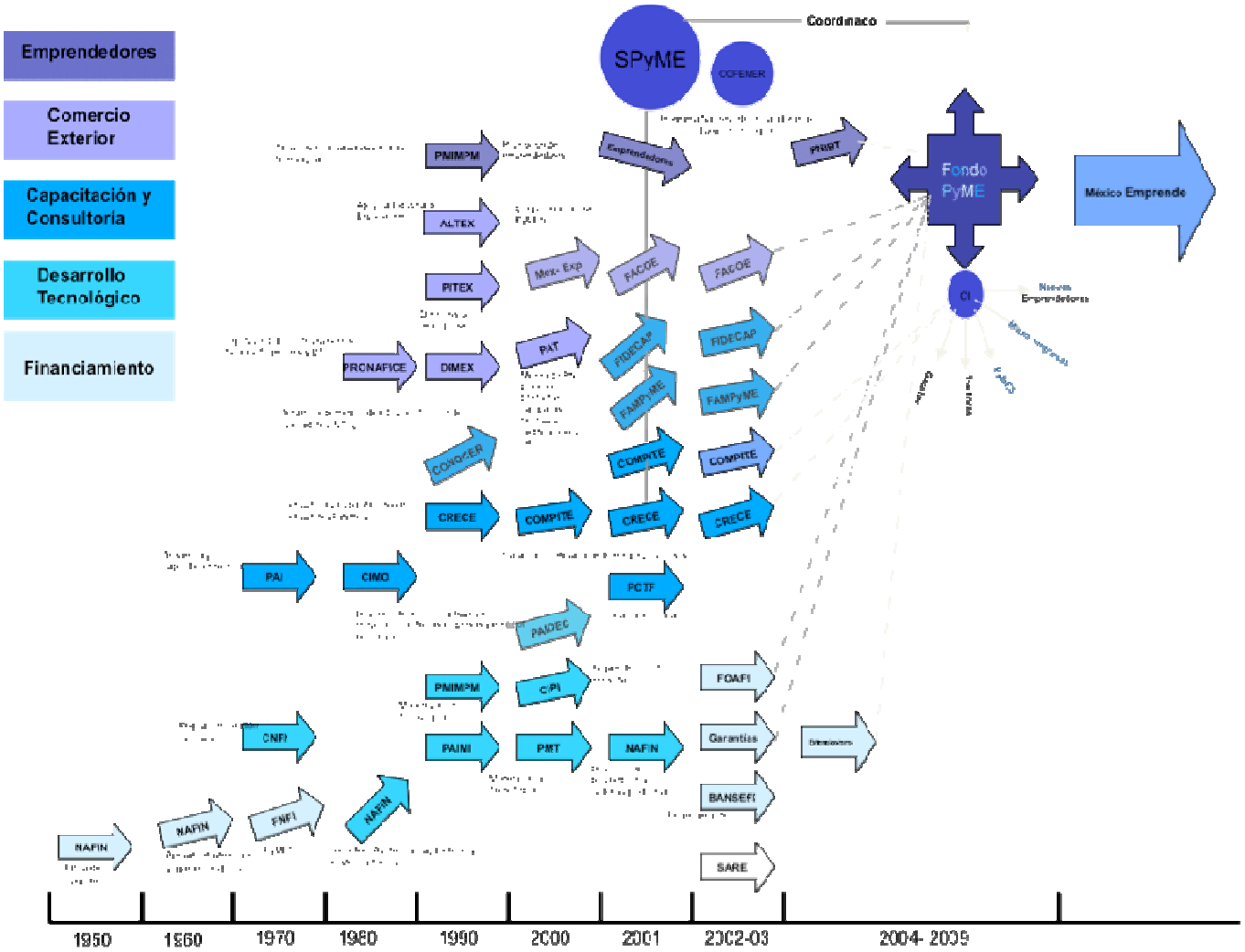


Tabla 10. Opciones de diseño Fondo PyME (FP), Centros México Emprende (ME) y CRECE (CR)

Intención				
Busca racionalizar/articular la oferta	CR ME	FP	FP	No busca racionalizar/articular la oferta
Busca mejora la calidad de la asesoría	CR ME		FP	Busca incrementar la cantidad de asesorías
Busca regular a los consultores	CR ME		FP	Busca facultar a los consultores
Provisión Institucional				
Mediante una organización específica	CR ME		FP	Sin una organización específica
Organismo de soporte público	CR ME FP	FP	FP	Organismo de soporte privado
Nacional	FP ME	FP CR ME	FP CR ME	Local
Monopólica	CR		FP	Competitiva
Racionamiento				
Sectorial	FP	FP	FP CR ME	Universal
Segmento específico (nicho)	FP	FP	FP CR ME	Universal
Temporal	ME CR		FP	No temporal
Cuotas regionales/geográficas	FP	FP	FP CR ME	Sin cuotas regionales/geográficas
Múltiples tratamientos	FP	FP CR ME		Tratamiento único
Gratis en el punto de servicio/uso	CR ME	FP	FP ME	Costo en el punto de servicio/uso
Costo límite por intervención	FP	CR ME	FP	Sin costo límite por intervención
Subsidiado		FP-CR ME		No subsidiado
Programa Específico				
Provisto directamente (in-house)	CR ME		FP ME	Provisto indirectamente (agente externo)
Plataforma electrónica	ME		CR FP	Personal (cara a cara)
Asesoría integral	FP	FP	FP	Asesoría Específica
Consultor general	FP CR ME	FP	FP	Consultor específico
Estandarizado	FP ME	CR	FP	Personalizado (a la medida)
Condiciones de entrada al programa	FP		CR ME	Sin condiciones de entrada al programa
Relación continua con consultor (vínculo fuerte)	FP	CR ME	FP	No Relación continua (vínculo débil)
Seguimiento	FP CR ME			Sin seguimiento
Voluntarios			FP-CR-ME	Consultores profesionales

Lo que podemos concluir de la Tabla 10 es que dada la diversidad de objetivos, categorías de apoyo y población objetivo, existen opciones de diseño de la política pública que contemplan todas las alternativas posibles (no hay una elección o diferenciación de alternativas) lo que hace compleja la operación del Fondo PyME (FP). La gestión del programa por proyectos, las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos con criterios generales, así como la gran cantidad de Organismos Intermedios participantes pueden ser el resultado de la necesidad de flexibilidad necesaria para ajustar las diferentes opciones de diseño, de objetivos y beneficiarios.

Por otro lado, los centros México Emprende (ME) parecen tener más definidas las opciones de intervención y en muchos casos son contrarias a las utilizadas por Fondo PyME. Esto puede reflejar el aprendizaje del Fondo en la operación de los diferentes proyectos y Organismos Intermedios. Lo que es interesante es que muchas de las opciones de intervención coinciden con lo que en su momento fue la red CRECE (CR), el antecedente inmediato del Fondo PyME, en lo que se refiere a la provisión de servicios de asesoría y asistencia a las MIPyMES.

Población objetivo

La población objetivo está definida por las reglas de operación como emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas, talleres familiares. Sin embargo, esta definición implica a la población potencial que sería el universo de microempresas, pequeñas y medianas empresas y representan el 99% de las empresas. Los talleres familiares son población objetivo dentro del universo de MIPyMES, así como las categorías de empresas gacela, empresas tractoras y emprendedores. La microempresas y las pequeñas y medianas empresa son población objetivo con características generales.

Una de las formas tradicionales con las que se clasifica a las PyMES (que incluyen las microempresas) es con el número de empleo o nivel de ventas. El límite para clasificarlas normalmente es de 500 empleados en unos países (Estados Unidos) y de 250 empleados en países como México o la Comunidad Europea. Inclusive, recientemente en México (Junio 2009) se han introducido nuevos índices que integran empleo y ventas, como un "puntaje de la empresa"[131]. La realidad es que no existe una sola definición de MIPyME y no importa como se definan, si hasta un límite de 10 o 100 empleados, o si es través de índices o coeficientes, las MIPyME representan más del 90-95% de las empresas en las economías del mundo. Sin embargo, utilizar el criterio de 100 empleados para definir a la micro y pequeña empresa es apropiado[132].

[131] Diario Oficial de la Federación 30 Junio 2009. Tope máximo combinado = (trabajadores) X (10%) + Ventas anuales x (90%).
[132] Storey (1994)

Esta forma de clasificar a las PyMES se conoce como "estadística" o cuantitativa. Otra forma de clasificarlas es mediante características "económicas" tales como:

- Pequeña participación de mercado
- Administradas por su dueño en forma personal y no mediante un estructura formal gerencial.
- Son independientes. Desde la perspectiva académica o de investigación científica, los investigados definen o ajustan la definición de PyME en función de los objetivos o tópico de la investigación[133]. Esto significa que en la investigación académica se utilizan características multidisciplinarias (estadísticas, económicas y/o organizacionales).

¿Qué implicaciones tienen los problemas de clasificación de PyMES con la caracterización y definición de la población objetivo o segmentos de ella en el Fondo PyME? La primera es que puede ser inapropiado seleccionar a la población objetivo o un segmento de ella basándose solamente en el criterio estadístico (i.e. número de empleados o ventas). En este sentido, Storey (1994) argumenta que si fuera posible demostrar que las empresas debajo de cierto tamaño (por ejemplo 100 empleados) tuvieran un desempeño diferente respecto a aquellas que están por arriba de esa barrera, entonces tendría sentido hacer esta clasificación discreta, de lo contrario la discusión es estéril.

La nueva clasificación de MIPyME en México que considera un índice o "tope máximo combinado" tiene como objetivo evitar "la discriminación en contra de empresas intensivas en mano de obra y de empresas que tienen ventas significativamente altas, participen en programas diseñados para micro, pequeñas y medianas empresas". Es posible que éste pueda ser el caso de una empresa en algún sector de tecnología en la que se tiene pocos trabajadores y niveles de facturación muy altos, lo que implica una generación de valor agregado elevada.

Es claro que estos casos son particulares y en sí mismos no requieren establecer un índice o "tope máximo combinado". Con establecer en las Reglas de Operación que existen, tal como se hace con los apoyos selectivos para las grandes empresas, sería suficiente. Además, es muy probable que el número de empresas sea limitado. En este sentido, puede ser más efectivo diseñar una categoría o programa de apoyo específico dado el alto potencial de contribución a la economía de este tipo de empresas. Su caracterización no es sólo por el nivel de ventas o la relación ventas/trabajador, sino también por sus características económicas, por el sector y los mercados en donde compite, o bien por factores adicionales; por ejemplo, si es independiente o subsidiaria de una multinacional.

[133] Ibid.

La caracterización anterior es similar a la de las empresas gacelas o empresas tractoras. Dichas empresas, además de ser caracterizadas con datos estadísticos, también lo son tomando en cuenta factores económicos y organizacionales muy particulares.

Es poco probable que la nueva clasificación realizada por la Secretaría de Economía tenga un impacto en la identificación de la población objetivo. Sería mucho más útil contar con un padrón de beneficiarios y estudios de impacto en donde se pudieran analizar, no solamente características estadísticas sino características económicas y organizacionales de las empresas. Esto sería más efectivo en el mediano plazo para identificar y cuantificar de mejor manera los diferentes segmentos de población objetivo.

1.3. La evaluación de las políticas públicas para las MIPyMES a nivel internacional

La evaluación de programas de gobierno es imperativa y representa una innovación en la administración pública. La rendición de cuentas, el aprendizaje y la mejora de los programas es fundamental en una sociedad democrática. Como se ha mencionado anteriormente, la evaluación de impacto es la única forma de medir el efecto neto de una intervención controlando otros factores que pudieran incidir sobre los resultados esperados del programa o intervención.

En el contexto de los países de la OCDE, ha habido un esfuerzo por establecer lineamientos para evaluar las políticas públicas y programas hacia las MIPyMES y el desarrollo emprendedor. En la sección 1.21 se discutieron las características de los objetivos de las políticas públicas hacia las MIPyMES.

David Storey del Centro de la Pequeña y Mediana Empresa de la Universidad de Warwick en el Reino Unido ha sido uno de los investigadores que más ha enfatizado la necesidad de establecer claramente los objetivos de las intervenciones, para que éstos puedan ser sujetos de evaluación de su efectividad. En su trabajo *Six Steps to Heaven*, Storey (1999) desarrolla un marco con diferentes niveles y sofisticación de evaluación que es fundamento del *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes* (2008)[134].

Esta guía es resultado de la posición de la OCDE en Estambul la cual subraya la necesidad de consolidar una cultura de evaluación de las MIPyMES. La propuesta tiene cuatro objetivos:

a. Aumentar el conocimiento de políticos y funcionarios al respecto de las ventajas de una cultura de la evaluación.
b. Diseminar los ejemplos de las buenas prácticas de la evaluación en niveles nacionales y regionales.
c. Proponer una posición ante las discusiones dominantes de la evaluación, tales como: *¿Quién hace evaluaciones? ¿Cuáles son los procedimientos y métodos a utilizar? ¿Cuándo se realizan las evaluaciones? ¿Cómo se tienen que presentar y difundir los resultados? ¿Todas las políticas tienen que ser examinadas de la misma manera?*
d. Hacer una distinción clara entre los diferentes objetivos de política pública y la evaluación acorde a estos y sus metas.

[134] Storey D.J. (1999). *Six Steps to Heaven: evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies.* En D.L. Sexton and H. Landstrom (Eds), Hanbook of Entrepreneurship. Oxford, Reino Unido: Blackwell.

La estructura analítica del marco de evaluación de los *seis niveles* de la OCDE se basa en otorgar solución a las situaciones problemáticas que se han presentado en la evaluación de programas a las MIPyMES y los programas dirigidos a los emprendedores, particularmente en la evaluación de impacto cuantitativa y la necesidad de aislar el impacto atribuible al programa (efecto neto) como se describió anteriormente. La metodología de los *seis niveles* de evaluación de impacto es considerada como "mejor práctica" en particular las evaluaciones en los niveles IV, V y VI como se describe más adelante.

Como resultado de las evaluaciones, las políticas o programas deben ser sometidas a un proceso de revisión y/o rediseño basado en los resultados arrojados por la aplicación de métodos cuantitativos (con bases estadísticas) a través del uso de "grupos de control". Las evaluaciones se pueden complementar con acercamientos cualitativos tales como estudios de caso y observaciones paritarias con el propósito de otorgar mayor detalle a los estudios realizados.

La aplicación de los *Seis Pasos* supone que el programa público tiene definidos claramente los objetivos mediante los cuales se determinará su éxito, y supone también que dispone de datos e información antes de que las empresas o emprendedores reciban el apoyo o "tratamiento"/intervención, así como datos finales e información después de la aplicación de los programas. El enfoque cuantitativo de la metodología requiere la integración de una gran cantidad de datos e información tanto del "grupo tratamiento" como del "grupo de control", así como de realizar un adecuado emparejamiento (*match* entre empresas con tratamiento y sin tratamiento) de tal forma que sea observable y atribuible el efecto de la política pública examinada sobre las empresas, considerando los sesgos existentes.

En los acercamientos cualitativos de la evaluación se integran datos directamente proporcionados por los representantes de las empresas, los beneficiarios u otros involucrados en el proceso de la política. La evaluación cualitativa es mucho más confiable respecto a las percepciones de los involucrados y los tomadores de decisiones, incluyendo a los operadores y a los beneficiarios respecto al funcionamiento e impacto del programa. Su principal ventaja es que la información que proporciona resulta muy interesante para el desarrollo de discusiones o problemáticas, cuya solución involucra tanto a diseñadores y tomadores de decisión como a operadores y beneficiarios, y no es de fácil observación.

La información obtenida, mediante los métodos de la evaluación cualitativa, puede llevar a una comprensión más profunda al respecto de los mecanismos por los cuales el impacto de la política es alcanzado y de cómo puede ser rediseñada para que los mantenga. La desventaja principal de la evaluación cualitativa es que

no permite dimensionar el impacto en la población intervenida. En primer lugar, la selección de los entrevistados responsables de los programas tiene el riesgo de no ser representativa. Segundo, a pesar de los mejores esfuerzos de los entrevistadores siempre existe el riesgo de que el entrevistador tenga tendencia o que su información se encuentre sesgada por alguna otra razón. Tercero, los resultados son a menudo procesos descriptivos no explicativos. Finalmente, no se consideran procesos de verificación externa y en ocasiones los métodos en la obtención de información son confusos para los entrevistados.

Debido a las ventajas y desventajas de ambos acercamientos, los *Seis Pasos al paraíso* consideran el uso de diversos acercamientos cuya información pueda complementarse para obtener mejores resultados. Sin embargo, ello supone que el objeto de estudio ha sido sometido a una adecuada evaluación cuantitativa y también supone que los resultados de las evaluaciones son entendidas de la misma forma tanto por tomadores de decisión como por operadores, específicamente los resultados arrojados por el *contrafactual* o grupo control.

La metodología de *Seis Pasos* hace la distinción entre monitoreo y evaluación. El monitoreo se limita a "observar y registrar indicadores parciales de insumos y resultados"[135]. Este monitoreo puede incluir información sobre las condiciones en las que se recibió el apoyo, los tipos de actividades realizadas por el programa, así como indicadores de resultados parciales como el número de empresas beneficiadas con el programa. Por otro lado, la evaluación implica aprender (saber cómo y por qué) y mejorar el diseño, la operación y los resultados del programa, así como revisar la diferencia que el programa o intervención ha tenido en las empresas o individuos (efecto neto o impacto) o en un contexto social y económico más amplio (beneficio neto).

Tabla 11. Metodología para evaluar programas de apoyo a MIPyMES OCDE
Seis Pasos al paraíso

	MONITOREO
Paso 1	Utilización del programa
Paso 2	Opiniones de los beneficiarios sobre el programa
Paso 3	Percepción de los beneficiarios sobre la diferencia (impacto) que el programa hizo en su empresa

[135] Bridge S. *et al*., 1998.

	EVALUACIÓN
Paso 4	Comparación del desempeño de la empresa "asistida" o beneficiada con una empresa "típica" no beneficiada
Paso 5	Comparación con empresas pares (emparejamiento o "match")
Paso 6	Tomar en cuenta el sesgo de selección ("selection bias")

Fuente: Storey (2000), OCDE (2008).

El **paso 1** implica obtener información respecto al tamaño, el sector, la cantidad y ubicación de las empresas beneficiadas, y los recursos con los que cuenta el programa. La desventaja es que en este paso no se revisa nada en relación a la eficacia o el logro de los objetivos de la política pública.

El **paso 2** recoge información de los beneficiarios con respecto a la satisfacción con el programa, los problemas asociados a su ejecución, y la agilidad de sus procedimientos. Sin embargo, con la información no se demuestra que el programa haya mejorado el funcionamiento de la empresa.

El **paso 3** integra información relevante sobre la percepción que tienen las empresas beneficiadas. Es decir, si consideran que el programa ha tenido un impacto positivo, aun cuando no haya evidencia sobre si las empresas habrían realizado cambios que mejoraran sus resultados sin la intervención del programa. Para poder superar este problema, es necesario un contrafactual explícito que logre identificar el impacto neto del programa tal y como se requiere en el paso siguiente.

El **paso 4** compara a las empresas beneficiadas o que recibieron la "asistencia" y las contrasta con MIPyMES "típicas" o promedio que no recibieron apoyo. Sin embargo, la diferencia en los indicadores o variables de resultados no daría el efecto neto o impacto del programa, ya que las MIPyMES beneficiadas no necesariamente son "típicas" y pueden ser diferentes en varias características "observables" tales como tamaño, antigüedad, sector o localidad, lo que puede alterar el proceso de selección que pudieran tener un efecto en el desempeño de la PyME.

El **paso 5** aborda de manera parcial el tema del contrafactual, mediante la comparación de las MIPyMES beneficiadas por el programa con un grupo control de empresas similares a las MIPyMES asistidas (*match group*). De esta manera, se controla por las características observables. Sin embargo, la diferencia en desempeño observada entre ambos grupos de MIPyMES puede deberse a la presencia de características "no-observables" de éstas, tales como el dinamismo o la motivación del empresario. Este problema se trata en el paso 6.

El **paso 6** utiliza un contrafactual para identificar el efecto neto del programa e intenta observar la diferencia entre los grupos de tratamiento y control, en términos de factores observables y factores no tan fácilmente observables que se podrían presentar.

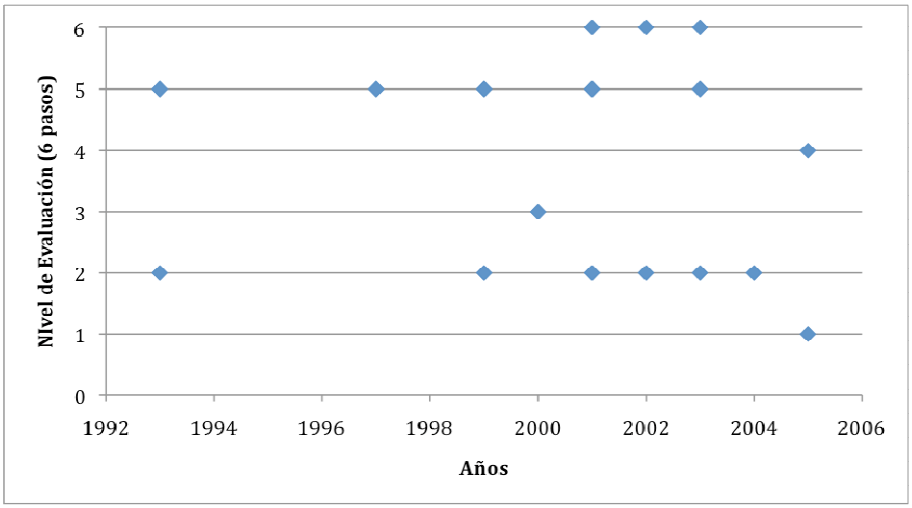
Tabla 12. Evaluación de diversos programas de PyMES a nivel internacional

Programa Evaluado	País	Fecha de la Evaluación	Fecha Reporte	Nivel de evaluación *OCDE*
Loan guaranteee scheme	Japón	1980-2002	2005	1
Loan guarantee scheme	Canadá	1989-1997	2001	NA
Assistance to new enterprises started by young people	Italia	1988-1997	2001	1-3
Grant assistance and small firm perfomance	Irlanda	1991-1994	2001	6
Public subsidies to business angels: EIS and VCT	UK	1994/95	2003	5
Assisting young disadvantaged people to start up businesses	UK	2000-2001	2003	6
Graduates into Business	UK	1994-7	2001	5
Investment readiness	Nueva Zelanda	2000-2003	2003	2
Impact of marketing advine	UK	1988-1994	2002	6
Impact of business advine	Bélgica	1997-2001	2005	4
Impact of advisory support	Bangladesh	1993	1997	5
Assitance and advice for mature SMEs	UK	1979-1989	1993	2
Use and impact of business advice	UK	1997	2000	3
Evaluating entrepreneurial assistance programs	US	NE	2001	2
Encouraging parneships amongst SMEs	Suecia	1996-1999	1999	NA
Technology assistance to small firms	US	NE	1999	5
The SBIR program	US	1982-1999	2003	2
The UK SMART management programme	UK	2000-2001	2001	6
Impact of science Parks	Grecia	2000	2002	2
Impact of science Parks	Suecia	1999-2001	2003	5
University/SME links	Nueva Zelanda	2002-2004	2004	2
Impact of management training on SMEs	UK	1989-1991	1993	5
Small firms training loans	UK	1994-1998	1999	2

Fuente: OCDE (2008) OECD Framework for the evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes

La Tabla 12 arriba muestra el nivel de la evaluación de impacto de diversos programas a nivel internacional y de los últimos programas de apoyo a MIPyMES en el caso de México. La Figura 7 es una representación gráfica de la Tabla 12. En esta figura se puede observar que la mayoría de las evaluaciones están en el nivel 2 (monitoreo) o en el nivel 5 y 6 (impacto). No se percibe que en los últimos años exista una tendencia hacia un mayor nivel de evaluación, sino que existen dos grupos de políticas públicas: las que son evaluadas con el objetivo de estimar los efectos atribuibles a los programas (niveles 4 a 6) y aquellos que solo monitorean las percepciones de los beneficiarios (niveles 1 a 3).

Figura 7 Nivel de evaluación de impacto de programas a PyMES Internacional



Fuente: OCDE (2008) OECD Framework for the evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes

1.3.1 Evaluación de Políticas Públicas en México

En el caso de México, se puede observar en la Tabla 13 que la mayoría de las evaluaciones están en el nivel 3 (monitoreo) con dos programas con evaluación de impacto nivel 5. En esta tabla se puede observar que tanto como CRECE, FANPyME, FIDECAP o el mismo Fondo PyME no han tenido una evaluación de impacto.

Tabla 13. Evaluaciones a programas de apoyo a PyMES en México

Programa Evaluado	Agencia Responsable	Institución Evaluadora	Fecha	Nivel de evaluación *OCDE*
CIMO	Secretaria del Trabajo y Previsión Social (STPS)	STPS	1995,1997	5
CIMO	STPS	Alducín y Asociados	2002	5
CONOCER	STPS	Economistas y Asociados	2001	5
COMPITE	Secretaría de Economía (SE)	BID. Lateral Investment Fund	2003	3
CRECE	SE	Instituto de Ingeniería. UNAM	2003	3
FIDECAP	SE	Instituto Politécnico Nacional (IPN)	2003	3
FAMPyME	SE	IPN	2003	3
PMT	CONACYT	CONACYT	2000	2 – 3
PAT	Banco de Comercio Exterior	Banco de Comercio Exterior	2000	2
PAIDEC	CONACYT	CONACYT	2000	1 – 2
México Exporta	Banco de Comercio Exterior	S/D	S/D	S/D
Programa de Garantías	Secretaría de Economía	Fundes	2006	3-4
Fondo PyME	SPyME	UNAM	2005, 2006, 2007	N/A

Fuente: CIPI 2002; Storey 2004. En OECD. *Evaluating México´s Small and Medium Enterprise Programs (*2007).
Nota: S/D= Sin dato. N/A=No Aplica

En relación a la evaluación de impacto de programas para MIPyMES en México, la tTabla 14 muestra los programas que han tenido una evaluación a diferentes niveles de acuerdo al marco conceptual sugerido por la OCDE (tipología de los 6 pasos). La tabla muestra algunos resultados operativos y de evaluación de cada programa. Solamente dos programas, CIMO y CONOCER, han tenido una evaluación de impacto formal (nivel 4 a 6) mientras que los demás ha tenido

evaluaciones que no pasan del nivel de monitoreo (nivel 1 a 3). Esto sin duda limita significativamente el aprendizaje de la experiencia que México ha tenido en programas a MIPyMES de los últimos 10-15 años[136], sin considerar evaluaciones de costo-efectividad asociados a los diferentes programas.

Las evaluaciones al nivel de monitoreo (niveles 1 a 3) son la generalidad de los estudios realizados hasta ahora. El estudio del Banco Mundial (2007) identifica 7 de 10 evaluaciones en este nivel. Dentro del nivel de monitoreo se encuentran los programas COMPITE, CRECE, FIDECAP y FAMPyME. Los principales efectos en la percepción de las empresas beneficiadas sobre el programa es positivo y así como la percepción sobre el impacto en el caso de COMPITE, CRECE, CIMO y FIDECAP. En el caso de CRECE existen indicadores y metas de atención y en algunos informes sobre incremento en ventas y otros indicadores que no son comparados con un contrafactual. Estos estudios se derivan de casos de estudio o encuestas a una muestra de empresas beneficiadas por los programas.

Los estudios de FAMPyME y de FIDECAP examinaron 209 y 157 empresas respectivamente en 18 estados. Pidieron a los beneficiarios información sobre las características y sus opiniones respecto a la administración del programa, la suficiencia de recursos, la difusión, y el impacto. Los resultados fueron tabulados como porcentajes de entrevistados que contestaron las preguntas positivamente. También fueron aplicados cuestionarios a representantes de la Secretaría de Economía y las Secretarias del Desarrollo Económico en cada estado para recopilar la información cualitativa sobre los aspectos estratégicos del programa.

Existen otros estudios de los programas PAIDEC (nivel 1-2) y PMT (nivel 2-3) de CONACYT que se encuentran también en esta categoría. Estos se pueden categorizar como estudios de caso que se enfocan en un número relativamente pequeño de empresas que hacen que el análisis sea poco riguroso. Mediante estos estudios de caso se obtiene información sobre una muestra de empresas y beneficiarios con el propósito de divulgar los resultados.

[136] En la figura 7 se puede observar el número de programas que se han tenido desde 1990.

Tabla 14. Resumen de evaluaciones a programas de apoyo a PyMES

<table>
<tr><th>Programa Evaluado</th><th>Agencia Responsable</th><th>Institución Evaluadora</th><th>Fecha</th><th>Nivel de la Evaluación acorde a la OCDE</th><th>Resultados Operativos diversos de los programas</th><th>Evaluación de Impacto</th></tr>
<tr><td rowspan="2">CIMO</td><td>Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)</td><td>STPS</td><td>1995,1997</td><td>5</td><td rowspan="2">-Se registraron en el programa un total de 364,512 trabajadores, sin embargo, el programa brindó apoyo a más de 1.5 millones de trabajadores.

-En cuanto al número de empresas, se registraron un total de 60,827 empresas, y recibieron apoyo 226,327.</td><td rowspan="2"><table>
<tr><th>Incremento</th><th>Grupo tratamiento</th><th>Grupo control</th></tr>
<tr><td>Empleo</td><td>8.5%</td><td>1%</td></tr>
<tr><td>Productividad (base anual)</td><td>7.7%</td><td>6.6%</td></tr>
<tr><td>% empresas con capacitación</td><td>70.8%</td><td>44.8%</td></tr>
<tr><td>% de personal que recibió capacitación</td><td>19.4%</td><td>17.5%</td></tr>
<tr><td>% de empresas con capacitación a directores y gerentes</td><td>85.4%</td><td>76.6%</td></tr>
<tr><td>Tasa de ventas (2001-2002)</td><td>0.7%</td><td>10.2%</td></tr>
<tr><td>Competitividad</td><td>89.5%</td><td>89.1%</td></tr>
</table>
<u>Tamaño de muestra (1997): 1,233 (595 tratamiento, 638 grupo control)</u>
<u>Tamaño muestra ENESTYC: 831 tratamiento</u></td></tr>
<tr><td>STPS</td><td>Alducín y Asociados</td><td>2002</td><td>5</td></tr>
</table>

Programa Evaluado	Agencia Responsable	Institución Evaluadora	Fecha	Nivel de la Evaluación acorde a la OCDE	Resultados Operativos diversos de los programas	Evaluación de Impacto
CONOCER	STPS	Economistas y Asociados	2001	5		Factor / Trabajadores Con NTCL / Trabajadores Sin NTCL Incentivos: + / - Promociones: + / - Multihabilidades: + / - Diferencia en salario: igual / igual Incremento en ingresos: igual / igual NTCL= Norma Técnica de Competencia Laboral
COMPITE	Secretaría de Economía (SE)	BID. Fondo Multilateral de Inversiones	2002	3	-Entre 1999 y 2001 proporcionó consultoría a 958 empresas y capacitación a 8,905 empresas -Entre 2001 y 2003 proporcionó más de 40,000 servicios a 25,319 empresas, con los que se logró dar capacitación a 141,275 trabajadores.	Resultados para CIMO, COMPITE y CRECE -Razones para participar en el programa: 1. Incrementar la productividad 2. Mejorar la calidad de los productos 3. Recibir capacitación técnica 4. Certificaciones técnicas y administrativas 5. Reducción de costos 6. Planeación para incrementar la capacidad competitiva -Suministro de Servicios de Consultoría y Capacitación 1. Temas de capacitación: administración y procesos de producción (60%), capacitación técnica (40%. 2. Áreas de Consultoría: procesos de producción (70%),

Programa Evaluado	Agencia Responsable	Institución Evaluadora	Fecha	Nivel de la Evaluación acorde a la OCDE	Resultados Operativos diversos de los programas	Evaluación de Impacto
						reducción costos (64%), desarrollo de estrategias organizacionales y operacionales (41%) -Alta variación en la duración de entrenamiento y servicios de consultoría. -50% de las empresas hubieran contratado el servicio si no hubiera habido apoyo del Gobierno. -Satisfacción nivel de servicio: 92% de empresas en CIMO, 88% en COMPITE y 85% en CRECE. -Plan de Acción: 90% empresas identificaron cambios (100% empresas en CIMO, 85% empresas en CRECE, 78% en COMPITE). *Tamaño muestra: 29 empresas (13 CIMO, 7 CRECE, 9 COMPITE)*
CRECE	SE	Instituto de Ingeniería. UNAM	2003	3	En el periodo 2001-2003 (como parte de la Secretaría de Economía): -La red apoyó a 29,466 empresas, de las cuales, 4,808 recibieron consultoría especializada, 5,205 fueron canalizadas a instituciones de financiamiento, y 22.737 se vieron beneficiadas con capacitación para 99,389 trabajadores.	Periodo enero-junio 2003 -43% de la meta de empresas atendidas -47.5% de la meta de capacitación -50.4% de la meta de financiamiento -41.3% de la meta de consultoría

Programa Evaluado	Agencia Responsable	Institución Evaluadora	Fecha	Nivel de la Evaluación acorde a la OCDE	Resultados Operativos diversos de los programas	Evaluación de Impacto
					-El presupuesto ejercido durante el periodo para la red fue de 625.9 MDP.	ver casos de estudio en programa anterior
PROMODE	SE	N/A	N/A	N/A	De 2001 a 2006 el PROMODE impartió 73,768 cursos, capacitando un total de 956,665 personas-curso. Adicionalmente, se proporcionó capacitación a 102,192 empresas.1/	
FIDECAP	SE	Instituto Politécnico Nacional (IPN)	2003	3	Periodo 2001-2003: -El programa apoyó 1,259 proyectos que beneficiaron a 82,972 MIPYMES. -La SE ejerció en esos proyectos 2,077.5 millones de pesos (MDP). -El FIDECAP también apoyó 79 proyectos de impacto regional, para los cuales la SE aportó 63.9 MDP, con estos proyectos se benefició a 17,298 MIPyMES y se justificaron 5,863 empleos nuevos.	-Percepción positiva de las empresas: reglas claras (51%), transparencia (55%) e imparcialidad (62%) -40% de las empresas afirmaron que los recursos del programa influenciaron su desempeño -50% de las empresas afirmaron que el impacto más importante fue en el mantenimiento del empleo
FAMPyME	SE	IPN	2003	3	En el periodo 2001-2003: -59,758 MIPYMES beneficiadas a través del apoyo a 896 proyectos. -Para apoyar dichos proyectos, la SE aportó 496.2 millones de pesos.	-Percepción positiva de las empresas: reglas claras (61%), transparencia (72%) e imparcialidad (66%) -61% de las empresas encuestadas afirmaron que el programa era bueno en relación a mantener las instalaciones -Las empresas se mostraron indiferentes acerca del apoyo del programa para mantener el empleo, generar empleo y crecer la producción

Programa Evaluado	Agencia Responsable	Institución Evaluadora	Fecha	Nivel de la Evaluación acorde a la OCDE	Resultados Operativos diversos de los programas	Evaluación de Impacto
Fondo PyME	SPyME	UNAM	2005 2006 2007	N/A	Para la evaluación 2006 Monitoreo a Organismos Intermedios (OIS). No hubo monitoreo o evaluación a empresas beneficiadas	Para la evaluación 2006: 2/ Monitoreo a OIS: 1. Tiempo de respuesta entre la presentación de la solicitud y la obtención del apoyo regular/aceptable 2. Información proporcionada por personal SPYME buena/muy buena 3. Suficiencia de recursos adecuado/insuficiente 4. Conocimiento de Reglas de Operación y Manual de Procedimientos aceptable/completo 5. 23% de OIS afirmaron recibir petición de requisitos adicionales a los establecidos en las RO y Manual de Procedimientos

Fuente: CIPI 2002; Storey 2004. En Banco Mundial. *Evaluating México´s Small and Medium Enterprise Programs (*2007). 1/ Sexto Informe de Labores 2006 de la Secretaría de Economía. 2/ Informe de Labores 2008, CONACYT. 2/ II UNAM 2006 Evaluación del Otorgamiento de los Recursos del Fondo PyME durante el 2006.

Nota: S/D= Sin dato.

Como se mencionó anteriormente, únicamente las evaluaciones de *CIMO* y *CONOCER* se categorizan como evaluaciones de impacto con un nivel 5 (Banco Mundial, 2007). Ambos estudios usan un proceso de aparejamiento (match control) con el contrafactual o grupo de empresas de control (que no han recibido el tratamiento). En el caso de CIMO la evaluación se realizó con muestras seleccionadas de los registros del programa para las empresas que recibieron apoyos del Programa. Para los estudios de 1995 y 1997, la muestra del grupo control se seleccionó de los registros del censo económico de INEGI. Para el estudio del año 2002, la muestra del grupo de empresas control se seleccionó de los registros de empresas de CIMO.

En el caso de CONOCER, la selección de la muestra de empleados que recibieron la certificación de competencia laboral estuvo condicionada por el poco tiempo que éste había operado, por lo que pocos sectores habían completado el ciclo contemplado por el Programa (agencias certificadoras, centros de certificación y certificación). En este sentido, la muestra del grupo de tratamiento se limitó a aquellas empresas de aquellos sectores con mayor número de trabajadores certificados (silvicultura, textil y turismo). El grupo control fueron empresas de esos mismos sectores y estados que no participaron en el Programa. La evaluación del impacto se realizó con trabajadores de ambos grupos de empresas.

En ambos casos los cuestionarios fueron aplicados a las empresas de los dos grupos. Los cuestionarios de CIMO recogieron información cuantitativa de empleados, nómina, capacitación, activos, inventarios e información cualitativa sobre empresas productivas. Los cuestionarios de CONOCER recopilaron información a nivel empresarial, características sociodemográficas de los trabajadores, su experiencia profesional y adiestramiento, las certificaciones, salarios, movilidad, adquisición de habilidades y el contexto (Banco Mundial, 2007).

El estudio de evaluación de CIMO en 1995 midió la variación entre productividad, empleo y salario, mientras que el estudio de 1997 aplicó una función de producción (*Cobb-Doublas)*, relacionando las salidas con diversas combinaciones de trabajo y capital. En 2002, la evaluación se centró en el impacto de la capacitación en relación al mejoramiento de los niveles de certificación de los empleados, la productividad y las utilidades, así como en los efectos sobre las horas trabajadas, la organización en el trabajo y el cambio tecnológico. Sin embargo, el estudio no obtuvo evidencia que pudiera asegurar que el programa había tenido efectos positivos sobre las variables de: productividad, nivel de calificación y las utilidades, la organización o la tecnología empleada.

Lo anterior demuestra la complejidad de realizar evaluaciones de impacto que estimen el efecto neto del programa. A pesar de los problemas que presenta la selección de la muestra para el grupo control, el entendimiento del impacto del programa y las consecuencias para la mejora del diseño y operación del mismo son superiores a la de estudios que sólo contemplan el monitoreo (nivel 1 a 3). En el caso de CIMO y CONOCER podemos identificar impactos que están relacionados con el producto/servicio recibido y la persona, como es el incremento en el número de personas capacitadas o los beneficios de la certificación laboral. Sin embargo, cuando revisamos impactos intermedios como ventas o competitividad en el caso de CIMO e ingresos salariales en el caso de CONOCER, el impacto es muy poco o inexistente. Esto puede sugerir varias cosas, además de los problemas de medición descritos anteriormente: que los componentes del programa no son suficientes para generar el impacto esperado o que existen otros factores que no están considerados en el diseño del programa. Este aprendizaje es vital para el mejoramiento de los programas de intervención y su efectividad.

Finalmente, podemos observar las evaluaciones externas realizadas en 2005, 2006 y 2007 al Fondo PyME. Ninguna de estas evaluaciones realizó algún monitoreo, evaluación de impacto o de la percepción de las MIPyMES beneficiarias por lo que no se pueden clasificar en la tipología del marco de la OCDE.

Las evaluaciones del Fondo PyME para los años 2005 y 2006 se enfocaron al otorgamiento de recursos a los Organismos Intermedios. La evaluación del 2007 fue de consistencia y resultados y diseño del Fondo PyME de acuerdo a los lineamientos del CONEVAL para siete conceptos: planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo, resultados y recomendaciones[137]. Estas evaluaciones tienen recomendaciones valiosas para mejorar la operación del programa. Sin embargo, este enfoque a la operación y entrega de recursos no considera información relevante sobre las empresas beneficiarias[138]. Esto limita el aprendizaje de la experiencia del programa en los últimos años.

[137] UNAM (2008) Evaluación de Consistencia y Resultados y Diseño del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)

[138] Es importante mencionar que el enfoque la evaluación del 2007 no considera una evaluación de impacto. Sin embargo, las preguntas relacionadas con las empresas beneficiarias es confundida con la información de los Organismos Intermedios que son considerados "beneficiarios indirectos" por lo que el enfoque es hacia los Organismos Intermedios y no hacia las empresas.

1.4. Identificación de la problemática de las *MI*PyMES en México

1.4.1. Contexto de la problemática de las MIPyMES

En las secciones anteriores se mostró la creciente importancia que las MIPyMES han tenido en las economías del mundo y la intervención del Estado para fortalecer la base existente de MIPyMES y promover la creación de empresas de tal forma que éstas tengan mayores probabilidades de sobrevivencia y crecimiento. En la experiencia internacional las áreas de intervención en las MIPyMES reflejan la percepción de la problemática general en diferentes puntos en el tiempo. La Tabla 15 abajo muestra algunos ejemplos de esta evolución.

Tabla 15. Áreas de Intervención en PyMES

Región/País	Áreas de intervención
Comunidad Europea (1992) 1/	1. Competencia 2. Fortalecimiento de Cadenas Productivas 3. Diversificación 4. Creación de Empleo
Reino Unido (1994) 1/	1. Macro-políticas 2. Desregulación y simplificación 3. Políticas sectoriales y de problemas específicos 4. Asistencia Financiera 5. Asistencia indirecta 6. Relaciones políticas
Internacional (2003) 2/	1. Financiamiento 2. Mercados/demanda 3. Cargas administrativas 4. Instalaciones 5. Nuevas tecnologías 6. Fuerza laboral calificada 7. Habilidades empresariales 8. Sensibilización emprendedora 9. Competitividad 10. Grupos especiales 11. Asuntos regionales
OCDE (2008)	1. Asistencia Financiera 2. Asesoría y Asistencia 3. Tecnología 4. Capacitación gestión 5. Acceso a mercados 6. Cultura empresarial

Fuente: 1/ Storey (1994), 2/ OCDE (2008) OECD Framework for the evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes

En la tabla anterior se puede observar que las áreas de intervención reflejan una gran variedad de objetivos que reflejan la gran variedad de necesidades y problemáticas de las MIPyMES. En relación a las áreas consideradas por la OCDE (2008, el Fondo PyME considera estas áreas de intervención mediante el apoyo a PyMES y emprendedores en financiamiento, capacitación y consultoría, desarrollo tecnológico, mejora de la gestión y la innovación, y comercialización.

Por otro lado, en la sección 1.2.1 se mencionó el uso creciente del marco lógico como herramienta para el diseño y evaluación de intervenciones. Una de las actividades más importantes en estos modelos es la identificación y definición del problema principal o focal que la intervención intenta resolver, atender o aliviar. El objetivo o propósito de la intervención en MIPyMES está en función de esta definición. Sin embargo, es también indispensable identificar los problemas asociados a este problema focal a diferentes niveles: problemas que ocasionan este problema focal (causas) y los problemas que este problema focal ocasiona (efectos). En una lógica vertical, los problemas se articulan a diferentes niveles en una relación causa-efecto.

A esta relación causa-efecto se le conoce también como "teoría de impacto del programa" ya que el diseño de un programa, ya sea nuevo o en operación, tienen implícita o explícitamente una serie de suposiciones o hipótesis (relación causa-efecto) que establecen cómo el programa generará o logrará resultados e impactos[139]. Dentro de la metodología de marco lógico, este proceso se realiza mediante el desarrollo de un "árbol de problemas" que permite identificar el problema focal, y el desarrollo del "árbol de objetivos" que es el anverso de los problemas, así como de la definición de componentes y actividades que conforman la matriz de marco lógico[140].

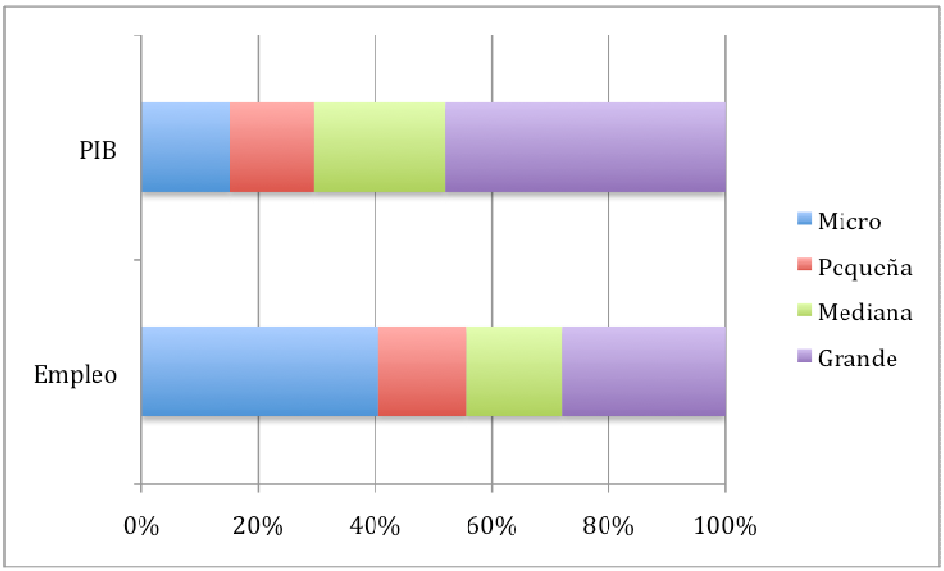
1.4.2. Definición del problema focal del Fondo PyME

Mucho se ha hablado sobre la situación de las MIPyMES y su baja generación de valor agregado, a pesar de contribuir con cerca del 75% del empleo (ver Figura 8), su limitado historial crediticio y la falta de financiamiento, así como su dificultad para acceder a mercados internacionales. Ante la problemática, como se ha señalado anteriormente, las autoridades han realizado acciones de acercamiento con los empresarios asignando recursos de diversas índoles. Se han desarrollado una serie de programas orientados al acompañamiento del desarrollo empresarial

[139] Donaldson (2007) *op cit.*
[140] Este enfoque de resolución de problemas tiene sus antecedentes en la US AID (agencia de cooperación de Estados Unidos) y en la Agencia de Cooperación Alemana GTZ e incorporada a la Metodología de Marco Lógico. Existen diferentes metodologías para identificar el problema focal tales como los diagramas causa-efecto o de Ishikawa o el diagrama de relaciones por mencionar algunos.

que han aplicado diversos métodos y utilizado herramientas acordes a las necesidades de las empresas que incluyen el apoyo a través de laboratorios de innovación, incubadoras, centros de desarrollo empresarial, aceleradoras de negocios y centros para la exportación.[141] En este sentido, *¿Cuáles son los problemas que tienen las MIPyMES y los emprendedores y que impiden o limitan su contribución al desarrollo económico y social de México?*

Figura 8. Contribución de las MIPyMES en la economía mexicana (2004)

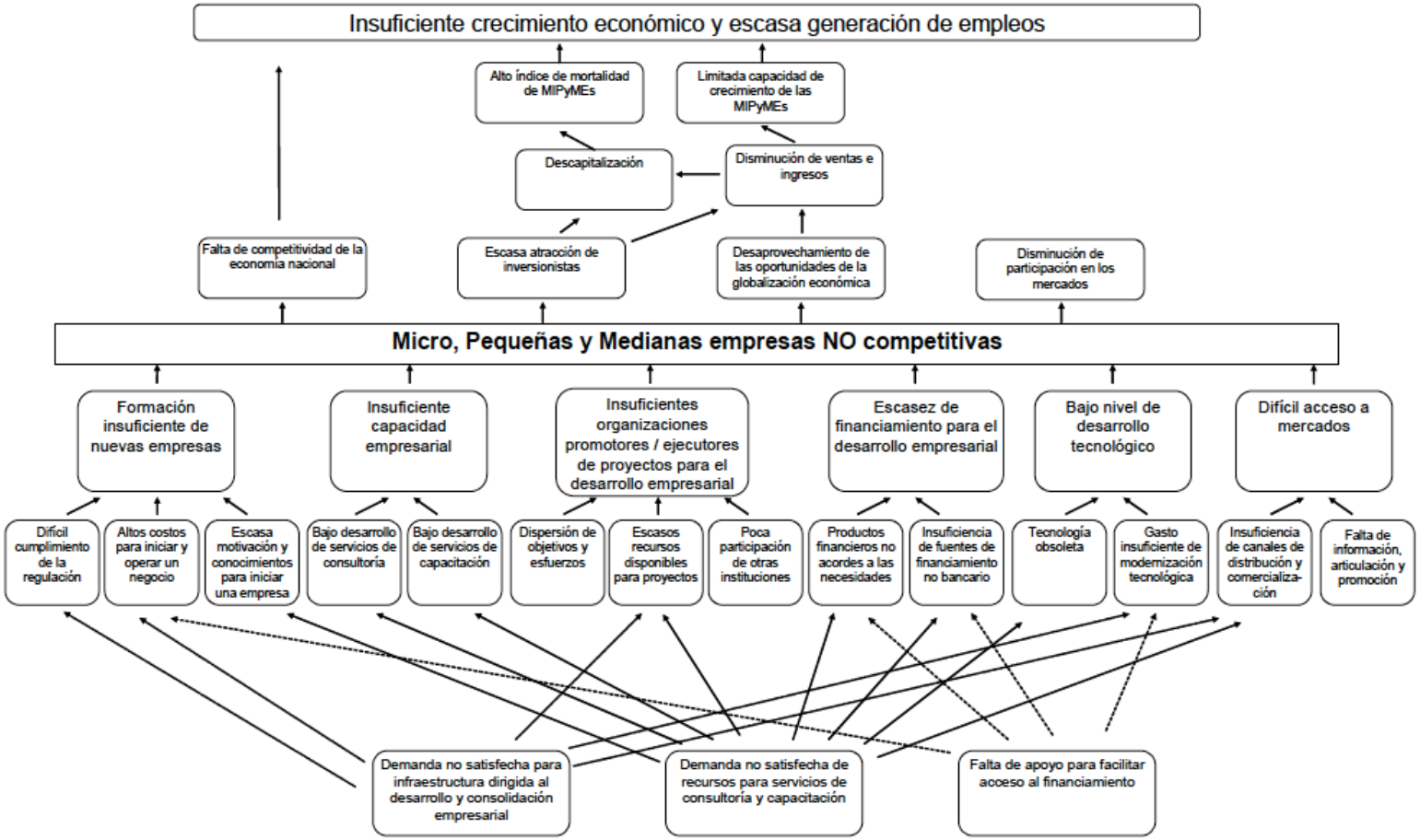


Fuente: Censos Económicos 2004, INEGI

La evaluación de consistencia y resultados del Fondo PyME 2007 identificó un árbol de problemas en donde el problema focal se refiere a la falta de competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (ver Figura 9). Las causas principales, de la baja competitividad de las MIPyMES, que se identificaron son: la baja formación de empresas, la insuficiente capacidad empresarial, el bajo número de organizaciones promotores/ejecutores de proyectos para el desarrollo empresarial, la escasez de financiamiento, el bajo nivel de desarrollo tecnológico y el difícil acceso a mercados. En términos generales, esta problemática se encuentra dentro de las áreas de intervención definidas en la sección anterior. Sin embargo, siguiendo la lógica vertical hacia arriba (efectos) y hacia abajo (causas) algunas relaciones no son claras y existen otras que no son explícitas.

[141] Cámara de Diputados (2008). Comité de Competitividad. Ficha técnica de la mesa de trabajo de la Ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa".

Figura 9. Árbol de problemas Fondo PyME 2007



Fuente: Evaluación de consistencia y resultados del Fondo PyME 2007, IIUNAM (2008)

Con el objetivo de enriquecer el árbol de problemas anterior, se utilizarán los 32 objetivos específicos del Fondo PyME según sus reglas de operación, así como el reporte del OCDE sobre PyMES en México. La Tabla 16 muestra los problemas y el número de objetivo asociado a éstos.

Tabla 16. Problemática de las MIPyMES

Barreras/Obstáculos	Capacidades
Desarrollo Económico y Social • Desarrollo económico regional y sectorial limitado/insuficiente. (VIII) • Generación insuficiente de empleo. (I) • Dificultad para conservar empleos formales (V) • Participación limitada de las mujeres en el desarrollo económico nacional. (VI) • Proyectos productivos en territorio nacional insuficientes para familiares, descendientes y ascendientes de migrantes. (XIX) • Insuficiente creación de MIPyMES en regiones de mayor expulsión de mano de obra. (VII) • Falta de oportunidades de desarrollo productivo. (IX) • Escasas oportunidades laborales. • Nivel de pobreza y distribución del ingreso. • Condiciones macroeconómicas inestables y adversas (i.e. bajo crecimiento económico, tasas de interés). • Creciente "informalización" de la economía (i.e. empresas y empleo). ***Entorno económico*** • Inversión de recursos insuficientes para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas. (XVII) • Clima de inversión desfavorable. • Poca coordinación intersecretarial para mejorar servicios y apoyos. • Integración limitada o inexistente de cadenas productivas estratégicas. • Dificultad para contratar personal de alto nivel. ***Infraestructura*** • Parques industriales insuficientes y deficientes. (XV) • Inversión insuficiente para el desarrollo de sectores y regiones, el fortalecimiento de cadenas productivas, la innovación y el desarrollo tecnológico, y la generación de empleos. (XVI) • Infraestructura industrial, comercial y de servicios deficiente. (XIV) • Infraestructura inadecuada. • Capital humano limitado (i.e. bajos niveles de capacitación, rezago educativo). • Carencia de proyectos estratégicos consolidados a nivel nacional, regional o local. • Sistemas de comercialización de bienes y servicios	Baja competitividad ***Acceso financiamiento*** • Capacidad limitada de gestión del empresario ante el sistema financiero por falta de cultura financiera y extensionismo. (XXV) ***Capacitación y gestión*** • MIPyMES débiles. (II) • Transferencia de conocimientos limitada • Desconocimiento de procesos y metodologías que permitan bajar costos. • Capacidad de gestión organizacional limitada • Carencia de planes de negocios ***Acceso a mercados*** • Integración y asociación empresarial limitada/insuficiente. (XXI) • Asociacionismo insuficiente para fortalecer el encadenamiento productivo. (XXXII) • Exportaciones limitadas/insuficientes de productos y servicios de las MIPyMES. (XVIII) • Presencia limitada/insuficiente de MIPyMES en los mercados. (XIX) • Encadenamiento competitivo, eficiente, y rentable limitado entre grandes empresas que promueva el encadenamiento y la integración de las MIPyMES a las cadenas productivas. (XXVIII) • Cadenas productivas estratégicas poco integradas y débiles. (XIII) • Desarrollo de nuevas franquicias de MIPyMES limitado/insuficiente. (XXX) • Nula orientación exportadora • Poca generación de valor agregado en los bienes y servicios. • Insuficiente promoción de los bienes y servicios que ofrecen las MIPyMES. • Establecimiento de franquicias limitado.

Barreras/Obstáculos	Capacidades
ineficientes. ***Regulación*** • Alta carga fiscal a las empresas. • Apertura de empresas muy tardado ***Desconocimiento de los beneficios de crear una empresa (falla de mercado)*** • Insuficiente creación de MIPyMES. (IIIb) • Generación insuficiente de emprendedores. (III) • Falta de cultura emprendedora. (IV) ***Desconocimiento de los beneficios de la asesoría o asistencia técnica (falla de mercado)*** • Participación insuficiente de MIPyMES en ferias exhibiciones, misiones, encuentros, foros y eventos nacionales e internacionales para el posicionamiento de sus productos y servicios. (XX) • Conocimiento limitado/inexistente de los programas, instrumentos, productos, herramientas y acciones para elevar la competitividad de las MIPYMES. (XXVII) • Capacidad limitada de gestión del empresario ante el sistema financiero por falta de cultura financiera y extensionismo. (XXV) ***Incapacidad de las Instituciones financieras para evaluar el riesgo (falla de mercado)*** • Sistema nacional de financiamiento inexistente para las MIPyMES. (XXIV) • Acceso inexistente de las MIPyMES a las coberturas de riesgos cambiarios y de tasas de interés que operan en el mercado de derivados financieros. (XXVI) • Canales y productos financieros insuficientes e inefectivos dedicados MIPyMES. (XXIII) • Acceso inadecuado/insuficiente al financiamiento y crédito de las MIPyMES. (XXII) • Acceso limitado al financiamiento empresarial y al mercado de valores (i.e. inequidad, falta de garantías). ***Provisión de servicios empresariales*** • Nula estandarización de calidad de servicios de capacitación y consultoría en MIPyMES. (XII) • Acceso único inexistente a los programas para el desarrollo y/o consolidación de MIPyMES y emprendedores. (XXXI) • Consultores y especialistas en MIPyMES insuficientes. (XI) • Insuficientes incubadoras que brinden asesorías	***Tecnología e Innovación*** • Innovación y desarrollo tecnológico de MIPyMES insuficiente. (X) • Capacidad tecnológica limitada para mejorar procesos. • Pocas PyMES certificadas con altos estándares de calidad. • Baja productividad

Barreras/Obstáculos	Capacidades
efectivas. • Desconocimiento sobre la problemática de las MIPyMES. • Metodologías y consultores inadecuados para soporte y acompañamiento a las MIPyMES y emprendedores. • Heterogeneidad y diversidad de las MIPyMES.	

Fuente: Reglas de Operación Fondo PyME 2009, Secretaría de Economía. Elaboración propia de OCDE (2007) SMES in Mexico: Issues and Policies

Tomando como ejemplo los problemas de la Tabla 16, la identificación del problema focal podría realizarse relacionando la problemática a diferentes niveles (causa-efecto). Para poder empezar a articular el árbol de problemas, se puede observar que el objetivo general del Fondo es el "otorgamiento de apoyos a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, y las iniciativas de emprendedores, así como aquellos que promuevan la inversión productiva que generan más y mejores empleos, más y mejores micro, pequeñas y medianas empresas". Implícitamente, este objetivo se puede referir a:

Tabla 17. Objetivo general del Fondo PyME y posibles significados

Elementos del objetivo general " … proyectos para"	Posible significado
Creación de MIPyMES Iniciativas de emprendedores	Creación de nuevas empresas
Desarrollo de MIPyMES	Crecimiento de MIPyMES Eficiencia de MIPyMES
Consolidación y viabilidad de MIPyMES	Supervivencia de MIPyMES establecidas Supervivencia de nuevas empresas
Productividad y competitividad de MIPyMES	Crecimiento de MIPyMES Incremento productividad de MIPyMES
Sustentabilidad de MIPyMES	Supervivencia de MIPyMES establecidas Supervivencia de nuevas empresas ¿medio ambiente – ecología?
Inversión Productiva para más y mejores empleos, más y mejores MIPyMES	Cualquier inversión productiva o de infraestructura

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla anterior, se puede observar que existen diferentes objetivos asociados al objetivo general establecido en las reglas de operación. Estos objetivos implícitos cubren al menos tres etapas en el desarrollo de las MIPyMES: la creación, el crecimiento o expansión y la de consolidación o estática (i.e. supervivencia, consolidación, madurez). [142]

[142] La otra etapa, no considerada en los objetivos, es la "terminación" o cierre que puede incluir el cese de actividades empresariales o el cambio de identidad empresarial.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, al momento de definir el propósito de un programa, éste debería corresponder al problema focal. Sin embargo, existen diferentes posibilidades de problema focal. En el caso de los objetivos implícitos del Fondo PyME, estas posibilidades son “fomento a la creación de nuevas empresas”, “fomento al crecimiento de las MIPyMES”, “fomento a la productividad de las MIPyMES” y “fomento a la consolidación de MIPyMES”.

De acuerdo a la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del Fondo PyME, se puede observar que el propósito establecido es la “competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas”, lo que implica un problema focal de “micro, pequeñas y medianas empresas poco competitivas”. A nivel general "competitivas" es un concepto entendible pero no existe una definición clara de éste por parte del Fondo PyME. En este sentido, este concepto puede significar lo siguiente:

a) si el objetivo es fomentar su desarrollo, entonces competitividad podría significar crecimiento en ventas, incremento de su productividad, o incremento de su rentabilidad, entre otros.
b) si el objetivo es fomentar su consolidación, entonces competitividad podría significar incrementar su productividad, incrementar su probabilidad de supervivencia, o su rentabilidad, entre otros.
c) si el objetivo es fomentar su sobrevivencia, entonces competitividad podría significar reducción de costos (que podría implicar despidos) o reducción/restructuración de deuda, entre otros.
d) si el objetivo es fomentar el crecimiento, entonces competitividad podría significar crecimiento en ventas, crecimiento en inversiones, entre otros.

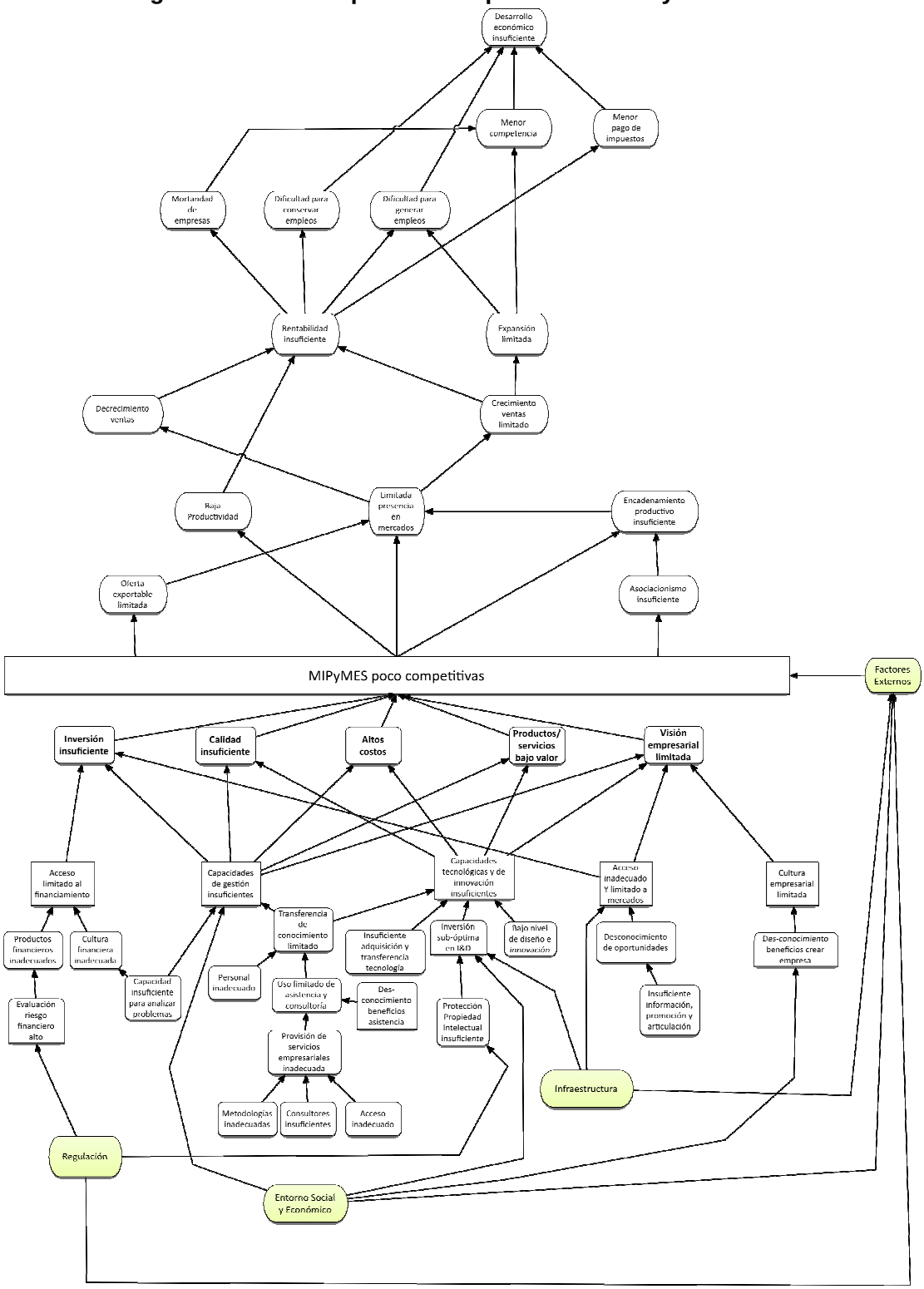
Cada uno de los objetivos anteriores contiene elementos y problemáticas específicas que conllevan mecanismos e instrumentos de intervención específicos. Con el propósito de avanzar en el desarrollo del árbol de problemas, se considerará a una "MIPyME competitiva" como aquella que es capaz de incrementar sus ventas, incrementar su productividad, mejorar su consolidación y permanencia en el mercado.

Con el objeto de analizar el problema focal de “baja competitividad de la MIPyME”, se analizará el árbol de problemas de dicha situación. Como puede observarse, aunque los objetivos, y su problemática asociada, del Fondo PyME están expresados en forma lineal o de lista, tienen diferentes niveles y están implícitamente articulados en una lógica causal. Para iniciar, la Figura 10 muestra los efectos de la problemática focal.

Desde la perspectiva del Fondo PyME, la solución o alivio del problema de poca competitividad contribuiría a la generación de empleo, que a su vez contribuiría a un mayor desarrollo económico. Sin embargo, esta visión de la problemática y de

sus efectos es limitada. La competitividad de la MIPyME también contribuye a otros fines como puede ser una mayor competencia en la economía y una mayor presencia en mercados que favorecen a una economía más innovadora y con mayor crecimiento. Esta situación contribuye a la generación de empleo que puede repercutir en una mayor generación de valor agregado y desarrollo económico. La Figura 10 muestra esta causalidad.

Figura 10. Árbol de problemas: problema focal y sus efectos.



Como puede observarse, los problemas que inciden directamente sobre el problema focal están relacionados con la inversión insuficiente, la calidad insuficiente, altos costos, productos/servicios de bajo valor y una visión empresarial limitada. Entre las causas de estos problemas encontramos capacidades insuficientes así como desventajas sistemáticas relacionadas con factores externos al programa tales como infraestructura, el entorno social y económico, la legislación y la regulación. Esto se traduce en problemas tales como problemas de flexibilidad laboral, costos de las materias primas, delincuencia, inseguridad y corrupción, economía informal, bajo nivel educativo, etc. Así mismo, el análisis del problema focal incluye las fallas de mercado que impiden un acceso adecuado a financiamiento, consultoría, innovación y tecnología entre otros.

Desde esta perspectiva, el acceso inadecuado al financiamiento sería ocasionado por un problema de oferta y demanda, en donde no existen canales y productos adecuados para las MIPyMES. Sin embargo, también existe una capacidad limitada del empresario para acceder al sistema financiero. La falta de acompañamiento no sería estrictamente una condición negativa y sería más bien una solución a las capacidades limitadas.

El problema de innovación y desarrollo tecnológico insuficiente tiene su origen en el bajo número de proyectos de innovación desarrollados, en la transferencia tecnológica limitada, y en la incertidumbre que genera la protección intelectual e industrial. Así mismo, el uso insuficiente de asesoría especializada puede limitar estos proyectos. Además de este problema, se encuentran las capacidades de gestión e innovación insuficientes que limitan los proyectos de innovación y el desarrollo tecnológico. Esta falta de capacidades de gestión puede estar ocasionada por un uso limitado de capacitación y asesoría especializada, por el desconocimiento de oportunidades de negocio y por su capacidad limitada para asimilar la asesoría, entre otros.

Otro problema que puede ocasionar una baja competitividad, es la inadecuada comercialización de productos y servicios que a su vez puede estar ocasionada por la falta de información sobre mercados o su desconocimiento de los mismos. Otro problema que puede tener un efecto negativo es que los diversos servicios que apoyan esta comercialización resulten insuficientes o inadecuados y que su infraestructura de distribución no sea la apropiada. Otro factor que no está considerado como problemática y que impacta también a la generación de productos y servicios, de mayor valor agregado, es el diseño insuficiente en los productos comercializados. Hoy en día el diseño industrial cobra mayor importancia en las MIPyMES y los mercados[143].

[143] Frías Peña, J. (2005). *Investigación en PyMES mexicanas.* En Gutiérrez R., Ejercicio Profesional del Diseño Industrial 2. México, D.F: UAM Azcapotzalco.

En resumen, podemos decir que el problema focal de "baja competitividad de las MIPyMES mexicanas" es el adecuado y que competitividad se define, en el contexto del programa, como la capacidad de las MIPyMES (establecidas y creadas) para consolidarse, expandirse y mejorar su productividad de manera sustentable y competitiva. Los problemas principales, asociados a esta problemática, están relacionados con las áreas de financiamiento, capacitación, comercialización, asesoría, gestión e innovación por lo que las categorías de apoyo del Fondo PyME son adecuadas. También es importante mencionar que en el análisis del problema focal la generación y conservación de empleo sucede en un nivel superior y directamente de las MIPyMES competitivas. Esto es consistente con el análisis realizado en la sección 1.1.4.

1.5 Lecciones, implicaciones y reflexiones del diagnóstico del problema focal para el diseño del Fondo PyME

De los antecedentes y experiencias revisadas en materia del sector MIPyME y las políticas públicas a nivel internacional y en México, es posible identificar elementos y experiencia que pueden ayudar a mejorar el diseño del Fondo PyME en lo particular, y de la estrategia o políticas públicas en lo general. Entre los aspectos encontrados se encuentra:

a) Las MIPyMES representan a la mayoría de las empresas en cualquier país. La importancia y atención hacia las MIPyMES se ha incrementado desde hace más de 25 años y hoy en día no hay economía que no tenga una política pública, programa o instrumento de apoyo a las MIPyMES. En este sentido, existe una gran diversidad de experiencia y conocimiento a nivel internacional con la cual el Fondo puede retroalimentar su diseño, operación e impacto, al mismo tiempo que enriquece esta experiencia en la medida que logre su visión de ser un referente internacional.

b) La alta proporción de MIPyMES en las economías o su impacto potencial en la economía no justifica por sí misma la intervención gubernamental. Es necesario identificar las fallas de mercado así como las deficiencias estructurales que impiden el desarrollo de las MIPyMES en condiciones competitivas. Las características de estas fallas y condiciones estructurales son particulares de cada país. En este sentido, el Fondo PyME debe orientar y justificar sus programas y estrategias en este contexto.

Los objetivos de la intervención así como los alcances de los diferentes programas, estrategias e instrumentos deben estar en el marco de justificación de

la intervención del estado así como en la claridad y coherencia de la política pública, las metas de los objetivos y la evaluación de éstas en función de la problemática a resolver.

c) A pesar de la gran cantidad de políticas públicas, programas e instrumentos que se aplican en diferentes países, el aprendizaje sobre la efectividad de los programas sigue siendo limitado por la falta de evaluaciones de impacto de nivel superior que permitan estimar el efecto atribuible al programa controlando (i.e con un contrafactual) por otros factores que también pudieran influir en las variables de impacto (i.e. ventas, empleo, productividad). En este sentido, la OCDE desarrolló un marco de referencia y lineamientos para realizar este tipo de evaluaciones que permitan retroalimentar a los programas de apoyo a MIPyMES. El objetivo de este marco metodológico es desarrollar y consolidar una cultura de evaluación que permita mejorar los programas de apoyo a las MIPyMES.

La evaluación de impacto de programas de apoyo a MIPyMES en México es muy limitada, pues la gran mayoría de las evaluaciones se han hecho al nivel de percepción del beneficiario y no de impacto como lo plantea el marco de la OCDE. A nivel internacional la evidencia es mixta con algunos programas con los más altos niveles de evaluación de impacto, mientras otros programas sólo evalúan las percepciones que tienen los beneficiarios de éstos.

La lección para el Fondo PyME es que el aprendizaje de las estrategias y programas anteriores recientes en México es limitado por la falta de evaluaciones de impacto, lo que impide retroalimentar la efectividad de las políticas públicas a MIPyMES. Además, la falta de evaluaciones de impacto incentiva una visión del programa hacia adentro, basado en la operación, en la asignación del presupuesto y en el número de MIPyMES y emprendedores atendidos, con una menor atención en los resultados de mediano y largo plazos en las empresas atribuibles al Programa. En este sentido, el Fondo PyME requiere la incorporación de manera explícita, clara y coherente de la evaluación de impacto en el diseño y operación del programa.

d) Uno de los grandes objetivos perseguidos por las políticas públicas y programas de MIPyMES es la generación de empleos. La evidencia revisada muestra que la creación de pequeñas empresas así como los servicios de apoyo (i.e. consultoría, capacitación) a MIPyMES pueden tener un impacto en la generación de empleo. Sin embargo, es improbable tener un resultado en el corto plazo (menos de un año) y normalmente, dicho resultado es reflejado en el mediano y largo plazo. Para que la generación de empleo pueda darse, es necesario que se creen condiciones en las empresas que les permitan incrementen las ventas, la productividad, la rentabilidad y las inversiones.

Entre los diferentes indicadores de impacto que el Fondo PyME establece para los proyectos de MIPyMES, el número de empleos generados y conservados

representan los más solicitados y reportados por el programa. Sin embargo, como lo muestra la evidencia internacional y la evaluación de impacto de esta evaluación integral del Fondo PyME, esta comprobación no es pertinente por que se realiza en el corto plazo, además de que actualmente no es posible realizar una estimación del empleo neto generado comparándolo con un contrafactual como lo establece la mejor práctica internacional.

e) Los antecedentes de las políticas públicas y programas de apoyo a MIPyMES en México, en los últimos años, nos permiten observar su evolución. El número de iniciativas y programas se fue incrementando en la década de 1990 hasta llegar a más de 100 programas asociadas a MIPyMES en el 2000. Durante el primer lapso de esta década desaparecieron algunos programas, otros se transformaron y aparecieron cuatro fondos (FAMPyME, FIDECAP, FOAFI, FACOE) que se consolidaron en el Fondo PyME. Esta trayectoria nos lleva a las siguientes reflexiones e implicaciones del diseño actual del Fondo.

1) El desarrollo de políticas públicas es impulsado por la necesidad de atender problemas percibidos que origina el desarrollo de programas o iniciativas para las MIPyMES. Esto ocasiona una proliferación de programas o iniciativas con una gran variedad de objetivos, diseño y entrega de los apoyos y servicios sin coordinación o con una coordinación inadecuada, limitando el beneficio a las empresas beneficiarias y complicando el acceso.

2) Lo anterior implica articular y dar coherencia a las iniciativas y programas que se han implementado sin que exista un modelo lógico para ellos y sin evaluaciones de impacto que permitan orientar esta articulación. La respuesta tradicional a este problema ha sido la creación de "ventanillas únicas" que muchas veces solo albergan servicios y apoyos disímiles, sin un enfoque integral de atención.

f) En el Fondo PyME puede observarse esta complejidad de apoyos desde su creación. De 11 categorías de apoyo en el 2004 pasó a 7 en el 2008 mediante la eliminación, consolidación y adición de categorías, subcategorías y conceptos de apoyo. En el 2009 cambió de un enfoque en áreas de intervención (i.e. financiamiento, gestión, innovación, consultoría y capacitación, emprendedores) a segmentos de apoyo (i.e. nuevos emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas, empresas gacela, empresas tractoras, eventos PyME) con sus áreas de intervención. Por otro lado, los objetivos del programa han pasado de 22 en el 2004 a 32 en el 2009. Esto presenta varias reflexiones e implicaciones:

1) Este proceso puede crear confusión respecto de la estrategia, objetivos y operación del programa tanto en los organismos intermedios como a las MIPyMES beneficiarias y otros actores como las delegaciones federales de la la SE y los Estados.

2) El incremento del número de objetivos contrasta con la reducción y consolidación de categorías y con el cambio de enfoque a segmentos de apoyo. Esto implica que una mayor consolidación y enfoque de la intervención debería llevar a objetivos más concretos y claros en términos de los impactos esperados del programa en los segmentos de apoyo y los tipos de apoyos.

3) La falta de claridad y articulación puede inclusive originar un conflicto de objetivos cuando no se especifica en qué tipo de apoyo se espera, por ejemplo, una mayor productividad de la MIPyME y en qué tipo de apoyo se espera un impacto en el empleo.

g) Debido a la gran diversidad de objetivos derivados de contextos y logros esperados diversos, establecer el objetivo del Fondo PyME no es sencillo. El gran número de objetivos dificulta la identificación del problema focal que el Fondo PyME intenta resolver sobre todo si se observa que existen problemáticas particulares en los segmentos de apoyos. En este sentido, el problema focal definido, en las secciones anteriores, como la falta de competitividad que se entiende como la capacidad limitada para mantener o aumentar una posición en el mercado se convierte en el objetivo más general del Fondo con objetivos particulares en cada segmento de apoyo articulados a este objetivo particular.

h) La gran diversidad de objetivos y tipos de apoyo en el diseño actual del Fondo PyME requieren una gran flexibilidad en al toma de decisiones y operación, lo cual puede obstaculizar los impactos del programa. Esto plantea la necesidad de tomar decisiones de diseño en cuanto a las alternativas de intervención que pudieran tener un mayor impacto. Esto implica revisar por ejemplo que tipo de apoyos son más convenientes e implementarlos como proyecto (innovación tecnológica) y qué tipos de apoyo son más convenientes para ofrecerlos como servicios comunes (capacitación). Esto implica también decisiones entre focalizar la atención con la expectativa de un mayor impacto o masificar el apoyo con la expectativa de un impacto menor.

2. Planeación estratégica

El propósito de la planeación estratégica es "producir decisiones y acciones fundamentales que establezcan y guíen lo que la organización es, lo que hace y el por qué lo hace"[144]. Con el objetivo de cumplir con el propósito de la organización y crear valor público es necesario organizar la participación para crear ideas acerca de las acciones estratégicas, para construir coaliciones e implementar las estrategias.

Los asuntos estratégicos son aquéllos que se derivan de:

1. Objetivos estratégicos provenientes de la planeación formal del gobierno tales como planes de gobierno, programas sectoriales, programas de acción específica, entre otros.
2. Visión de éxito del futuro.
3. Problemas estratégicos que pueden ocasionar un impacto significativo en la misión y futuro del programa.

En función de estos asuntos estratégicos formales y organizacionales se analizará la planeación estratégica del Fondo PyME en términos de los retos y prioridades, objetivos de corto, mediano y largo plazo, estrategias y líneas de acción, indicadores, metas y metodología para su elaboración, FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), cambios programados o evolución prevista de las intervenciones. Es importante aclarar que el análisis presentado en esta sección está basado en la limitada información disponible y proporcionada para los elementos anteriores.

2.1. Enfoque estratégico del Fondo PyME

2.1.1 Visión y Misión

En relación a la misión del Fondo, ésta está determinada por el propósito que se establece en la matriz de indicadores del programa: competitividad de las MIPyMES. Este propósito es el reflejo de la problemática focal definida en la sección 1.5. en donde se analizan las necesidades o problemas que dan origen al

[144] Bryson (2004), Strategic planning for public and nonprofit organizations, Wiley, USA

programa y sus estrategias de apoyo. Para el desarrollo de la misión es importante reconocer, anticipar y responder a las necesidades y problemas identificados.

En relación a los elementos de la visión de futuro del Fondo PyME podemos identificar la aspiración de "contar con un sistema de apoyo integral a las MIPyMES que sea referente a nivel internacional" [145]. La visión puede ser acerca de la situación que el Fondo u otro programa/estrategia futura intenta cambiar o construir. La Figura 11 muestra las características deseables de las MIPyMES en relación al porcentaje de establecimientos.

Figura 11. Elementos de Visión del Fondo PyME

Visión de la Situación de la MIPyME	Visión de la Política Pública/Estrategia/Programa
• Año 2030 Estructura de las MIPYMES similar al de la Unión Europea Total de empresas 2008 2012 2030 Micro 96.0% 94.0% 80% Pequeña 3.1% 4.8% 15% Mediana 0.7% 0.98% 4% Grande 0.2% 0.23% 1%	• Estrategia bien definida dentro de la política públicas • Programas en lugar de proyectos -Programas integrados a un modelo -Trámites en un solo lugar • Focalización -Integración y focalización a la demanda • Fondos revolventes • Organización plana, eficiente y de calidad • Ser un referente internacional

FUENTE: Presentación Fondo PyME 2007, 2009, Reglas de Operación 2009

La visión también puede estar constituida por las características deseables futuras de la misma política pública/estrategia o de la organización pública encargada de implementarla. La figura arriba muestra estas características deseables: política pública focalizada, integrada, con fondos revolventes y con una organización eficiente y de calidad que la implemente de tal forma que se convierta en un referente internacional.

[145] Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, 29 de diciembre). México: Diario Oficial de la Federación.

2.1.2 Objetivos y estrategias

La planeación del Fondo PyME está contextualizada por la planeación formal del Gobierno Federal mediante el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Economía. En este sentido, el objetivo del Fondo PyME de fomentar "la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y la sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, y las iniciativas de los nuevos emprendedores", entre otros, tiene que estar alineado con la planeación formal anterior. La Tabla 18 muestra esta alineación.

Tabla 18. Comparación entre los objetivos

PND	Programa Sectorial de Economía	Fondo PyME
Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos Objetivos 5: "Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos."[146] Objetivo 6: "Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES)."[147]	Ejes 1: *Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES)* Objetivos rector 1.1. "Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPyMES existentes"[148] Objetivo rector 1.2. "Impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos[149]	Objetivo general: "Promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, y las iniciativas de los emprendedores, así como a aquellos que promuevan la inversión productiva que permita generar más y mejores empleos, más y mejores micro, pequeñas y medianas empresas, y más y mejores emprendedores"[150]
	Eje 2: *Consolidar un avance significativo de la competitividad de la economía mexicana para impulsar la generación de empleos*	

[146] Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pp. 106-107.
[147] *Ibid*. p.111.
[148] Programa Sectorial de Economía 2007-2012, p. 20.
[149] *Ibíd.*
[150] Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, 29 de diciembre). México: Diario Oficial de la Federación.

PND	Programa Sectorial de Economía	Fondo PyME
	Objetivo rector 2.5. "Elevar la competitividad de las empresas mediante el fomento del uso de las tecnologías de información, la innovación y el desarrollo tecnológico en sus productos y servicios"[151]	

El objetivo del Fondo PyME está alineado con la estrategia (Eje 1) de "detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas" y con la estrategia de "consolidar un avance significativo de la competitividad de la economía mexicana para impulsar la creación de empleos". En función de la problemática focal definida en la sección anterior como "baja competitividad de MIPyMES" y el propósito del programa de fomentar "MIPyMES competitivas", también se puede observar la alineación con las estrategias.

Por otro lado, los objetivos del Eje 1 están relacionados con la "creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPyMES ya existentes" y la "promoción y fortalecimiento de proyectos productivos" que contribuyen a la generación de empleo. En este sentido, el propósito del Fondo PyME de promover la competitividad de las MIPyMES está alineado con la creación de nuevas empresas en un contexto que les proporcione más probabilidades de supervivencia y desarrollo al contrario de la alta tasa de mortandad de nuevas empresas que existe en la actualidad. En lo referente a la consolidación, la competitividad permite incrementar la productividad y el crecimiento de las empresas por lo que les brinda la oportunidad de consolidarse. A través de la inversión en proyectos que promueven la competitividad de las empresas, el Fondo PyME fortalece los proyectos productivos que complementados con el propósito de FONAES, atienden a la población emprendedora de bajos ingresos.

El impulso a la competitividad de las MIPyMES también contribuye a "consolidar un avance significativo de la competitividad de la economía mexicana" del Eje 2 y está alineado con el objetivo de "elevar la competividad de las empresas mediante el uso de las tecnologías de información, la innovación y el desarrollo tecnológico en sus productos y servicios". De hecho, el bajo uso de tecnologías de información, el limitado uso del diseño industrial y la escasa innovación tecnológica son causas de la baja competitividad en las MIPyMES como se mencionó en la sección anterior del problema focal del programa. El objetivo del Fondo PyME contribuye, de esta forma, a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo: "potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana"

[151] Programa Sectorial de Economía 2007-2012, *Ibíd.*, p. 22.

y participa directamente en el objetivo de “promover la creación, desarrollo y consolidación de MIPyMES”.

Es importante mencionar que el énfasis del fin o impacto último de los objetivos mencionados tanto del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Economía es la generación de empleos. Sin embargo, la aportación de las MIPyMES a la creación de empleo no es un fenómeno de corto plazo como se argumentó en la sección 1.1.3 sobre la justificación de la intervención del estado. Desde el análisis de problemas y el problema focal de la sección anterior, el logro de la competitividad de las MIPyMES atendidas por el Fondo se reflejará primero en la sobrevivencia de las nuevas empresas, y en la productividad y crecimiento de las empresas establecidas antes de tener un impacto en la creación de empleos. Esta distinción es importante porque se vuelve un asunto estratégico que impacta el propósito y el futuro del Fondo PyME.

2.1.2 Metas, retos y prioridades

En la Tabla 19 se muestran los objetivos a los cuales el Fondo PyME contribuye en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012. Los indicadores y metas están definidos en términos de cobertura o empresas o empresarios atendidos y en términos de empleos formales generados.

Entre los retos del Fondo PyME se encuentra la redefinición y consolidación de las categorías de apoyo como se mencionó en la sección 1.5 de diagnóstico del problema focal. Desde el programa sectorial de economía se planteó una política de desarrollo empresarial basada en cinco segmentos: emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas, gacelas y empresas tractoras. La Figura 12 abajo muestra esta estrategia. La pirámide sugiere una trayectoria de progreso a través del cual algunas MIPyMES pueden ir escalando y haciendo la transición a diferentes niveles de competitividad.

Tabla 19. Indicadores y metas relacionadas al Fondo PyME

Objetivo	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base	Meta 2012
Objetivo rector 1.1 Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPYMES existentes.	Número de empresas apoyadas con los programas a cargo de la SE	Número empresas	385 299 (año 2006)	1 994 397 (acumulada)
	Número de empresas que tuvieron acceso al financiamiento con apoyo de los programas de la SE	Número de empresas	71 849 (año 2006)	551 930 (acumulada)
	MIPYMES que recibieron crédito de la banca comercial a nivel nacional	Porcentaje	17.85 (año 2006)	20.80
	Número de empleos formales generados con apoyo de los programas a cargo de la SE.	Número de empleos	134 837 (año 2006)	910 038 (acumulada)
Objetivo rector 1.2. Impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos	Número de emprendedores de bajos ingresos apoyados con los programas a cargo de la SE	Número de emprende-dores	462 342 (año 2006)	1 917 216 (acumulada)
	Número de ocupaciones generadas en el sector de bajos ingresos con apoyo de los programas a cargo de la SE	Número de ocupaciones	254 163 (año 2006)	1 125 411
Objetivo rector 2.5. Elevar la competitividad de las empresas mediante el fomento del uso de las tec-nologías de información, la innovación y el desarrollo tecnológico en sus produc-tos y servicios	Número de empresas de base tecnológica beneficiadas con los programas de la SE	Número de empresas	1 572 (año 2006)	8 967 (acumulada)

Fuente: Programa Sectorial de Economía 2007-2012

Figura 12. Estrategia Actual del Fondo PyME

Fuente: SPyME 2009

Este enfoque puede tener varias ventajas. La primera tiene que ver con los argumentos descritos en la sección 1.5 en relación a la complejidad de articular y dar coherencia a una diversidad de objetivos que pudieran articularse de mejor manera si se tienen objetivos claros y específicos para cada segmento. La segunda ventaja es que al enfocarse en necesidades específicas, de un segmento de MIPyMES, existe la posibilidad de mayor coherencia e integración conceptual de los servicios que reflejan las circunstancias particulares de los diferentes segmentos de empresas. Finalmente, otra posible ventaja es la articulación de los diferentes niveles de la pirámide para llevar a aquellas MIPyMES que tengan potencial a lo más alto posible.

Otra de las prioridades planteadas es el desarrollo de un instrumento financiero que permita mejorar la entrega de los recursos en tiempo y disponibilidad.

Asimismo, se plantean esquemas de revolvencia de algunos de los apoyo de tal forma que existan mayores recursos para los programas.

2.1.3 Análisis Interno y Externo del Fondo PyME: FODA

En la sección 2.1.2 se analizó la pertinencia de los objetivos del Fondo PyME en relación a los grandes objetivos de política pública del Gobierno Federal. En esta sección se analizarán los asuntos estratégicos que pueden tener un impacto en la misión y visión del Fondo PyME.

Es importante señalar que los resultados que se presentan en está sección están basados en cuestionarios enviados a directores de área de la SPyME ante la imposibilidad de realizar un taller específico para el tema. De los 10 cuestionarios recibidos, solamente 4 cuestionarios fueron contestados en su totalidad y en varios casos las respuestas están incompletas o no responden a la pregunta establecida. Esto presenta limitaciones en el análisis. Sin embargo, con el objetivo de enriquecer las conclusiones, las respuestas se complementan con hallazgos encontrados en las visitas de campo. La Tabla 20 muestra los resultados de las encuestas realizadas[152].

Entre las *fortalezas* del Fondo se mencionan el sistema de transparencia, una mejor normatividad, procesos más simplificados para la entrega de los recursos y la experiencia del personal en la evaluación de proyectos. Entre los aciertos de los últimos años del Fondo se menciona la focalización de recursos en menos proyectos con mayor impacto, el incremento en la cobertura y mayores posibilidades de acceso para las MIPyMES.

Entre las debilidades se mencionan la falta de estructura y personal para la evaluación y el seguimiento, la falta de coordinación entre la SPyME y las delegaciones, la falta de mediciones de impacto, el horizonte de corto plazo de la política pública que está limitada al año fiscal y la ambigüedad del procesos de seguimiento que no tiene definidas sus atribuciones.

La falta de coordinación entre la SPyME y las delegaciones se percibe como una debilidad, que en algunos casos puede llegar a la duplicidad de esfuerzos. La evidencia de las entrevistas realizadas por el equipo evaluador a varias delegaciones (ver reporte de evaluación de procesos) soporta esta percepción de

[152] Esta parte del análisis no puede ser considerado un reporte de las coincidencias entre los distintos cuestionarios debido a que los cuestionarios presentaron algunas inconsistencias. Por ejemplo, el cuestionario número 5 es una copia textual del 4; el 9 del 3.

un problema de coordinación del Fondo PyME con las delegaciones o personas encargadas de operar el programa en los estados. En esta misma investigación de campo, se encontró que existe una falta de coordinación entre las Delegaciones de la Secretaría de Economía y la SPyME para establecer metas, objetivos y estrategias, así como para la coordinación del Programa con las estrategias estatales. Este problema es más significativo cuando existe una alta rotación de personal en la SPyME que ocasiona que la experiencia del personal no esté disponible cuando se necesita. Esto, en parte, pudiera ocasionar la falta de coordinación entre las delegaciones y los gobiernos estatales que, aunado a una falta de experiencia en algunas delegaciones, pueden hacer poco efectiva la operación del Fondo PyME a nivel estatal.

Entre los errores cometidos por el Fondo PyME en los últimos años se menciona el incumplimiento de los plazos establecidos, la falta de diferenciación de apoyos similares en diferentes categorías, así como la excesiva normatividad en la comprobación, además de la complejidad de las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos. De las entrevistas de campo de la evaluación de proceso se observa que las Reglas de Operación no se difunden y asimilan en todos los niveles de cada institución gubernamental involucrada en la promoción del programa, por lo que no todas siguen la misma directriz o criterios. Otro elemento que es importante considerar es el seguimiento insuficiente a los proyectos por parte del OI. Ese punto también se observó en las visitas de campo en donde la variabilidad en las capacidades de los Organismos Intermedios para administrar los proyectos fue evidente

En relación al seguimiento de los proyectos que apoya el Fondo, se menciona la excesiva comprobación de recursos que en ocasiones pudiera estar fuera del contexto del proyecto. En las visitas de campo esto se mencionó como un factor que obstaculiza la efectividad del Programa. Un ejemplo, es el requerimiento de comprobación de 4 empleos por empresa apoyada, lo cual contrapone dos objetivos en el corto plazo: el de creación de la empresa con el de generación de empleo. Esto ya se discutió en la sección 1.1.4. Además, este requisito de empleo, algunas veces, se pide aún antes de que el recurso sea entregado (ver evaluación de procesos).

Tabla 20. Resultados de Cuestionario Planeación Estratégica

Elementos estratégicos

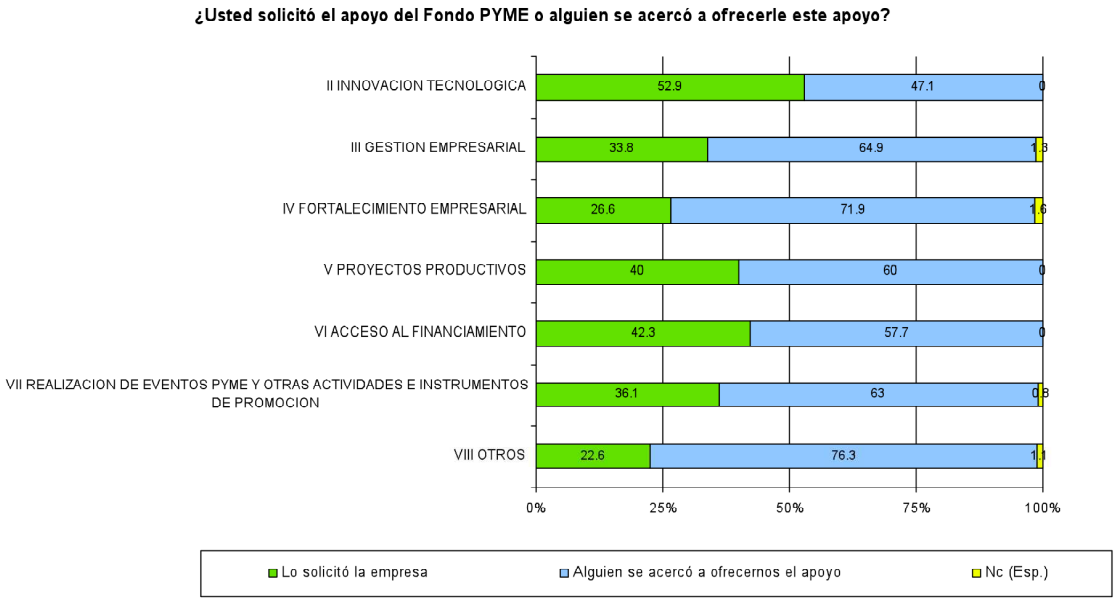
Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 3	Pregunta 4	Pregunta 5	Pregunta 6
Aciertos	**Errores**	**Fortalezas**	**Debilidades**	**Oportunidades**	**Amenazas**
1. Aumento de la productividad. **2.** Desarrollo de nuevos productos por parte de las MIPyMES. **3.** Aumento de las oportunidades de acceso al financiamiento. **4.** Incrementar la cobertura a través de conceptos flexibles e incluyentes y por la participación de los OI **5.** Focalización de recursos en una cantidad menor de proyectos con mayor impacto.	**1.** Las reglas de operación no son suficientemente claras y algunas veces presentan contradicciones entre sí. **2.** Incumplimiento en los plazos establecidos. **3.** Excesiva normatividad en la comprobación de recursos que algunas veces es absurda y está fuera del contexto del proyecto. **4.** Tipos de apoyo similares en diferentes categorías tanto en concepto como en porcentaje de apoyo. **5.** Falta de promoción que limita el proceso de selección. **6.** Falta de seguimiento a los proyectos beneficiarios por parte de los OI.	**1.** Sistema de Transparencia del Fondo PyME. **2.** Contar con una normatividad (MP y RO) que ha ido mejorando. **3.** Control y simplificación de procesos para la entrega de los recursos (presentación, evaluación, aprobación y seguimiento). **4.** Experiencia del personal de la SPyME en la evaluación de proyectos. **5.** El objetivo de promover el desarrollo económico a través del apoyo a MIPyMES y emprendedores es una fortaleza. **6.** Contar con diversas categorías de apoyo para diferentes empresas y para diferentes etapas.	**1.** Falta de estructura y personal para la evaluación y el seguimiento. 2. Falta de infraestructura, personal y recursos **3.** Centralización y falta de coordinación entre la SPyME y las delegaciones que lleva a la duplicación de esfuerzos. **4.** Falta de mediciones de impacto cuantificables que ayuden en la toma de decisiones. **5.** Política pública de corto plazo debido a que está limitado al año de ejercicio fiscal. **6.** Ambigüedad en la instancia encargada del seguimiento, pues no tiene definidas sus atribuciones.	**1.** Incremento de la complementariedad recursos (federales, estatales y municipales) **2.** Coordinación con organismos copulares y de atención empresarial, sector empresarial y académico **3.** Motivación del Autoempleo **4.** Existencia de metodologías de evaluación de políticas públicas **5.** Buena percepción pública de los programas de la SE **6.** Existencia de tecnologías de la información para capacitaciones masivas **7.** Existencia de consultores acreditados **8.** Posicionamiento de los programas implementados en la comunidad empresarial	**1.** Recesión económica a nivel mundial **2.** Desarrollo regional desigual **3.** Falta de herramientas, productos y servicios especializados en PyMES y estandarizados (consultoría, intermediarios financieros, operadores técnicos) **4.** Lograr la complementariedad de recursos, esfuerzos y estrategias en los diferentes niveles de gobierno y el sector privado, social y académico **5.** Insuficiente e inapropiada información de los ciudadanos sobre los programas del Fondo PyME

Fuente: Encuestas a directivos Evaluación Fondo PyME 2009

Se menciona también una falta de promoción que limita el proceso de selección. Por el diseño del Programa, son los Organismos Intermedios los que tienen que identificar los proyectos y las empresas para una gran variedad de categorías y tipos de apoyo. En la Figura 13 se puede observar que la gran mayoría de los apoyados no solicitaron el apoyo, sino que el Organismo Intermedio/organismo promotor se acercó a ofrecer éste. Esto se conoce como demanda inducida. Sólo una baja proporción de empresas solicitaron apoyo directamente (demanda explícita).

Lo anterior dificulta la estimación de la demanda y puede complicar la oportunidad y agilidad de los recursos que administra el Fondo PyME, así como la forma en que las empresas acceden al Programa. La demanda inducida tiene como objetivo generar proyectos de alto impacto en las diferentes categorías y subcategorías de apoyo, mientras que existen otros apoyos que se podrían considerar como servicios de apoyo tradicionales en donde la demanda se va generando a lo largo del año. Esto puede complicar la efectividad del apoyo, ya que en ambos casos se operacionalizan de la misma forma a través de los proyectos y cédulas de apoyo.

Figura 13. Origen de la demanda de servicios/apoyos Fondo PyME 2007



Fuente: Evaluación Integral 2008 -2009 del Fondo PyME 2009. Reporte de Impacto, ITESM Campus Ciudad de México

Entre las oportunidades que se perciben para el Fondo PyME se encuentran: la existencia de metodologías de evaluación de políticas públicas, la existencia de

tecnologías de información para la capacitación masiva, la existencia de consultores acreditados, el incremento de la complementariedad de recursos, la buena percepción pública de los programas y el posicionamiento de los programas del Fondo. En relación a las amenazas se mencionan la recesión económica mundial, el desarrollo regional desigual, la falta de información de la población objetivo y la falta de productos, servicios y herramientas especializados y estandarizados para PyMES.

2.1.4 Cambios programados o evolución prevista: México Emprende

Uno de los factores estratégicos más importantes es el desarrollo y la ejecución de la estrategia México Emprende[153]. Con el objetivo de conocer más acerca de la estrategia México Emprende, el cuestionario enviado a directores generales preguntó acerca de la visión y de las acciones necesarias en los procesos de difusión, solicitud y selección de beneficiarios, entrega y seguimiento de los apoyos. Esta visión es importante por qué implícitamente muestra el camino hacia donde debe evolucionar el Fondo PyME con o sin la estrategia de México Emprende. La Tabla 21 abajo muestra los principales resultados.

Tabla 21. Visión México Emprende

Características Deseables México Emprende	• Ser reconocido por la comunidad empresarial como la comunidad PyME al cual acudir. • Contar con la capacidad e infraestructura de calidad para atender con soluciones claras, oportunas, concretas y transparentes las diferentes necesidades de las PyMES en sus distintas etapas. • Contar con la participación del sector público, privado, social y académico. • Contar con una visión de largo plazo con metas claras en el corto y mediano plazo con reportes públicos de indicadores.

[153] Esta estrategia comprende un Fideicomiso para el financiamiento de PyMES y los Centros México Emprende, así como otros programas de la Secretaría de Economía.

Tabla 22. Acciones por Procesos Estrategia México Emprende

Procesos	Acciones
Difusión	1. Claridad y coordinación en las estrategias de promoción en los diferentes niveles de gobierno y los diferentes sectores que intervienen en el Programa. 2. Difusión de misión, objetivos y metas tanto al interior como al exterior de la SPyME. 4. Presencia y difusión en todo el país en medios masivos, impresos y electrónicos. 5. Consolidar la información del portal y su buen funcionamiento. 6. Publicar periódicamente un boletín electrónico informando los logros de la estrategia. 7. Capacitación del personal de transición y de todos los actores externos e internos que van a intervenir en la estrategia. 8. Organización de eventos. 9. Invitar a las PyMES registradas en Compranet y portal www. pnud-pdp.com y las afiliadas a organismos empresariales para ingresar al portal de ME y conocer los apoyos para convertirse en proveedores del gobierno federal.
Solicitud de Apoyos	1. Claridad en los montos y categorías de apoyo. 2. Canalización inmediata. 3. Depurar a los organismos intermedios conforme a estándares de desempeño en el fondo PyME.
Selección de beneficiarios	1. Seleccionar a las empresas que tengan alto potencial de crecimiento en: ventas nacionales y/o internacionales, generación y/o conservación de empleos y que contribuyan al aumento del contenido nacional en las cadenas de valor. 2. Instrumentar un sistema que garantice la necesidad real del apoyo a recibir.
Entrega de los apoyos	1. Implementar un sistema que verifique la calidad de servicios de capacitación, facilitación, consultoría, extensionismo. 2. Que el observatorio de las cadenas de valor (OCDV) del PNUD evalúe el impacto del apoyo del Fondo PyME en el crecimiento de las empresas apoyadas 3. Otorgamiento de apoyos expeditos y con mínimo de trámites.
Seguimiento	1. Realizar informes e informar resultados a través del portal. 2. Comprobaciones sencillas con base en la confianza. 3. Verificaciones exhaustivas aleatorias con base en la desconfianza. 4. Sanciones y multas por mal uso de recursos. 5. Instrumentar mecanismos eficaces de seguimiento y correcta comprobación de recursos. 6. Con los resultados del OCVD se tomen medidas preventivas y/o correctivas para difundir los resultados.

De la tabla anterior se puede percibir la necesidad de clarificar y comunicar la estrategia de México Emprende de manera amplía al interior y exterior de la Secretaría de Economía y hacia los diferentes actores que conforman el sistema de apoyo del Fondo PyME: delegaciones federales, secretarías de desarrollo económico estatales, organismos intermedios, sector académico y sector financiero, entre otros. Se plantea también la necesidad de clarificar los montos y categorías de apoyo y depurar los organismos intermedios en función del desempeño. Además de focalizar el apoyo a necesidades reales y a segmentos con alto potencial a través del otorgamiento de los apoyos expeditos y requisitos de apoyo y comprobación simples. Adicionalmente, se percibe la necesidad de un sistema que verifique la calidad de los servicios de capacitación, facilitación, consultoría y extensionismo.

2.2 Lecciones, implicaciones y reflexiones de la planeación estratégica para el diseño del Fondo PyME

Del análisis de los elementos estratégicos disponibles del Fondo PyME, es posible reflexionar sobre las características de este proceso, así como identificar algunas lecciones que pueden ayudar a mejorar el proceso estratégico y por tanto mejorar el diseño y efectividad del programa. Entre los aspectos encontrados se encuentran:

a) El Fondo PyME está alineado con los grandes objetivos de política pública plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Economía. Sin embargo, el énfasis en la generación de empleo de ambos documentos tiene un efecto en la orientación que el Fondo PyME hace del impacto esperado de los apoyos. La comprobación de empleos generados o conservados se ha convertido en el indicador de impacto dominante. Sin embargo, este es un indicador de impacto inapropiado para el programa en el corto plazo como se expuso en la sección 1.1.4. Este argumento se refuerza con los resultados de la evaluación de impacto de esta evaluación integral.

Una reflexión sobre lo anterior es que si el empleo es el indicador de impacto más importante y éste se espera en el corto plazo, entonces el programa no está diseñado para esto. En este sentido, es necesario hacer adecuaciones al diseño del programa.

b) Una de las reflexiones más importantes de la visión del Fondo PyME es la tendencia hacia la integración conceptual de servicios (financiamiento, gestión, capacitación y consultoría, comercialización e innovación) para segmentos de población con necesidades específicas (emprendedores, microempresa, pequeñas y medianas, gacelas y tractoras). Desde la perspectiva del Fondo PyME esto es pasar de dar escopetazos a dar tiros de precisión. Sin embargo, la consolidación de este enfoque implica:

1) Simplificar, clarificar y articular los objetivos por segmento

2) Desarrollar la base lógica de cada segmento de apoyo (modelo lógico)

3) Determinar el impacto esperado en función de la evidencia técnica y científica disponible y no de la necesidad política

4) Simplificar requisitos, el manual de procedimientos y el seguimiento de los apoyos y proyectos

c) Una de las debilidades más importantes del Fondo PyME es la coordinación y comunicación institucional insuficiente. La coordinación involucra mecanismos formales e informales de coordinación, coordinación intergubernamental (diferentes niveles de gobierno), coordinación intersectorial y coordinación pública-privada, así como la comunicación y toma de decisiones, la planeación y coordinación operativa. La comunicación involucra la clarificación de objetivos y metas, estrategias y acciones. La coordinación requiere también reconocer las diferencias regionales y estatales para la adecuación de las estrategias.

d) A pesar de ser un cambio en marcha, la estrategia México Emprende no está explicada ni comunicada. Esto puede traer confusión tanto a los diferentes actores que participan actualmente en el Fondo PyME como a la población objetivo de MIPyMES limitando la efectividad tanto del Fondo PyME como de México Emprende.

e) No existe un proceso de planeación estratégica o un sistema de planeación que es necesario debido a la gran cantidad de actores involucrados y la complejidad de la operación del Fondo PyME. El proceso implica organizar la participación de los diferentes actores externos e internos a la Secretaría de Economía. Implica también la creación de acciones estratégicas y el consenso alrededor de las diferentes propuestas, así como implementar y evaluar las acciones. Es en este proceso de planeación estratégica que debe revisarse el diseño y las estrategias de implementación del nuevo modelo de la política pública hacia las MIPyMES.

En segundo lugar, la planeación organizacional tiene varias áreas de oportunidad. Una de las primeras implicaciones del análisis de planeación estratégica es la necesidad de revisar y clarificar el diseño del programa desde las alternativas del marco conceptual presentado en la sección 1.2 de políticas públicas y alternativas de intervención. Es recomendable que esta revisión se haga por categoría y tipo de apoyo para poder identificar las diferentes alternativas de intervención con mayor claridad.

3. Marco Lógico Fondo PyME 2009

La Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de los programas, pues permite visualizar fácilmente información esencial sintetizada de forma estructurada siguiendo una lógica causal. Del mismo modo, permite entender la lógica de la intervención del Programa a evaluar que se deriva de la definición del problema focal. Su importancia radica en la orientación de las acciones hacia grupos beneficiarios, en la orientación por objetivos y en facilitar la comunicación y la participación entre los actores involucrados.

En una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) se presenta la información de manera jerárquica con respecto a los cuatro distintos niveles de objetivos (*Fin*, *Propósito*, *Componentes* y *Actividades*). Para cada uno de los niveles se presentan indicadores, medios de verificación y supuestos de sustentabilidad para asegurar el logro de los objetivos. La MIR se lee de forma vertical (*lógica vertical*) y horizontal (*lógica horizontal*), las cuales reflejan relaciones causales entre los distintos objetivos.

En este caso, la MIR del Fondo PyME es la consecuencia del análisis sobre la problemática focal que afecta a su población objetivo –la cual engloba emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas y talleres familiares inscritos en el Registro de los Talleres Familiares de la Secretaría de Economía, así como las estrategias de intervención planteadas para solucionarla.

Una de las justificaciones por las cuales se ha elegido a esos segmentos como población objetivo es, de acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), que "las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES) constituyen el 99% del total de unidades económicas del país, las cuales representan alrededor del 50% del PIB y contribuyen a generar más del 70% de los empleos en México."[154] Sin embargo, es importante señalar que a pesar de que las MIPyMES, los emprendedores y los talleres familiares representan la población objetivo del Programa, éstos no constituyen su *unidad de atención*, pues son los Organismos Intermedios (OI)[155] los que tratan directamente con los empresarios y emprendedores, así como con las instancias gubernamentales pertinentes. Son ellos los que seleccionan los proyectos que se presentan para

[154] Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 111.
[155] De acuerdo a las Reglas de Operación del Fondo PyME, los Organismos Intermedios, se definen como "las instancias cuyos fines u objeto sean compatibles con al menos uno de los objetivos del Fondo PyME, así como aquellos que reconozca el Consejo Directivo al momento que dictaminar los proyectos que se someten a su consideración". (2008, 29 de diciembre) Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, 29 de diciembre). México: Diario Oficial de la Federación, p. 5.

ser apoyados por el Programa y canalizan los recursos a la población objetivo, y por tanto, son ellos la unidad de atención del Programa.

Cabe señalar que esta sección presenta ciertas limitaciones, pues el Fondo PyME no ha realizado un análisis de problemas a profundidad. En primer lugar, la población objetivo no queda bien definida en las reglas de operación en términos de establecer características que diferencien segmentos empresariales prioritarios a atender. Si bien la estrategia de 5x5 intenta enfocar esta visión no está consolidada, en la medida que la comunica de manera clara y articulada.

Asimismo, los responsables del Programa no han vertido el análisis de problemas en herramientas útiles, tales como un árbol de problemas en donde se establezca formalmente el problema focal derivado del estudio de las causas y efectos de la problemática que afecta directamente a la población objetivo. Del mismo modo, no se ha realizado un árbol de objetivos lógicamente consistente para atender dichas problemáticas.

En consecuencia, la definición un *Propósito* poco claro no permite la elaboración de una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) consolidada en su lógica vertical como horizontal. “MIPyMES competitivas” es un objetivo muy amplio que puede implicar distintos conceptos, los cuales no necesariamente están articulados, es decir, el concepto de competitividad varía dependiendo el contexto en el que se desarrolle (i.e. consolidación, sobrevivencia, crecimiento y desarrollo). Las precisiones sobre la definición de competitividad se abordaron de manera extensa en secciones anteriores, por lo que en esta sección solamente se reitera la necesidad de precisar y acotar el *Propósito* del Programa.

Es importante señalar que la MIR propuesta surge del análisis e inferencias del equipo evaluador con base en la revisión documental de las mejores prácticas a nivel internacional. El árbol de problemas construido por el equipo evaluador es el principal insumo para la construcción de la MIR, aunque se incorporan elementos trascendentales para el buen funcionamiento del Programa.

3.1. Análisis de los actores involucrados

El Programa Fondo PyME involucra a varios actores como es observable en la Figura 14, los cuales han sido clasificados en los siguientes segmentos:

1. Empresas beneficiarias. Se incluyen a las empresas que atiende el Programa, distinguiéndose por sus características específicas:
    a. Nuevos emprendedores
    b. Microempresas
    c. Pequeñas empresas

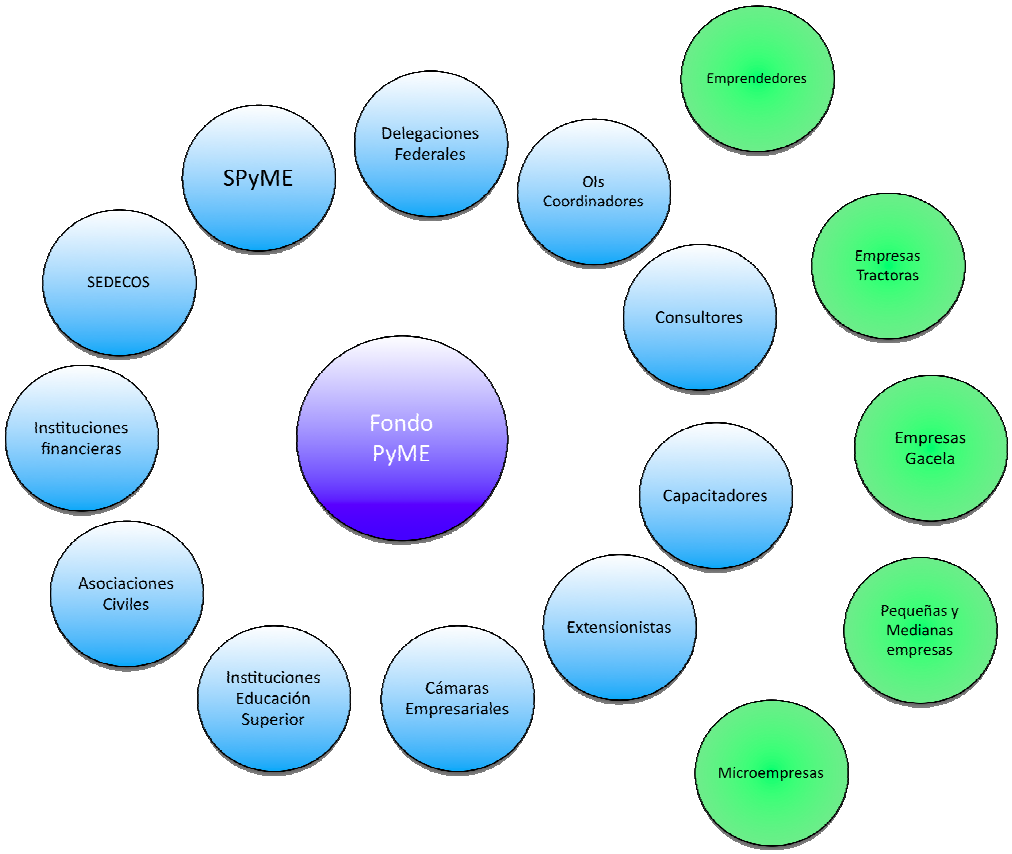
d. Medianas empresas
e. Gacela
f. Tractoras

2. Organismos intermedios. Dentro de este segmento se identifican actores con distintos perfiles:
   a. OIS Coordinadores. En esta clasificación se incluyen grandes OIS como: Fundación E, quien coordina al Sistema Nacional de Incubadoras de Empresas; INNOVATEUR, difusor de *Capital Semilla*; FOCIR, fideicomiso del gobierno federal que funge como enlace entre las empresas del sector agroindustrial y diferentes agentes financieros para la capitalización de las empresas; FUNDES, quien es administrador de recursos para el otorgamiento de créditos para capital de trabajo.
   b. OIS ejecutores proyectos:
      i. Cámaras. Fungen como representantes de varias asociaciones empresariales de distintos sectores importantes –comerciales, industriales, de turismo, servicios- para tener incidencia en las decisiones económicas de su entorno.
      ii. Asociaciones civiles.
      iii. Instituciones de educación superior

3. "Pool" de consultores

   a. Extensionistas financieros. Son asesores especializados de los empresarios para buscar las mejores opciones de crédito en función de sus necesidades.
   b. Consultores. Si bien los consultores no son intermediarios directos ente los empresarios y las instituciones promotoras del Programa, como los otros actores en este segmento, brindan sus servicios mediante la subcontratación de sus servicios. Por ello, son considerados en este análisis, ya que sin su participación los OIS no podrían cumplir sus objetivos propuestos.
   c. Capacitadores. Son instructores a diferentes niveles de diferentes temas gerenciales o de innovación de las MIPyMES. Estos capacitadores pueden ser consultores.

Figura 14. Actores involucrados

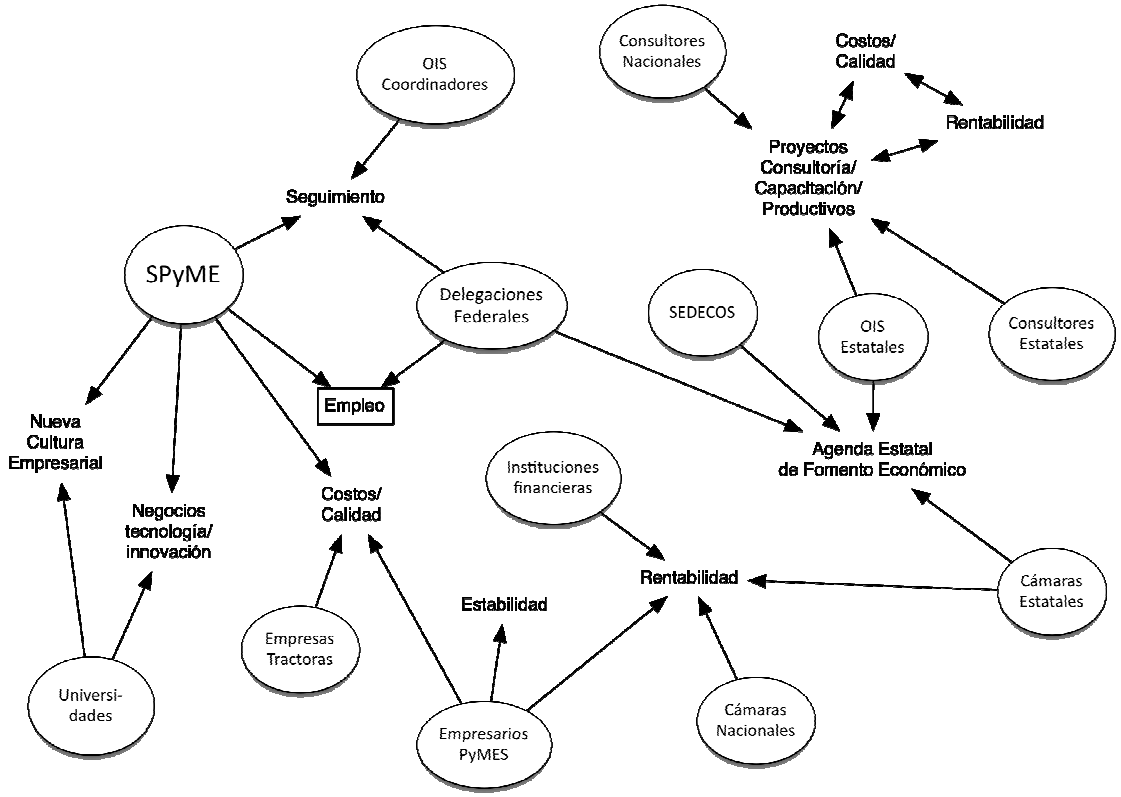


4. Instituciones gubernamentales.

a. La Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) de la Secretaría de Economía, quien realiza las resoluciones finales de los proyectos
b. Las Delegaciones Federales de la Secretaría de Economía
c. Las Secretarías de Desarrollo Económico de los estados (SEDECOS), quienes representan los intereses de los estados. Es importante mencionar que los estados otorgan una parte del presupuesto del Fondo PyME, pues los proyectos estatales sólo pueden desarrollarse si se da la mezcla de recursos entre los gobiernos federal y estatal.

Como puede observarse de la figura anterior, Fondo PyME involucra a cuatro tipos de actores principales: Organismos Intermedios, el "pool" de consultores, las instituciones gubernamentales federales y estatales, y finalmente las empresas y emprendedores beneficiarios. En particular, están involucrados los gobiernos estatales pues, en la mayoría de las veces, financian conjuntamente los proyectos. Por tanto, se debe tener en cuenta que a pesar de ser un Programa con cobertura nacional, la gestión de los proyectos recae a nivel estatal.

Figura 15 Análisis de intereses de actores Fondo PyME



La Figura 15 arriba incluye los intereses de los principales actores y hacia dónde se dirigen. Como puede observarse no necesariamente están alineados hacia los mismos intereses. Por ejemplo, uno de los grandes intereses del Fondo PyME es la generación de empleo. Sin embargo, es más probable que los intereses de los empresarios, cámaras empresariales e instituciones financieras estén más alineados con la rentabilidad de las empresas.

De igual forma, es más probable que los Organismos Intermedios estatales estén alineados a una agenda estatal de fomento económico al igual que las SEDECOS y Cámaras empresariales estatales. Esta agenda de fomento económico puede incluir mucho más que acciones para generar empleo. En este sentido, las delegaciones federales de la secretaría de economía estarían más cerca de los intereses de la SPyME. Sin embargo, es posible que algunas delegaciones federales estén cerca los intereses de la agenda estatal.

Por otro lado, existen muchas empresas cuyo principal interese es la sobrevivencia o estabilidad. Estas empresas no estarán alineadas con la búsqueda de costo y calidad que es requerida por las empresas tractoras. De igual forma, los consultores tendrán como interés la realización de proyectos de

consultoría que pueden estar relacionados con la rentabilidad o los costos y calidad y no tanto con la generación de empleo.

Las universidades como Organismos Intermedios representan un actor con intereses fuera de la corriente principal. Los intereses de las universidades están, o deberían estar, en el desarrollo de la innovación, la tecnología y de una nueva cultura empresarial. Los Organismos Intermedios dependiendo de su naturaleza estarán alineados con diferentes intereses. Habrá OIS alineados completamente con el Fondo PyME, mientras que habrá otros alineados con las SEDECOS estatales. Inclusive habrá OIS con una agenda propia.

En la Figura 15 se puede observar la gran diversidad de actores e intereses que al no estar alineados pueden limitar la efectividad del Fondo. Es importante identificar los intereses de los diferentes actores para poder diseñar mecanismos y estrategias que alineen o acerquen esos intereses con los del Fondo PyME. Sin embargo, eso requiere mejorar la coordinación, comunicación y negociación entre los diferentes actores para establecer una agenda común y un plan de trabajo conjunto.

3.2. Análisis de la MIR

3.3.1. Lógica vertical

La lógica vertical se refiere a la relación causal que existe entre los distintos niveles del *Resumen Narrativo*, es decir, sólo se enfoca en la primera columna de la MIR y se lee de abajo hacia arriba. Así, las *Actividades* deberán ser suficientes y necesarias para lograr los *Componentes*, los cuales a su vez deberán ser suficientes y necesarios para lograr el *Propósito* y este último deberá, lógicamente, contribuir al *Fin*. Es importante señalar que cada uno de los objetivos planteados debe ser claro y preciso, pues no deben de existir ambigüedades que comprometan la consistencia de la lógica causal. Este análisis se realizó en la sección 1.4 de definición del problema focal.

3.3.1.1. Actividades

Las Actividades son “las tareas (acciones) que el equipo del proyecto o programa tiene que llevar a cabo para producir cada Componente”[156]. En este sentido, las actividades expresadas en la MIR son las mismas para los cuatro Componentes del Fondo PyME. Éstas son[157]:

A1. Gestión de ambiente adecuado para creación y desarrollo de MIPyMES

[156] Aldunate, E. (2004, 30 de octubre). Metodología del Marco Lógico. Chile: Boletín 15 del ILPES, p. 16
[157] Ver Anexo I. Matriz de Indicadores de Resultados entregada por el Programa.

A2. Desarrollo de Organismos Intermedios
A3. Asignación eficiente de apoyos
A4. Concertación de apoyos, estrategias y objetivos
A5. Promoción

La primera observación está dirigida a que no todas las actividades presentadas, están a nivel operativo como en principio se recomienda. La Actividad 1 no queda claramente definida. Si la "Gestión de ambiente adecuado" se refiere al marco normativo, entonces se sugiere cambiarlo a "Gestión para el mejoramiento del sistema/marco normativo", como acción específica dentro de un rubro que contemple la coordinación institucional. Asimismo, se sugiere quitar MIPyMES o anexar emprendedores y talleres familiares, pues faltarían como parte de la población objetivo.[158]

Con respecto a la Actividad 2 no se refiere a una acción que realice el Programa, pues los Organismos Intermedios son independientes y son ellos los que se registran en la página de Internet del Fondo PyME. Sin embargo, la SPyME puede promover su desarrollo a través de la coordinación y capacitación que se les brinda, y en un momento determinado certificar al OI. Este punto se abordará en las recomendaciones a la MIR.

En general, las Actividades presentadas son necesarias para cada uno de los componentes, pero no suficientes, porque faltarían actividades como el monitoreo de los apoyos otorgados, que sí es una actividad que se contempla en el Manual de Procedimientos del Fondo PyME 2009, así como el seguimiento y evaluación de los resultados. Con ello, se aseguraría que las metas establecidas por el programa se cumplieran.

Por otro lado, las Actividades no son suficientes para el Componente 4, referente a las oportunidades de negocio. En este sentido, el Programa puede orientar a los OI o vincularlos con otras instituciones para lograr el objetivo de que las MIPyMES accedan a más oportunidades de negocio, pero ello no garantiza que efectivamente la población objetivo las encuentre, en todo caso se debería de ajustar en la columna de los *Supuestos*[159] y analizarse en la *lógica horizontal*.

En conclusión, a nivel de *Actividades*, éstas no se consideran suficientes para el logro de los Componentes. En este sentido, la consistencia de la lógica vertical se ve comprometida desde este nivel.

3.3.1.2. Componentes

Éstos se refieren a "los productos o servicios que debe producir el Programa".[160] Los que plasma el Fondo PyME en su MIR son cuatro:

[158] Ver Anexo II. Matriz de Indicadores de Resultados propuesta por el evaluador.
[159] *Ibíd.*
[160] Aldunate, E. *op. cit.*, p. 16.

C1. MIPyMES disponen de recursos para infraestructura que las equipe y favorezca el entorno de negocios
C2. MIPyMES disponen de recursos para servicios de consultoría y capacitación
C3. MIPyMES reciben apoyo para facilitar su acceso al financiamiento
C4. MIPyMES encuentran oportunidades de negocio.

Los Componentes 1, 2 y 3 representan efectivamente los productos y servicios entregados por el Programa. Sin embargo, en el Componente 1 se sugiere cambiar a "Recursos para infraestructura que equipe a las MIPyMES y favorezca el entorno de negocio", pues son los OI quienes reciben los recursos y los canalizan hacia la población objetivo. Con ello se busca la consistencia interna del Programa. Por su parte, el Componente 4 no es un entregable del Programa, en todo caso se da el servicio de capacitación o vinculación, pero no las oportunidades de negocio en sí ya que éstas representan el resultado esperado de la intervención. Esto no constituye un entregable factible por el programa. Por otro lado, la evidencia empírica a nivel internacional[161] ha demostrado que el acceso al crédito hacia las MIPyMES es favorable.

Por su parte, los *Componentes* si bien representan efectivamente los productos y servicios entregados por el Programa, el equipo evaluador considera que sus definiciones no son adecuadas dentro de la MIR: "MIPyMES disponen de recursos para infraestructura que las equipa y favorezca el entorno de negocios"; "MIPyMES disponen de recursos para servicios de consultoría y capacitación; "MIPyMES reciben apoyo para facilitar su acceso al financiamiento"; y "MIPyMES encuentran oportunamente de negocios". Con estas definiciones, se podría entender que son las MIPyMES quienes disponen de los recursos económicos otorgados por el Fondo PyME, siendo esto incorrecto dado que son los organismos intermedios quienes disponen de tales recursos para "producir" los servicios que se les otorga a las MIPyMES, es decir, servicios de consultoría, capacitación, brindar financiamiento, entre otros.

El Fondo PyME interviene con la finalidad de alcanzar MIPyMES asesoradas, capacitadas, desarrolladas y que accedan a servicios específicos como el financiamiento. Si bien es cierto que el Programa no entrega directamente dichos servicios, debido a que lo hace a través de los OIS, se tener claro que esto sólo representa la estrategia de intervención. Es decir, la entrega no se hace directamente a través de la SPyME por las dificultades logísticas y burocráticas que implicaría, sin embargo las definiciones de los componentes deberían estar en función de los objetivos esperados, de acuerdo al lenguaje formal en la construcción de la MIR, siendo estos: "MIPyMES cuentan con acceso al financiamiento", "MIPyMES capacitadas", MIPyMES asesoradas", MIPyMES acceden a información de mercados y servicios de comercialización"

[161] Consultar: OECD. (2000). *Small and Medium Enterprise Outlook*. Paris: OECD, OECD (2006). *The SME Finance Gap: Theory and Evidence*. Paris. OECD, y OECD (2008). *Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*. Paris. OECD.

y “MIPyMES acceden a infraestructura para la innovación y desarrollo tecnológico”.

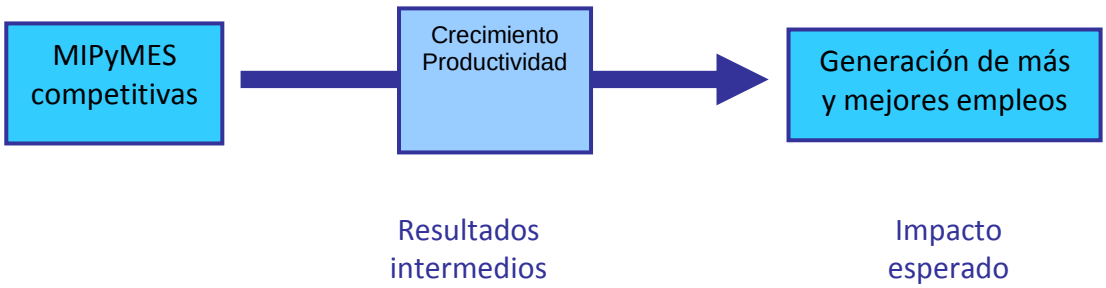
Por otro lado, el equipo evaluador considera la adhesión de los “Organismos Intermedios (OIS) fortalecidos” en este nivel. Debido a la importancia que tienen para el Programa en la consecución de sus objetivos, el supuesto de que los organismos intermedios desarrollan de forma eficaz los proyectos no es adecuado para. El Fondo debe tener control sobre este aspecto.

3.3.1.3. Propósito

Este nivel, representa “el resultado esperado una vez finalizada la ejecución del proyecto”[162], es decir, el resultado inmediato que pretende alcanzar el Programa. De acuerdo al objetivo general[163] del Programa, expresado en las Reglas de Operación, éste debería estar enmarcado en el nivel del *Propósito* dentro de su MIR[164]. El análisis del problema focal se realizó en la sección 1.4 en donde se especificó que el propósito del programa es "MIPyMES competitivas" en donde competitiva se entiende como aquella empresa que es capaz de incrementar sus ventas, incrementar su productividad, mejorar su consolidación y permanencia en el mercado.

Con respecto a la consecución del Fin, es fundamental mencionar que existen resultados intermedios que no son contemplados, mismos que se abordan en la sección 1.4. En el siguiente esquema se analiza la lógica causal entre el Propósito y el Fin del Programa.

Figura 16. Relación causal entre Propósito y Fin



[162] *Ibíd.*, p. 15.
[163] El objetivo general del Fondo PyME es: “promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, y las iniciativas de los emprendedores, así como a aquellos que promuevan la inversión productiva que permita generar más y mejores empleos, más y mejores micro, pequeñas y medianas empresas, y más y mejores emprendedores”. (2008, 29 de diciembre) Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, 29 de diciembre). México: Diario Oficial de la Federación.
[164] Ver Anexo I. Matriz de Indicadores de Resultados entregada por el Programa.

3.3.1.4. Fin

El Fin constituye el objetivo ulterior a cuyo logro contribuirá el Programa, ya que no depende sólo de éste. En el caso de la MIR propuesta por el Programa, si bien se encuentra alineado a los objetivos estratégicos del Plan Sectorial de Economía y a su vez al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, conceptualmente el Fin no podría medirse únicamente con la información recabada por los OI o simplemente con la generación de empleos como se especificó en la sección 1.5 que la competitividad de la MIPyME puede tener un efecto en otras variables de la economía como el valor agregado o la productividad.

La contribución al *Fin* conceptualmente es correcta. Sin embargo, sería conveniente su revisión en la medida que pueda acotarse para medir la contribución real del Programa en el fortalecimiento del sector empresarial.

3.3.2. Lógica horizontal

Este concepto se refiere al conjunto de Objetivos (plasmados en el Resumen Narrativo) -Indicadores- Medios de verificación y su lógica causal, es decir, que los medios de verificación son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida y calcular los indicadores planteados. A su vez, los indicadores son adecuados para darle seguimiento y evaluar el logro de los objetivos establecidos. Por otro lado, se sugiere poner la temporalidad de la medición para cada uno de los indicadores sugeridos.

A pesar de que los supuestos son considerados parte de la lógica vertical, pues con ellos se asegura el cumplimiento de los objetivos señalados en cada uno de los niveles, serán analizados en esta sección.

3.3.2.1. Indicadores

Sin duda, los indicadores representan la parte más compleja de la MIR y la más significativa, pues evalúan el logro de cada uno de los objetivos. Con base en ellos se evalúa el funcionamiento del programa, arroja resultados sobre su desempeño general y se toman las decisiones pertinentes, ya sea con respecto a su rediseño o a la valoración de su existencia.

Los indicadores por definición deben ser objetivos, medibles, relevantes, adecuados, específicos, monitoreables y económicos. Estos son los criterios que se tomarán para evaluarlos en cada uno de sus niveles.

- A nivel de Actividades:

A1. El indicador para esta actividad no es adecuado, en principio porque conceptualmente el objetivo a evaluar no es lo suficientemente claro con el término "ambiente adecuado"[165]. Por otro lado, en caso de que se refiriera al marco normativo (como lo infiere el equipo evaluador), tampoco sería suficiente, pues el "Incremento en la revisión de instrumentos normativos" no bastaría para evaluar un marco normativo adecuado para la creación y desarrollo de MIPyMES, sino que sería necesario agregar elementos como "adecuación", "actualización" o "recomendaciones para modificación" de los instrumentos normativos.[166]

A2. Esta actividad no es adecuada debido a que los OI no dependen de la SPyME, aunque en el supuesto de que lo fuera, los indicadores presentados en la MIR tampoco son adecuados. El desarrollo no sólo implica la participación de los OI, sino también su crecimiento, ampliando sus conocimientos y siendo eficaces no sólo en el cumplimiento de los trámites, sino en el proceso de selección de los proyectos que presentarán ante la SPyME y los servicios ofrecidos a las MIPyMES. Establecer criterios de selección en conjunto dará una mayor probabilidad de que los proyectos apoyados sean los correctos y pertinentes para lograr el propósito del Programa.

A3. Con respecto a esta actividad, los indicadores mostrados se refieren a la oportunidad de la entrega de los recursos y a la eficacia. Medir el tiempo de respuesta es un buen indicador pensando en que si los apoyos no son entregados oportunamente, los resultados podrían verse afectados. El equipo evaluador considera que este indicador cumple de manera suficiente y adecuada la medición de la oportunidad de la asignación de los apoyos.

A4. La complementariedad de recursos es un buen indicador de la concertación de estrategias para cumplir los objetivos del Programa. Cumple con las características de un buen indicador.

A5. La medición de la demanda atendida con respecto a la promoción es correcta, sin embargo, en la promoción también entrarían los medios de difusión del Programa y valorar si son adecuados y suficientes.

[165] *Ibíd.*
[166] Ver Anexo II. Matriz de Indicadores de Resultados propuesta por el evaluador.

- A nivel de Componentes:

  Es importante señalar que a este nivel, la medición de la satisfacción de la población objetivo con respecto a los servicios entregados por el Fondo es favorable, pues permite conocer el nivel de aceptación de éste por parte de la población atendida. Además, el equipo evaluador reconoce que los indicadores de calidad de este tipo arrojan resultados que permiten la identificación de áreas de oportunidad. Por otro lado, se sugiere medir la cobertura del Programa, puesto que es a nivel nacional.[167]

  C1. Al no estar en contacto directo con la población objetivo, sino con los OI, se sugiere hacer la modificación a "Porcentaje de proyectos de infraestructura ejecutados por los OI para las MIPyMES".

  C2. El indicador cumple con los criterios necesarios, pues efectivamente mide que los servicios de consultoría y capacitación se hayan otorgado.

  C3. El equipo evaluador considera que los indicadores propuestos en este nivel son pertinentes para la medición del objetivo planteado. Adicionalmente, se hace una recomendación de incluir la tasa de repago.

  C4. Como ya se ha planteado en el apartado de los *Componentes*, éste no es un entregable del Programa y por tanto no debería ser parte de la MIR. En caso de que el Componente fuera correcto, los indicadores sugeridos no son claros. Conceptualmente, se podría apoyar en la búsqueda de oportunidades de negocio pero dicho apoyo no garantiza que se den, por varios factores exógenos, los cuales se podrían situar en la columna de los *Supuestos*. Por otro lado, tratar de medir la "efectividad de los contactos" a través de las empresas que establecieron contratos de negocios en encuentros empresariales no es adecuado ni pertinente. La efectividad de los contratos implicaría necesariamente una comparación en el tiempo (t y t-1), además de valorar si se cumplieron o no los objetivos de dichos contratos.

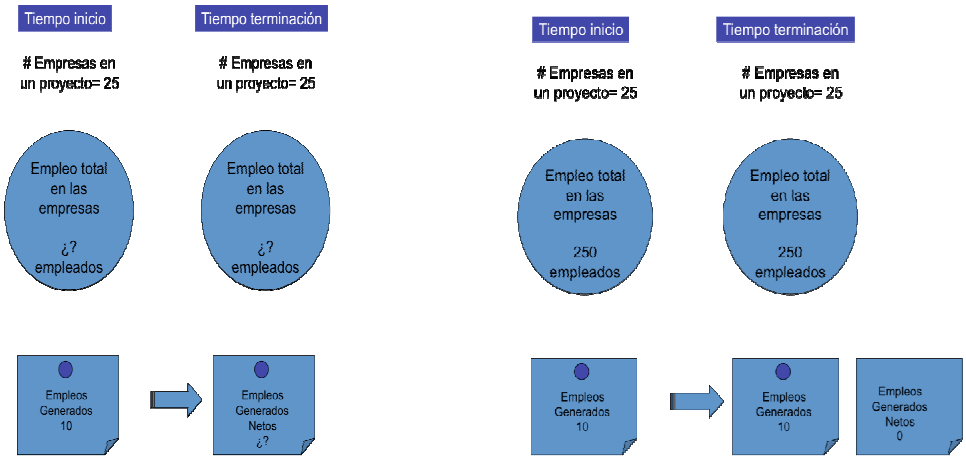
- A nivel de Propósito:

  Los indicadores de empleos conservados y generados no son adecuados. Primeramente, no son adecuados porque la evidencia no soporta la medición de impacto de empleos en el corto plazo. Esto se mencionó en la sección 1.1.3 de Justificación de la Intervención del Estado. Segundo, porque los empleos conservados y generados no se

[167] *Ibíd.*

sitúan en contexto. Es decir, no se comparan éstos sobre la base de empleo total de las empresas apoyadas en los proyectos por lo que los empleos conservados o generados reportados no son netos. En la figura abajo se muestra esta relación.

Figura 17. Empleos Netos



Por ejemplo, si existe un proyecto con 25 empresas y en la cédula de apoyo se establece que van a generar 10 empleos. Al final del proyecto, se comprueban los 10 empleos sin saber si estos empleos generados fueron netos en relación a la base inicial de empleo con la que iniciaron. Por otro lado, si se establece en la cédula de apoyo que las 25 empresas tienen un total de 250 empleados y además se establece que van a generar 10 empleos, entonces al final de proyecto se comprueban los 10 empleos pero el empleo total de las empresas del proyecto se mantiene igual es decir 250 empleos en total, por lo cual los empleos generados netos son cero.

Los otros indicadores presentados en este nivel son adecuados salvo un ajuste propuesto para la medición de la productividad.

- <u>A nivel de Fin</u>:

Los indicadores en este nivel en realidad pertenecen al nivel del Propósito, pues todos están relacionados con el Fondo PyME, siendo que como objetivo ulterior, el Fin debería estar a nivel macro. Contribuir al crecimiento económico sin duda sería uno de los objetivos planteados a este nivel, así como el incremento de la productividad o el valor agregado como se ha planteado en los análisis del problema focal de la sección 1.5 y de este apartado. La medición de los empleos generados

por el Fondo debería estar a nivel Propósito puesto que es uno de los resultados del Programa.

Si bien la generación de empleos representa un objetivo estratégico que se plasma tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Plan Sectorial de Economía, la cantidad de factores que inciden sobre esta generación no sólo dependen de la intervención del Programa y la evidencia de la contribución de las MIPyMES a ésta no es un efecto de corto plazo como se ha mencionado anteriormente. Aislar el efecto del Programa en la generación neta de empleo a este nivel es muy complicado. En todo caso, se tendría que comparar primero la generación de empleo de las MIPyMES atendidas con el contrafactual (grupo control).

La

Figura 18 muestra el número de empresas que van a contribuir al Fin. Las empresas que logran el Propósito del Programa son las que se encuentran en el círculo verde, pues a pesar de ser atendidas no necesariamente se desarrollarán exitosamente. Es por ello, que los resultados esperados podrían o no ser alcanzados. Continuando esta lógica, la contribución al Fin deberá medirse siguiendo la premisa de qué tanto aportan a la competitividad nacional las MIPyMES atendidas (ver

Figura 18), y así con los demás impactos/resultados esperados por el Programa.

Figura 18. MIPyMES que logran el Propósito del Programa

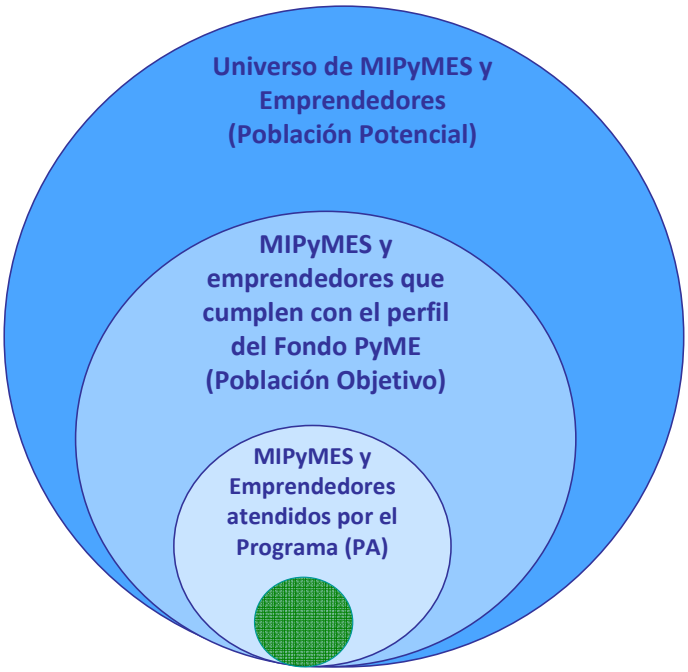


Figura 19. Impacto real en la competitividad

3.3.2.2. Medios de verificación

Los medios de verificación se refieren a las fuentes de información que se utilizarán para obtener los datos necesarios para calcular los indicadores. Generalmente, en el sector público es usual pensar primero en la información que se tiene disponible o que se puede generar fácilmente para poder formular los indicadores sin antes revisar si éstos son en realidad pertinentes para medir

los objetivos. Asimismo, existe gran desconocimiento de las posibles fuentes de información disponibles, pues casi siempre se suele pensar en el INEGI como única fuente, dejando de lado algunas encuestas especializadas realizadas por institutos de investigación específicos en el área de interés de cada Programa, o la misma posibilidad por parte del Programa de nuevos medios de verificación mediante registros y requisitos para entrar al programa.

En los niveles de Actividades y Componentes, los informes y registros internos resultan suficientes para la obtención de datos para el cálculo de los indicadores. Para el Propósito, estas fuentes de información son necesarias pero no suficientes para la medición del objetivo del Programa. Con estos reportes internos es posible determinar la variación en ventas o empleos. Sin embargo, para que el propósito pueda ser estimado adecuadamente (efecto neto, ver sección 1.1) es necesario compararlo con el contrafactual de acuerdo a los lineamientos para la evaluación de impacto (niveles 4 a 6 de los 6 *pasos al paraíso*). Por otro lado, la Evaluación de Impacto que actualmente se está realizando por el equipo evaluador servirá como base para establecer parámetros reales para la medición de los impactos atribuibles al Programa.

Para el Fin la medición requiere fuentes externas y con una periodicidad quinquenal como los censos económicos de INEGI, por tanto, es incorrecto querer medir “el crecimiento económico” con base en datos provenientes de informes trimestrales y finales de los OI. La razón de esto es que la complejidad a nivel Fin es muy alta y los factores que contribuyen son diversos con diferentes pesos que hacen muy difícil su estimación con datos de reportes internos.

3.3.2.3. Supuestos

Los supuestos son las condiciones que tienen que ocurrir para que se logren los objetivos señalados en cada uno de los niveles, por tanto, es fundamental asegurarse de que los supuestos estén bien planteados y sean considerados todos los posibles riesgos o escenarios posibles.

La MIR del Fondo PyME presenta problemas en la consideración de los supuestos en todos los niveles, pues no considera factores externos que son vitales para la consecución de los objetivos establecidos. Por ello, el equipo evaluador ha realizado la tarea de proponer supuestos adecuados a cada uno de los niveles.[168]

A manera de conclusión de esta sección, se realizan las siguientes precisiones:

1. La población objetivo no queda bien definida en las reglas de operación, en términos de establecer características que diferencien segmentos empresariales prioritarios a atender. Si bien la estrategia de 5x5 intenta

[168] Ver Anexo II. Matriz de Indicadores de Resultados propuesta por el equipo evaluador.

enfocar esta visión no está consolidada, debido a que no la comunica de manera clara y articulada.

2. Como resultado del análisis de involucrados realizado por el equipo evaluador en esta sección, se observa una gran diversidad de actores que inciden en la operación (procesos) y efectividad (impacto) del Fondo PyME. Dicha diversidad tiene dos efectos:

   i) uno positivo que está relacionado con la riqueza de visiones y perspectivas sobre la problemática de la MIPyME y sus soluciones,

   ii) uno negativo que está relacionado con los intereses particulares de cada actor involucrado que pudieran divergir con los del Fondo PyME en un momento determinado. Los objetivos explícitos e implícitos de los proyectos están determinados por este contexto. En este sentido, la divergencia de objetivos podría incidir de manera sustancial en el logro u optimización de los resultados esperados. El equipo evaluador considera que los mecanismos y estrategias del Fondo PyME para alinear estos intereses no son claras.

3. La falta de precisión en la definición del objetivo del Fondo PyME complica la elaboración de una Matriz de Indicadores consolidada en sus lógicas vertical y horizontal.
   a. Con respecto a la *lógica vertical* ésta se ve comprometida en el sentido de que no todas las *Actividades* están correctamente definidas y tampoco son suficientes para el logro de los *Componentes*.

      Por su parte, si bien los *Componentes* son adecuados para el logro del *Propósito*, se sugiere revisar su redacción dentro de la MIR. Asimismo, para este nivel, el equipo evaluador sugiere añadir el fortalecimiento de los OIS debido a que éstos inciden directamente en el logro del Propósito del Fondo.

      A nivel *Propósito* “MIPyMES competitivas” representa un objetivo muy amplio, debido a que puede implicar distintos conceptos, los cuales no necesariamente están articulados; es decir, el concepto de competitividad varía dependiendo el contexto en el que se desarrolle (i.e. consolidación, sobrevivencia, crecimiento y desarrollo). Por ello, se reitera la necesidad de precisar y acotar el *Propósito* del Programa.

      La contribución al *Fin* conceptualmente es correcta. Sin embargo, sería conveniente su revisión en la medida que pueda acotarse

para medir la contribución real del Programa al fortalecimiento del sector empresarial.

b. Por otro lado, la *lógica horizontal* presenta varias limitantes.

A nivel *Actividades*, de las cinco presentadas en la MIR, tres muestran indicadores adecuados.

A nivel de *Componentes*, algunos indicadores a este nivel se muestran adecuados para medir los atributos de los objetivos definidos. Empero, se reitera revisar y adecuar su redacción para mantener la consistencia de la lógica horizontal.

A nivel de *Propósito* se observa que los indicadores son correctos, aunque el equipo evaluador sugiere algunos para complementar la adecuada medición de la competitividad. Es importante mencionar que en la medida en la que el Fondo PyME defina de manera clara "competitividad" los indicadores serían más precisos en la medición de los atributos que se le otorguen. Cabe señalar que para la medición del Propósito sería necesaria una evaluación de impacto que contemplara un grupo contrafactual

A nivel de *Fin* es importante mencionar que los indicadores mostrados no son adecuados en la medida en que no sólo contribuyen a la generación de empleo formal, sino a otras variables asociadas al sector empresarial. Así, dicha medición no refleja un cambio a nivel del sector de las MIPyMES ni se contempla el uso de una metodología de impacto que utilice un contrafactual (es decir medir el impacto atribuible a la intervención efectuada por el Programa).

c. Si bien las fuentes de información con las que se cuentan son importantes, es necesario desarrollar medios de verificación, instrumentos y reportes confiables que reflejen directamente los resultados esperados sobre la población objetivo y no solamente sobre los organismos intermedios.

d. Finalmente, se observa que los supuestos a todos los niveles de la MIR no son suficiente ni adecuados. Ello debido a que no se contemplan factores externos que son necesarios para el cumplimiento de los objetivos expresados en cada nivel. En este sentido, el supuesto "Los Organismos desarrollan de forma eficaz los proyectos apoyados por el Fondo PYME en beneficio de la población objetivo" no es adecuado, debido a que la labor del OI incide directamente en la consecución del objetivo del Programa.

Recomendaciones específicas de la sección

a) Dada la gran variedad de objetivos y segmentos de apoyo, se sugiere seguir las recomendaciones del problema focal, específicamente la de desarrollar un modelo lógico o MIR por cada segmento de apoyo: emprendedores, microempresas, PyMES, gacelas y empresas tractoras. El objetivo del desarrollo de estos modelos no es normativo (en el sentido de incorporar una matriz de indicadores ante la SHCP), sino revisar la integración conceptual de estos programas y hacer explícitos los supuestos lógicos bajo los cuales se espera que los programas generen un impacto.

   En este sentido, también se sugiere la depuración y articulación de los objetivos del Fondo PyME para definir de manera concreta el Propósito que pretende alcanzar.

b) Rediseñar la MIR con las observaciones específicas realizadas en este apartado. En el Anexo II se presenta una propuesta de MIR realizada por el equipo evaluador para su consideración, aunque cabe señalar que el análisis podría modificarse en la medida en la que el Programa redefina sus objetivos.

4. Diseño operativo

Esta sección presenta la evaluación de las características de los criterios de selección de los beneficiarios, evaluación de proyectos, otorgamiento de los apoyos, seguimiento y monitoreo de resultados. El análisis parte de cuestionar si los criterios de selección son adecuados para la identificación de las *unidades de atención* elegibles, en este caso los Organismos Intermedios (OI) y posteriormente se evalúan los mecanismos de selección de los proyectos presentados por las MIPyMES.

Los Organismos Intermedios juegan un papel importante, pues realizan una preselección de los proyectos que se presentarán a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME). Dicha preselección se espera en principio que sea adecuada y que sea consistente con los criterios establecidos por la SPyME. El Fondo PyME es un programa en donde un "Comité" selecciona a aquellas empresas, mediante proyectos de grupos de empresas, que van a ser beneficiarias. Por lo tanto, un porcentaje de empresas va a ser rechazado. Aquí se identifica un sesgo del "Comité" que en el caso del Fondo PyME es el Consejo Directivo o el Subcomité estatal. Esto implica que las empresas beneficiarias no son seleccionadas aleatoriamente. El sesgo puede ser hacia seleccionar buenos o malos proyectos. La selección de comité, en principio, debe basarse en méritos técnicos, sin embargo, es posible que exista una influencia política que ocasione otro tipo de sesgo.[169]

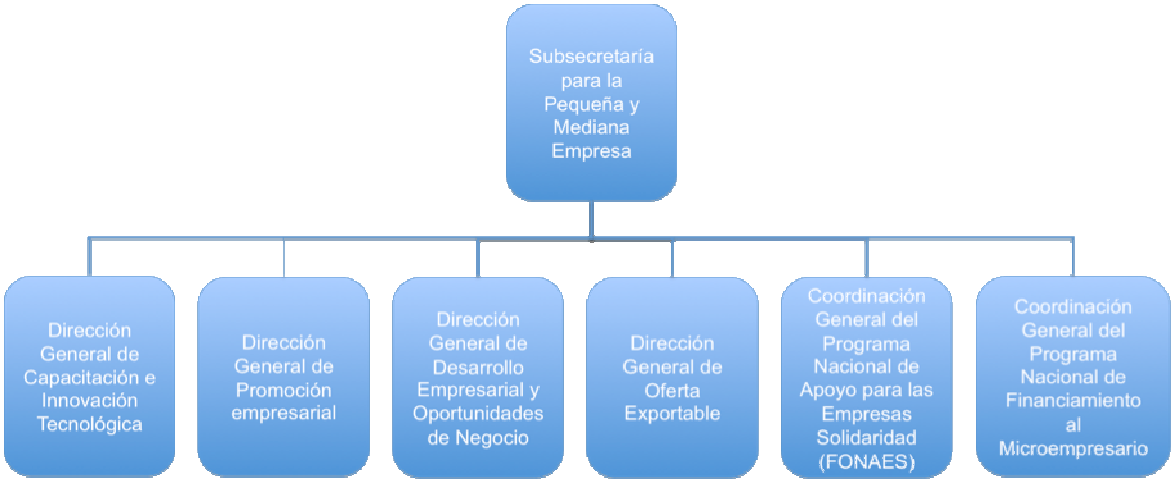
Para la descripción de los procesos de selección, otorgamiento y seguimiento de los apoyos se utilizará como referencia el Manual de Procedimientos del Fondo PyME 2009. Se ha decidido utilizar esta fuente de información, pues se considera un documento auxiliar en donde se detallan los procesos que conlleva la operación del Fondo, además de ser específico en detalles que las Reglas de Operación no contienen.

[169] Storey, D. (2000), *Entrepreneurship, Small and Medium Sized Enteprirses and Puclic Policy*, Handbook of Entrepreneruship Research, pág. 473-511

4.1. Criterios de selección, seguimiento y accesibilidad al Programa

De acuerdo a sus Reglas de Operación, el Fondo PyME queda bajo responsabilidad de la Secretaría de Economía a través de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME). El Fondo PyME no cuenta con un organigrama propio y por tanto el único diseño institucional, se encuentra plasmado en el organigrama de la SPyME (ver Figura 20).

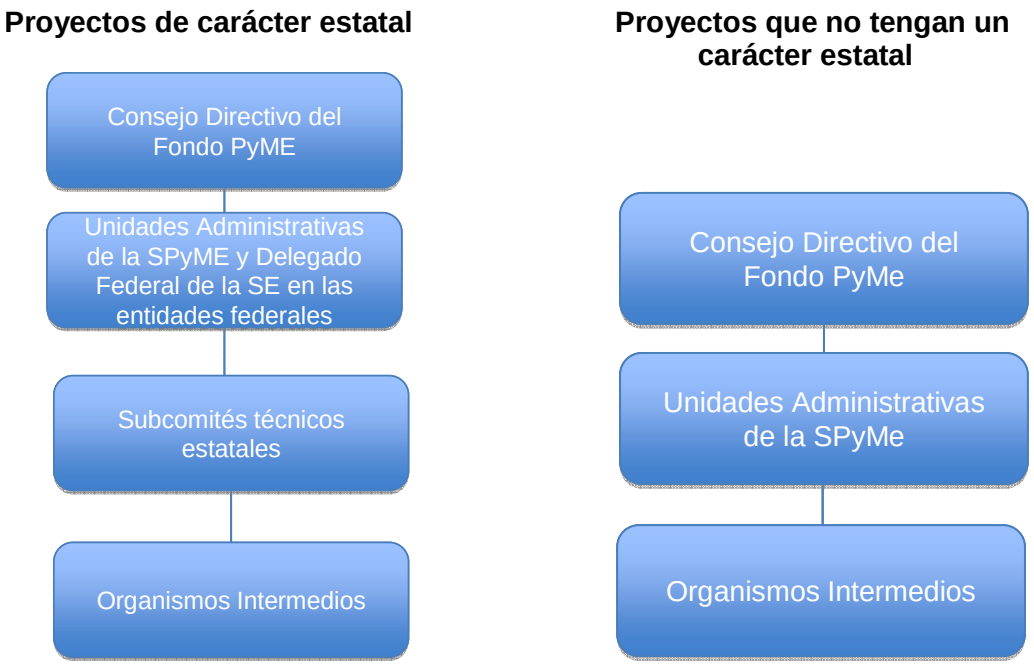
Figura 20. Estructura Orgánica de la SPyME[170]



El organigrama de la SPyME no podría ser evaluado en el aspecto de diseño institucional, pues no está lo suficientemente desagregado para analizar la estructura del Fondo. Por ello, se han utilizado las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos para inferir su estructura, en donde la autoridad para la toma de decisiones es el Consejo Directivo. Éste, es a su vez responsable de informar a las unidades administrativas las resoluciones tomadas, quienes informan a las delegaciones de las entidades federativas.

[170] Página web de la Secretaría de Economía. Estructura orgánica de la SPyME. Consultada el 16 de mayo de 2009. En : http://www.economia.gob.mx/?P=188

Figura 21. Organigrama Fondo PyME



4.1.1. Selección de beneficiarios

La primera etapa para la selección de los beneficiarios se realiza por parte de los OI, quienes eligen los proyectos de las MIPyMES que cumplan con los requisitos establecidos por el fondo. Posteriormente, se presenta la solicitud de apoyo a través de las cédulas de apoyo que se presentan en la ventanilla de recepción estatal o a través de la ventanilla de la SPyME. La aprobación de los proyectos se realiza por parte del sub-comité técnico o las direcciones de área adscritas de acuerdo al tipo de proyecto. (Ver
Figura 22).

La selección de los beneficiarios se realiza por parte de los OI, quienes eligen los proyectos de las MIPyMES que cumplan con los requisitos establecidos. Posteriormente, solicitan los apoyos del Fondo a través de las Cédulas de Apoyo. (Ver
Figura 22).

Figura 22. Proceso de selección de beneficiarios

Es importante mencionar que como las *unidades de análisis* son los OI, la selección de los beneficiarios no se lleva directamente a través de la SPyME. Por tanto, se asume que los OI realizan una selección adecuada de las MIPyMES, es decir, que realmente cumplen con las características de la población objetivo planteadas en las Reglas de Operación vigentes del Programa. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que existe una posibilidad de que los mecanismos de selección de los OI no sean infalibles y limiten el acceso a empresas que presentan características de elegibilidad para el Fondo PyME. Además de lo anterior existe la posibilidad de que los objetivos y el comportamiento de los OI no estén alineados con los estándares y expectativas establecidas por la SPyME en las diferentes actividades que tienen que realizar. Esto será retomando en el apartado sobre el análisis de los actores involucrados.

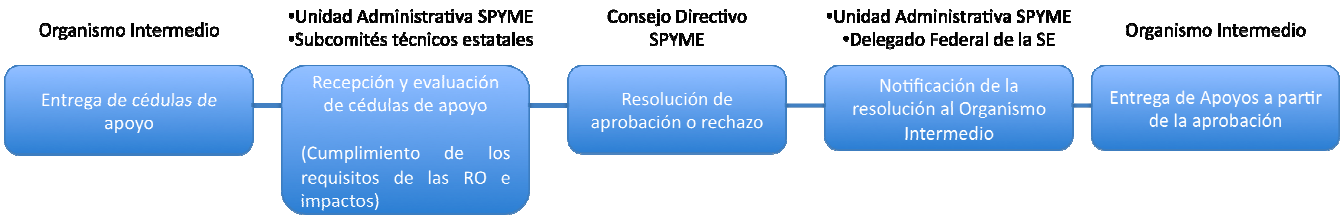
Por su parte, la SPyME selecciona a los OI de acuerdo a los criterios establecidos en las Reglas de Operación, donde todos los OI pueden acceder a los apoyos registrándose en el portal del Fondo PyME y acreditando la documentación sobre su existencia legal. Todos los OI que cumplan al menos uno de los objetivos del Fondo son elegibles.

Cabe señalar que la focalización del programa comprende un continuo entre acceso universal y focalización tal como se describió en la sección 1.1.2 de Políticas Públicas y alternativas de intervención. La focalización se encuentra en programas específicos como Mi Tortilla, en las aceleradoras de empresas, empresas tractoras, incubadoras. Dadas las otras categorías de apoyo todas las MIPyMES son prácticamente elegibles y se pueden adecuar fácilmente a las categorías de apoyo establecidas por el Programa por la gran variedad y niveles de objetivos tal como se describieron en la sección 1.5.2 del problema focal. Por otro lado, el equipo evaluador no encontró evidencia que comprometiera la estrategia de cobertura nacional, excepto cuando la posibilidad de apoyar proyectos a través del subcomité estatal es complicada y no esta disponible un Organismo Intermedio con quien operar los recursos a nivel estatal.

4.1.2. Evaluación de proyectos

Este apartado tiene como finalidad describir la entrega de los apoyos, así como analizar los mecanismos de evaluación. De acuerdo a las Reglas de Operación, el proceso general para la evaluación y resolución de los proyectos queda descrito en la Figura 23.

Figura 23. Proceso general de evaluación y resolución de los proyectos



De acuerdo a la figura 20, los proyectos que no tengan un carácter estatal deberán ser evaluados por la Unidad Administrativa SPyME y los que tengan un carácter estatal por el Subcomité Técnico Estatal.

El mecanismo de evaluación, de acuerdo a las Reglas de Operación, se define por el cumplimiento de tres criterios:

1. Cumplimiento de los requisitos descritos en el artículo 13 de las RO.
2. Viabilidad técnica y financiera de los proyectos para los cuales se solicitaron los apoyos del Fondo PyME en los tipos de apoyo (categorías, subcategorías y conceptos).
3. Los impactos que conllevará su ejecución en términos de los objetivos específicos del Fondo PyME.
4. No existe una parametrización de la evaluación de los proyectos presentados a dictaminación.

La Unidad Administrativa SPyME se compone de las siguientes direcciones quienes evaluarán de acuerdo a los conceptos de apoyo:

- Dirección General de Capacitación e Innovación Tecnológica
- Dirección General de Promoción Empresarial.
- Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio
- Dirección General de Oferta Exportable

La etapa 3 del Manual de Procedimientos del Fondo PyME 2009, describe los términos generales, procesos y los tiempos de la evaluación de las cédulas de

apoyo y documentación de soporte (del proyecto). En este sentido, el equipo evaluador observa que, si bien es cierto que se realizan observaciones cuando falta documentación en el proceso, los requisitos son de carácter general y no específico. Por ejemplo, la revisión de los impactos esperados que se presentan en la cédula de apoyo como la hoja rosa del IMSS que entregan los beneficiarios para comprobar los empleos generados que sin una validación, carece de sustento y no necesariamente demuestran el impacto esperado. Dicha situación podría comprometer el cumplimiento del objetivo del Programa. Por tanto, se sugiere valorar la pertinencia de incorporar dichos elementos en el proceso de selección. Es importante notar que en algunos casos el OI puede no estar familiarizado con los lineamientos generales y al momento de someter un proyecto a aprobación, éste puede ser rechazado a pesar de tener varios elementos favorables para que sea un proyecto viable.

Dentro de la etapa de resolución por parte del Consejo Directivo, existe un procedimiento donde se describe que: "[…] *los miembros del Consejo Directivo del Fondo PyME determinan si la entidad u organismo que presenta las cédulas de apoyo se puede considerar como Organismo Intermedio, en el caso que no se encuentre mencionado expresamente en las Reglas de Operación*[…]".[171]

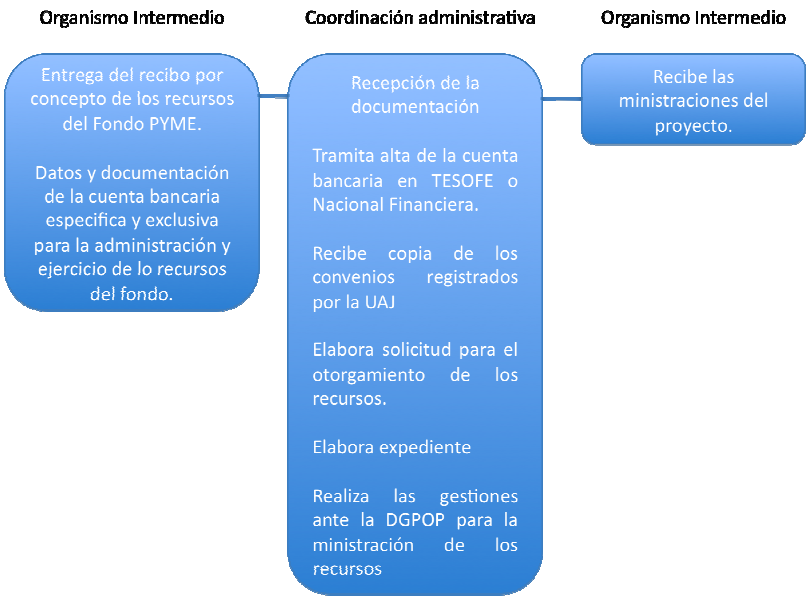
El equipo evaluador considera que la calidad y pertinencia de los servicios brindados por el OI deben tomarse en cuenta desde el inicio del proceso, en la evaluación de las cédulas de apoyo, pues el OI es un actor importante durante todo el proceso, y la certificación oportuna del mismo permitirá un mejor seguimiento del proyecto.

4.1.3. Tipos de apoyo y su entrega

Los tipos de apoyo que otorga el Fondo se describen en extenso en el Anexo 3 del Manual de Procedimientos criterios y lineamientos para la integración de proyectos, donde se especifica cada uno de los apoyos dentro de cada concepto y que restricciones existen para cada uno. Para la entrega del apoyo es necesario que esté aprobado el proyecto, y haber realizado la subscripción de los instrumentos jurídicos para el otorgamiento de los apoyos del Fondo PyME.

[171] Manual de Procedimientos del Fondo PyME 2009. Etapa 4. Resolución (aprobación o rechazo) de los proyectos por el Consejo del Fondo PyME, p. 3, numeral 13.

Figura 24. Proceso general para la entrega del recurso económico.

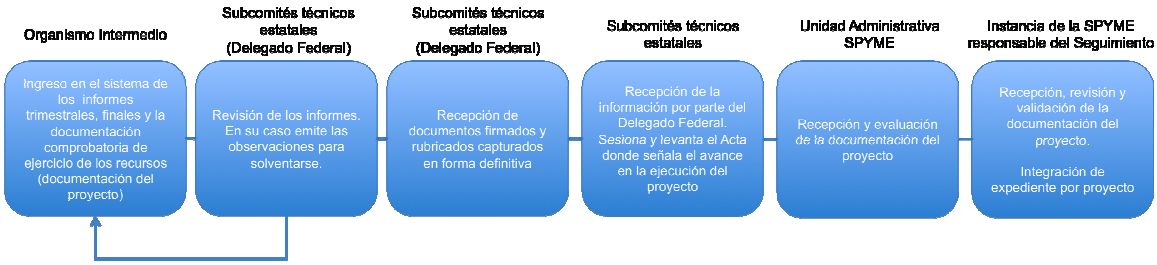


Los tipos de apoyo que otorga el Fondo se compararon con los que se otorgan a nivel estatal, para relacionar si existían "paralelismos" de apoyos en los dos niveles. Sin embargo, el equipo evaluador ha identificado que el gobierno estatal generalmente promueve el acceso al Fondo PyME. Se necesita considerar que no todas las entidades federativas participan en todos los conceptos de apoyo del Fondo PyME, por lo que es necesario alinear los programas estratégicos a las necesidades de las MIPyMES en cada región para destinar recursos económicos a los conceptos que tengan un mayor impacto regional.

4.1.4. Seguimiento de resultados

De acuerdo al Manual de Procedimientos 2009, para los proyectos de carácter estatal el procedimiento de supervisión, verificación y seguimiento se efectúa como se muestra en la Figura 25.

Figura 25. Proceso general de seguimiento.



El proceso de supervisión, verificación y seguimiento en el caso que advierte el cumplimiento de la obligación a cargo de los OI de la presentación de los informes y/o documentación comprobatoria, tiene una duración de cinco días hábiles en el supuesto que no se presenten observaciones por parte del Subcomité Técnico. Si existen observaciones derivadas del proceso, se suman 5 días hábiles más para que se solventen y se evalúe de nuevo el proyecto.

Cabe señalar que el proceso para proyectos de carácter estatal presenta un monitoreo adecuado ya que son 3 áreas las que validan y evalúan la información del proyecto.

A continuación se enlistan los dos casos que pueden surgir en la presentación de informes:

1. Se advierte el cumplimiento de la obligación a cargo de los OI de la presentación de los informes y/o documentación comprobatoria.

    a. El OI de carácter estatal no incurrió en las faltas a que se refiere el artículo 34 de las Reglas de Operación.

    b. El OI de carácter estatal incurrió en las faltas a que se refiere el artículo 34 de las Reglas de Operación.
        i. El OI de carácter estatal contesta escrito y subsana irregularidades u omisiones.
        ii. El OI de carácter estatal no subsana irregularidades u omisiones

2. No se advierte el cumplimiento de la obligación a cargo de los OI de la presentación de los informes y/o documentación comprobatoria
    a. El OI de carácter estatal contesta escrito, presenta informes y subsana irregularidades u omisiones.
    b. El OI de carácter estatal no subsana irregularidades u omisiones

Los actores involucrados en la evaluación son los siguientes:

- En los proyectos de carácter estatal los subcomités técnicos estatales serán la instancia que coadyuvará al seguimiento, control y vigilancia del Fondo PyME para asegurar el buen uso, manejo y destino de los recursos y el cumplimiento de las metas e impactos.

- En los proyectos de carácter no estatal las Unidades Administrativas de las SPyME serán la instancia que coadyuvará al seguimiento, control y vigilancia del Fondo PyME para asegurar el buen uso, manejo y destino de los recursos y el cumplimiento de las metas e impactos.

Por otro lado, el proceso de seguimiento a través de informes trimestrales y finales es adecuado, pues contempla los posibles casos de un incumplimiento por parte del OI. Esto permite llevar a cabo las acciones correspondientes para enmendar la falta o de lo contrario, solicitar el reintegro del recurso económico de acuerdo a la falta cometida.

4.2. Coordinación con otros programas federales y actores que intervienen en la operación del Programa.

Para este apartado, el equipo evaluador realizó un inventario sobre los programas que ofrecen las Secretarías de Desarrollo Económico de las 32 entidades federativas. A partir de esto se hizo un análisis de duplicidades, complementariedades o sinergias que el Programa presenta con otros programas gubernamentales.

La conclusión del equipo evaluador es que el Fondo PyME ha sido adoptado por los gobiernos estatales para promover el desarrollo económico de cada estado. Algunos de estos estados han puesto particular énfasis en gestionar los proyectos para poder tener la certeza de que los proyectos que se apoyan coincidan con sus objetivos estratégicos en materia de desarrollo económico, en cambio otros sólo difunden el Programa.

Las duplicidades en los tipos de apoyo se han presentado con otros programas de carácter federal. Tal es el caso de INNOVAPyME del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) de la Secretaría de Economía.

En el caso particular de duplicidades, se expone el siguiente caso:

Tabla 23. Duplicidades con otros programas federales

Tipos de beneficiario	Tipo de apoyo	Actores involucrados	Restricción para el apoyo
MIPyMES	Desarrollo de soluciones informáticas o de medios interactivos	▪ Secretaría de Economía: PROSOFT ▪ Organismo Promotor: Gobierno Estatal ▪ Beneficiario: Empresa)	Proyectos dirigidos a incrementar la demanda del uso de Tecnología de Información (TI) y medios interactivos basados en TI. Dichos proyectos sólo podrán ser presentados por empresas usuarias de TI que deseen adquirir y/o contratar el desarrollo o compra de un producto y/o servicio relacionado a las TI o medios interactivos basados en TI donde el 100% de los recursos recibidos del PROSOFT deberán utilizarse para el pago del producto y/o servicio. Para ello deberán contratar a una o varias empresas, agrupamientos empresariales y/o empresas integradoras del sector de TI basado(s) en territorio nacional que cuente(n) con: **- Una certificación, evaluación formal o verificación en un modelo o norma de calidad (validado por la instancia ejecutora)**
Empresas gacelas	Desarrollo de soluciones informáticas que proporcionen valor agregado a los productos, procesos y/o servicios de las MIPyMES	▪ Secretaria de Economía ▪ Organismo Intermedio (Gobierno Estatal u otro) ▪ MIPyMES	No existen restricciones.

En el cuadro anterior se expone una duplicidad en el apoyo al desarrollo de soluciones informáticas, el cual proporciona un valor agregado al usuario que lo solicita. Sin embargo, el PROSOFT sí expone la restricción que la empresa a desarrollar la solución informática deberá contar con una certificación, evaluación formal o verificación en un modelo o norma de calidad. Esta restricción garantiza un desarrollo acorde a un modelo de calidad que satisfaga al usuario final. En el caso del Fondo PyME no existe ninguna restricción para este tipo de desarrollo tecnológico.

Por otro lado se comparan algunos elementos de los programas en los que al ser la misma población objetivo, existen diferencias en los puntos críticos del apoyo al proyecto. En la Tabla 24 se muestran algunas comparaciones realizadas.

Tabla 24. Comparación con otros programas federales.

PROCESO CRÍTICO	FONDO PyME	Proyectos de Investigación, de Desarrollo o de Innovación Tecnológica	Observación
CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS	El mecanismo de evaluación de acuerdo a las Reglas de Operación se define por el cumplimiento de tres criterios: 1. Cumplimiento de los requisitos descritos en el artículo 13 de las RO. 2. Viabilidad técnica y financiera de los proyectos para los cuales se solicitaron los apoyos del Fondo PyME en los tipos de apoyo (categorías, subcategorías y conceptos). 3. Los impactos que conllevará su ejecución en términos de los objetivos específicos del Fondo PyME. Documentación de soporte Proyecto en extenso que debe contener:	La Convocatoria en su punto 5 enuncia: "La evaluación se realizará mediante una **Metodología Paramétrica de Evaluación** que forma parte de la presente convocatoria, con la que se calificará de manera cuantitativa cada propuesta y a través del cumplimiento de umbrales mínimos por criterios se determinará, en su caso, la aprobación de asignación de recursos."[172] Los criterios de evaluación para cada una de las modalidades se detallarán en los Términos de Referencia los cuales de manera general consideran los siguientes puntos: ▪ <u>Calidad de la propuesta</u>. Expresada como	Los documentos se limitan a establecer los requisitos de comprobación y en términos generales ningún documento, Reglas de Operación (anexos) o Manual de Procedimientos del Fondo PyME, describe de manera detallada la metodología para realizar la evaluación de proyectos, es decir no están parametrizados los elementos para determinar la viabilidad de los proyectos.

PROCESO CRÍTICO	FONDO PyME	Proyectos de Investigación, de Desarrollo o de Innovación Tecnológica	Observación
	a) Objetivos, metas y resultados esperados. b) Justificación del proyecto/programa. c) Especificación de los productos, procesos, materiales o servicios a desarrollar que describan el contenido innovador y tecnológico. d) Análisis del mercado. e) Cronograma de actividades f) Entregables técnicos del proyecto. g) Cotización(es) en hoja membretada (s) y firmada(s) por el proveedor.	pertinencia, objetivos, metas, productos esperados y contenido innovador. ▪ Implementación. Expresada como metodología, capacidad de ejecución, vinculación con instituciones de educación superior y centros o institutos de investigación y congruencia costo y actividades. ▪ Impactos. Beneficios reales y mecanismo de implementación de resultados.	
INDICADORES	Algunos indicadores de impacto que se mencionan en las reglas de operación: • Número de empleos mejorados. • Número de empresas que incrementaron sus ventas como resultado del apoyo recibido. • Número de empresas que incrementaron su rentabilidad.	Alguno de los indicadores que reportan anualmente: • Número de registros de propiedad intelectual asociados a proyectos apoyados. • Índice de producción tecnológica e innovación en las empresas (nuevos productos, procesos o	Los indicadores que se reportan en el programa INNOVAPyME, permiten obtener un panorama más completo sobre el impacto directo en la productividad de la empresa, en el caso específico del crecimiento de ventas.

PROCESO CRÍTICO	FONDO PyME	Proyectos de Investigación, de Desarrollo o de Innovación Tecnológica	Observación
	• Número de empresas atendidas en innovación tecnológica que generan un producto y/o proceso innovador.	servicios generados por proyectos apoyados) • Monto de inversión privada en IDT • Índice de producción tecnológica e innovación en las empresa (nuevos productos, procesos o servicios generados por proyectos apoyados) • Incremento en la competitividad del sector productivo. ▪ Crecimiento en ventas. (Incremento en base gravable). ▪ Incremento en márgenes y rentabilidad de las empresas. ▪ Renovación de productos. ▪ Nuevos empleos de mayor valor.	

A continuación, en la tabla 25 se presenta una comparación con el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT), pues tanto dicho programa como el Fondo PyME tienen apoyos para el Desarrollo de soluciones informáticas o de medios interactivos.

Tabla 25. Comparación con el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)

PROCESO CRÍTICO	FONDO PyME	PROSOFT	Observación
SUSCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LOS APOYOS	Las reglas de operación del Fondo PyME establecen: Artículo 24. Para otorgar los apoyos a los Organismos Intermedios para la ejecución de los proyectos de carácter estatal, es necesaria la suscripción de un convenio de adhesión. Para otorgar apoyos al Organismo Intermedio para la ejecución de los proyectos de carácter nacional, regional o estatal (sin aportación de recursos por el Gobierno Estatal) se suscribirá un convenio de colaboración entre éste y el titular de unidad administrativa competente de la SPyME. **En su caso, el OI:** Deberá recabar los recibos correspondientes del beneficiario o su representante legal, en donde señale claramente el monto de apoyo del	El PROSOFT en sus reglas de operación establece: Artículo 30. Son obligaciones de los Organismos Promotores: Suscribir los correspondientes instrumentos jurídicos con la SE, a través de la Subsecretaría, y los convenios de adhesión con los Beneficiarios conforme a lo previsto en las presentes Reglas de Operación y sus Anexos Artículo 38. Para acceder a los Apoyos del PROSOFT, los Organismos Promotores deberán apegarse a lo descrito en el Anexo C de las presentes Reglas de Operación así como lo que determine el Consejo Directivo cuidando particularmente las siguientes acciones o puntos: Suscribir los convenios de adhesión con la SE	En este punto el equipo evaluador considera que es necesario instrumentar regulaciones y garantías del manejo de los recursos, al obligar al Organismo Promotor a celebrar convenios o algún instrumento jurídico que asegure el cumplimiento de las obligaciones que adquiere al participar en el programa.

PROCESO CRÍTICO	FONDO PyME	PROSOFT	Observación
	proyecto aprobado y entregarlo a la SPyME o al Subcomité (carácter estatal), según corresponda. Celebrar convenios o los instrumentos jurídicos con los beneficiarios del proyecto aprobado, mediante los cuales se asegure el cumplimiento de las obligaciones de éstos.	por conducto de la Instancia Ejecutora o la Delegación correspondiente y los Beneficiarios conforme a los Anexos D, E y F	

Por otro lado, es importante realizar una comparación con el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), pues es el Programa con el cual existe un riesgo de duplicidad. A pesar de no estar dirigido a la misma población objetivo, FONAES forma parte de los programas que apoyan a las MIPyMES y por tanto contribuye a los objetivos planteados en el PND y en el Plan Sectorial de Economía y a algunos de los objetivos del Fondo PyME, además de ser el de mayor relevancia después del Fondo PyME.

Ambos programas tienen la característica de estar desconcentrados, pues la selección de proyectos se hace a nivel local (en Fondo PyME, para los proyectos de carácter estatal funciona de la misma manera). Sin embargo, existen ciertas particularidades en la operación de ambos programas y su análisis podría conducir a recomendaciones más acertadas por parte del equipo evaluador. Las observaciones que se realizaron se presentan en la Tabla 26.

Tabla 26. Comparación entre FONAES y Fondo PyME

CRITERIO	FONAES	Fondo PyME
Presupuesto aprobado 2007 (millones de pesos)	1,328.20	2,743.40
Presupuesto aprobado 2008 (millones de pesos)	1,231.23	3,574.01
Objetivo	**Contribuir a la generación de ocupaciones** entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la	Promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación,

CRITERIO	FONAES	Fondo PyME
	creación y consolidación de proyectos productivos.[173]	viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, y las iniciativas de los emprendedores, así como a aquellos que promuevan la inversión productiva que permita **generar más y mejores empleos, más y mejores micro, pequeñas y medianas empresas, y más y mejores emprendedores**
Tipos de apoyo	Es el apoyo que se otorga en efectivo para abrir o ampliar un negocio, incluyendo capital de inversión y capital de trabajo.	Por su parte el Fondo PYME otorga recursos a las MIPyMES para infraestructura que las equipe y favorezca el entorno de negocios; recursos para servicios de consultoría y capacitación; y acceso al financiamiento.

Como se puede observar, la cuestión presupuestaria siempre es importante tanto para la evaluación de diseño como para la de procesos. Una de las razones es porque el presupuesto determina la población meta a alcanzar en el año, es decir, la cobertura del programa. El comparativo de ambos programas es relevante en este ámbito, pues a pesar de que el Fondo PyME cuenta con más del doble del presupuesto de FONAES, éste le sigue en el presupuesto autorizado para programas sujetos a reglas de operación en el rubro de *Micro, pequeñas y medianas empresas productivas y competitivas* clasificado en el PEF 2008, el cual asciende a 5,836.5 mdp.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que debido a los objetivos tan amplios o generales del Fondo PyME, algunas de los productos o entregables de FONAES podrían quedar incluidos, es decir, que en teoría cualquier micro empresa elegible para FONAES también podría serlo para el Fondo PyME. Así, la población objetivo de FONAES queda dentro de la del Fondo PyME. Es por ello que en teoría podría existir el riesgo de duplicidad, pues los criterios de elegibilidad de ambos programas lo permiten. Sin embargo, el equipo evaluador no tiene evidencia para asegurar que esto ocurre en la práctica, pues podría argumentarse que las características de la población objetivo de FONAES son muy específicas[174], y quizá por el proceso de selección de

[173] Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), p. 2
[174] Su población objetivo se define como "la población rural, campesinos, indígenas y población urbana con escasez de recursos, que demuestre su capacidad organizativa, productiva,

proyectos a través de un OI en Fondo PyME, ésta no podría acceder tan fácilmente a los apoyos.

Los tipos de apoyo que ofrece FONAES son prácticamente los mismos que el Fondo PyME, pues dan recursos para capacitación y equipamiento, así como el fácil acceso al financiamiento. A diferencia del Fondo PyME, FONAES otorga los recursos directamente a las micro empresas, mientras que el Fondo PyME lo hace a través de los OI.

El Fondo PyME a través de PyMEEXPORTA también podría mostrar duplicidad con PROMÉXICO pues ambos programas tienen por objetivo asistir a las MIPyMES que quieren iniciar su proceso de exportación. Aunque la población objetivo es la misma, dichos programas buscan asistir a las MIPyMES en diferentes aspectos. Por un lado PROMÉXICO está más enfocado a difundir y promover el comercio exterior y las inversiones apoyando a las MIPyMES para que participen en ferias y misiones comerciales en el exterior mientras que PyMEEXPORTA otorga instrumentos de registro, acompañamiento y gestión que están más enfocados a las necesidades particulares de cada MIPyME. Sin embargo, en la práctica, como se muestra en la tabla 27, ambos programas podrían presentar duplicidad en algunos servicios.

empresarial para abrir o ampliar un negocio". ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad. (2008,29 de diciembre). Consultado en: http://www.fonaes.gob.mx/pdf/Reglas%20de%20operacion%20FONAES.pdf

Tabla 27. Comparación entre PyMEEXPORTA y PROMÉXICO

PyMEXPORTA	PROMÉXICO	DUPLICIDAD
• Consultoría especializada para desarrollar proyectos de exportación. **• Asesoría en materia aduanera en México.** **• Información de mercados y disposiciones legales de exportación.**	**• Asesoría especializada en el exterior** Servicio que consiste en proporcionar información por escrito a un beneficiario por parte de un asesor comercial ubicado en una Oficina de Representación en el Exterior. **• Asesoría especializada** Servicio que consiste en proporcionar información por escrito a un beneficiario por parte de un asesor comercial y/o de negocios ubicado en México.	Ambos programas se enfocan en proporcionar las herramientas y asesoría para que las PyMES comiencen con el proceso de exportación. Sin embargo PROMÉXICO, se enfoca en realizar misiones comerciales, pabellones y fomentar la participación en ferias. Los Centros PyMEXPORTA operan con una metodología de registro, acompañamiento y gestión de apoyos institucionales de acuerdo con los requerimientos de los empresarios, el servicio de atención es personal y a la medida de las necesidades de cada empresa.
• Promoción en mercados internacionales.	**• Promoción de oferta exportable.** Servicio que consiste en promocionar en el extranjero a través de la Oficina de Representación en el Exterior (OREX) los productos y/o servicios de beneficiarios. Dicha promoción es realizada mediante el envío a las OREX de muestrarios, catálogos, listas de precios y especificaciones técnicas por cuenta y cargo del beneficiario.	
• Capacitación en el proceso exportador.	**• Capacitación en negocios internacionales.** Seminarios, cursos y diplomados especializados en negocios internacionales de acuerdo a sus requerimientos.	

5. Conclusiones y recomendaciones finales para mejorar el diseño del Fondo PyME

En esta sección presentamos las principales conclusiones del análisis presentado anteriormente y generamos una serie de recomendaciones para mejorar el diseño del Fondo PyME. Es importante mencionar que las propuestas que planteamos en esta etapa consideran los avances y esfuerzos realizados por el Fondo PyME para consolidar una política articulada que promueva un mejor desarrollo de las MIPyMES en México. Estas recomendaciones tienen el objetivo de enriquecer los criterios, elementos y alcances del Fondo PyME para hacerlos más consistentes y funcionales.

Como conclusiones principales y sintetizadoras de la evaluación de diseño, el equipo evaluador plantea las siguientes:

a) A nivel general, el *diseño conceptual* del Fondo PyME presenta una serie de objetivos e instrumentos normativos amplios y generales que le permite apoyar a un gran número de proyectos distintos. En este sentido, el diseño del Fondo PyME es *consistente en la medida en que atiende a un sector con mucha heterogeneidad* y *debilidades amplias en condiciones regionales dispares y en un entorno económico y social particular.* No obstante, presenta limitaciones y áreas de oportunidad que deben ser correctamente valoradas y resueltas, específicamente las relacionadas con:

- Depuración y articulación de objetivos en base a un análisis formal de problemáticas particulares.
- Fomento de una cultura de evaluación en el programa y sus actores.
- Fortalecimiento de la coordinación institucional.
- Mejora de la comunicación de estrategias y acciones.
- Consideración de la lógica que fundamenta la entrega de apoyos a través de proyectos continuos y articulados, y programas y no a través de proyectos aislados.
- Desarrollar un libro blanco[175] para comunicar la estrategia México Emprende.

Todo lo anterior a efecto de que el Fondo PyME brinde más y mejores beneficios.

b) El *diseño operativo* del Fondo PyME presenta una arquitectura que le permite una operación descentralizada, otorgar diversos tipos de apoyo y llegar a todos los estados. El diseño operativo es *consistente con la necesidad de contar con un proceso estandarizado y flexible que permita*

[175] Libro blanco ("white paper") es un reporte o guía que enuncia una política pública, una acción propuesta o un asunto de interés y en donde se establece lo que se quiere resolver y cómo.

procesar una gran cantidad de solicitudes de proyectos con fines distintos. Sin embargo, presenta algunas limitaciones y deficiencias que afectan su capacidad para lograr un impacto mayor. Entre las áreas de oportunidad se encuentran:

- Coordinación para la acción con los diversos actores que intervienen en el programa
- Evaluación de proyectos y selección de beneficiarios
- Entrega oportuna de los recursos
- Seguimiento efectivo de resultados

Estas limitaciones y deficiencias obligan a replantear algunos elementos del diseño operativo del Fondo PyME para mejorar su operación y generar mayores impactos. A continuación presentamos las conclusiones y recomendaciones específicas que se derivan de la evaluación de diseño del Fondo PyME.

5.1 Problema Focal

5.1.1 Conclusiones

1) El problema focal de baja "competitividad de las MIPyMES" está identificado pero no está claramente definido. A nivel general "competitividad" es un concepto entendible. No obstante, lograr "MIPyMES competitivas" es un objetivo demasiado amplio como para ofrecer una orientación precisa sobre los objetivos específicos y su articulación, y de esta manera poder establecer la matriz de indicadores (MIR) y realizar la evaluación de impacto del Programa en los diferentes segmentos de población objetivo.

2) Los diversos objetivos planteados por el Fondo PyME no están articulados ni enfocados en función de un propósito claramente definido. Los objetivos planteados no contestan las preguntas: qué se quiere lograr, en qué nivel (componentes o resultado directo del apoyo, propósito o impacto del apoyo, fin o contribución a objetivos superiores) y en dónde (emprendedores, microempresas, PyMES, gacelas, tractoras). Esto dificulta establecer una adecuación y enfoque apropiado para el Fondo PyME. Esta falta de enfoque puede tener las siguientes consecuencias:

- No ofrece una guía para la elaboración de proyectos, pues no se establece claramente lo que se espera de un tipo de apoyo particular.
- No proporciona una guía para la definición de parámetros o criterios claros de selección de proyectos.
- No se articulan los instrumentos con los logros esperados.

- Crea confusión en la población objetivo y en los Organismos Intermedios (OI) en relación con los tipos de apoyo y sus requisitos.
- Los objetivos no están ligados con los requisitos de comprobación de resultados (unos se encuentran en las reglas de operación y otros se encuentran en el manual de procedimientos).

3) No existe una justificación técnica de los objetivos del Fondo PyME ni de los segmentos de población objetivo atendidos, que incluya un análisis de problemas formal (con relaciones causa-efecto), considerando, por ejemplo, la experiencia de los diferentes actores (externos a la SPyME). Asimismo, no se aprecia la existencia de un estudio formal de las fallas de mercado que inciden directamente en la problemática de las MIPyMES y que justifican la intervención pública. Todas las carencias mencionadas limitan tanto la articulación de los objetivos descrita en el inciso anterior, como el establecimiento de los supuestos bajo los cuales el Fondo PyME pretende impactar en las diferentes categorías y segmentos de apoyo. Además, impiden una retroalimentación efectiva que permita mejorar el programa.

4) En los últimos años ha existido una mayor atención hacia la problemática que impide a las MIPyMES contribuir de forma más efectiva y decisiva al desarrollo competitivo de una economía. Esta atención se ha reflejado en una mayor cantidad de programas e instrumentos para atender dicha problemática. Sin embargo, a pesar de que se ha generado una oferta de apoyos y servicios muy amplia, la gran mayoría de las veces ésta se ofrece sin una coordinación y enfoque integral adecuado, lo cual podría comprometer su coherencia y consistencia limitando así el impacto esperado.

5) En las acciones recientes del Fondo PyME se ha observado una evolución importante para consolidar un enfoque integral y coherente de atención a diferentes segmentos de la PyME. Es decir, han pasado de un enfoque “todo para todos” a un enfoque más diligente y puntual en la atención ("tiros de precisión") a las MIPyMES. Sin embargo, a pesar de esta tendencia no ha habido una adecuación de la gran variedad de objetivos planteados por el Fondo en las Reglas de Operación.

6) Dada la relevancia que el empleo tiene en la aspiración de las diferentes políticas públicas para las MIPyMES, la revisión de la evidencia a nivel internacional sugiere que la generación de empleo como un indicador de impacto de corto plazo no es adecuado por la siguientes razones: dependiendo del tipo de apoyo y del tiempo necesario para que este efecto sea observable es más probable observar la generación de empleo en el mediano y largo plazo. Difícilmente se observará este indicador en el corto plazo. Además, existen otros factores externos al Fondo PyME que inciden directamente sobre esta generación de empleos.

7) A pesar de que el empleo no es un indicador a nivel de propósito del programa en la MIR, el Fondo PyME utiliza este concepto como requisito de comprobación de impacto en el corto plazo y lo reporta como impacto del

programa en diferentes documentos oficiales (informe de gobierno). Además de ser inadecuado, este enfoque puede ser infructuoso y costoso para las empresas beneficiadas, los OIS y el mismo Fondo PyME.

8) La cultura de evaluación en el Fondo PyME es incipiente pero insuficiente. A pesar de existir referencias nacionales (foro y documentos del Banco Mundial en el año 2004, documento de política pública de la OCDE en el 2007) e internacionales (declaración ministerial sobre PyMES de la OCDE en Estambul en el 2004 y lineamientos de la OCDE para la evaluación de políticas públicas en PyMES en el 2008) no se observa una trayectoria de consolidación de esta cultura que incluya entre otras cosas: el establecimiento de impacto de programas y categorías de apoyo, evidencia de mejora del programa como consecuencia de las evaluaciones, y el establecimiento de un diálogo con los diferentes actores involucrados en la evaluación.

Las implicaciones de las conclusiones anteriores son importantes, ya que los cambios y adiciones de iniciativas y programas que ha tenido la política pública en México en los últimos años no ha pasado por el matiz de una reflexión cuidadosa derivada de una evaluación de impacto.

5.1.2 Recomendaciones

En relación con el análisis realizado en esta evaluación de diseño y en las conclusiones del mismo, el equipo evaluador hace las siguientes recomendaciones con relación al problema focal:

a) Definir claramente el problema focal del Fondo PyME y establecer muy pocos objetivos que engloben el propósito del programa (por ejemplo crecimiento, productividad o consolidación). A partir de esta definición, depurar y articular los 32 objetivos del Fondo PyME en función de cada programa o segmento de apoyo.

b) Revisar la expectativa de empleo en las diferentes áreas del programa (i.e. evaluación de proyectos, seguimiento e impacto) con el objetivo de establecer condiciones razonables que hagan más eficiente y efectivo al programa.

c) Establecer una estrategia para desarrollar una cultura de evaluación que se extienda a los diferentes actores. Esta estrategia deberá contener:

- Un plan para incorporar evaluaciones de impacto de nivel 5-6 de acuerdo al marco de la OCDE.
- Acciones concretas para desarrollar el padrón de beneficiarios que sirva como línea basal para el seguimiento y evaluación de impacto.
- Desarrollar una base de datos que permita mantener un registro de las empresas que solicitaron apoyos y fueron rechazadas.
- Plan de comunicación de la estrategia de evaluación del Fondo PyME.

5.2 Planeación Estratégica

5.2.1 Conclusiones

1) El Fondo PyME se encuentra alineado con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Economía. En esta relación formal se puede observar que el empleo se considera parte fundamental de la visión de los programas de la Secretaría de Economía. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, la generación de empleo como resultado de los apoyos otorgados por el Fondo PyME difícilmente se podrá observar en el corto plazo.

2) Dentro de las prioridades estratégicas del Fondo se encuentra la de consolidar un enfoque de fomento empresarial fundamentado en programas que parten del concepto de cinco segmentos y cinco productos, más que en proyectos. La evolución prevista del Programa contempla el despliegue de la nueva estrategia llamada México Emprende. Sin embargo, el equipo evaluador considera que esta estrategia y su plan de implementación no se ha comunicado y explicado de manera suficiente a los diferentes actores que forman parte de la red de Fondo PyME incluyendo delegaciones federales, OIS, cámaras industriales, así como a la comunidad empresarial y a las mismas PyMES beneficiarias del Fondo.

3) La apreciación de la información recabada con diferentes actores, sobre elementos estratégicos y de planeación, sugiere que uno de los puntos críticos que se desprenden del diagnóstico estratégico es la insuficiente coordinación y comunicación institucional con los principales actores del Fondo PyME. Un ejemplo de esto es la limitada coordinación con delegaciones federales, y la escasa comunicación y retroalimentación con actores sobre la estrategia México Emprende. Esta insuficiencia limita cualquier esfuerzo de planeación que pretenda atender los asuntos estratégicos y tácticos del Programa. Además, limita la oportunidad de enriquecer las propuestas y modificaciones de política pública con la experiencia de otros actores e instituciones.

4) El equipo evaluador concluye que el proceso de planeación estratégica del Fondo PyME es poco participativo y formal dada la gran variedad de actores involucrados en lograr resultados tangibles. Esta valoración implica que la planeación estratégica del Fondo no involucra a los diversos actores ni está realizada de forma sistemática. De esta manera, difícilmente las prioridades y acciones que emanen de ejercicios de planeación internos (hacia dentro de la SPyME) desarrollarán consensos y coordinarán de forma efectiva la acción colectiva.

5) El diseño y el plan previsto por el Fondo PyME para la nueva estrategia de México Emprende debería subsanar las debilidades de la política pública y los instrumentos actuales con relación al diseño, operación e impacto del Fondo PyME.

5.2.2 Recomendaciones

En relación con el análisis realizado en esta evaluación de diseño y en las conclusiones del mismo, el equipo evaluador hace las siguientes recomendaciones con relación a la planeación estratégica:

a) Establecer un proceso de planeación estratégica sistemático y permanente que se vincule con la MIR del Programa. Este proceso debe complementar a la planeación formal que se realiza para desarrollar los programas sectoriales o los programas de acción específicos del gobierno federal. Además, el sistema de planeación debe identificar los asuntos estratégicos que pueden tener un impacto en la misión y propósito del programa y en sus características futuras, así como en sus prioridades estratégicas.

b) El proceso de planeación que se recomienda tiene que ser comprensivo e incluyente. Por comprensivo nos referimos a la variedad de actividades que existen entre la formulación y ejecución de las estrategias y acciones que se definan. Por incluyente nos referimos al involucramiento de los actores principales, en los diferentes ámbitos de apoyo del Fondo, como los OIS y aquellos actores fundamentales para la coordinación institucional (SEDECOS y delegaciones federales).

El nivel de involucramiento dependerá de los asuntos estratégicos en cuestión. Éste podrá darse a un nivel meramente *informativo*, pasando por los niveles de *consulta* (toma en cuenta planteamientos y preocupaciones de los actores); *involucramiento* (toma en cuenta planteamientos y preocupaciones de los actores y las refleja en las decisiones y acciones); *colaboración* (recomendaciones que son incorporadas al nivel máximo, pues influyen en las decisiones y alternativas); y *facultamiento* (se implementarán la recomendación es de los actores).

c) Ejecutar las recomendaciones planteadas en esta evaluación de diseño con los lineamientos de planeación del inciso anterior. Estas recomendaciones pueden incluir la revisión y articulación de objetivos, el análisis formal de problemas, la ejecución de la estrategia México Emprende, así como otros aspectos relacionados con el diseño y operación del Fondo.

d) Comunicar el plan estratégico del Fondo PyME y México Emprende a los diferentes actores que contribuyen con los objetivos del Fondo y la política pública en general.

5.3 Marco Lógico 2009

5.3.1 Conclusiones

1) La población objetivo no queda bien definida en las reglas de operación, en términos de establecer características que diferencien segmentos empresariales prioritarios a atender. Si bien la estrategia de 5x5 intenta enfocar esta visión no está consolidada, debido a que no la comunica de manera clara y articulada.

2) Como resultado del análisis de involucrados en esta sección, se observa una gran diversidad de actores que inciden en la operación (procesos) y efectividad (impacto) del Fondo PyME. Dicha diversidad tiene dos efectos:

- Uno positivo que está relacionado con la riqueza de visiones y perspectivas sobre la problemática de la MIPyME y sus soluciones.

- Uno negativo que está relacionado con los intereses particulares de cada actor involucrado que pudieran divergir con los del Fondo PyME en un momento determinado. Los objetivos explícitos e implícitos de los proyectos están determinados por este contexto. En este sentido, la divergencia de objetivos podría incidir de manera sustancial en el logro u optimización de los resultados esperados. El equipo evaluador considera que los mecanismos y estrategias del Fondo PyME para alinear estos intereses no son claras.

3) La falta de precisión en la definición del propósito del Fondo PyME complica la elaboración de una Matriz de Indicadores consolidada en sus lógicas vertical y horizontal.

- Con respecto a la *lógica vertical,* ésta se ve comprometida en el sentido de que no todas las *Actividades* están correctamente definidas y tampoco son suficientes para el logro de los *Componentes*.

- Por su parte, si bien los *Componentes* son adecuados para el logro del *Propósito*, se sugiere revisar su redacción dentro de la MIR. Asimismo, para este nivel, el equipo evaluador sugiere añadir el fortalecimiento de los OIS debido a que éstos inciden directamente en el logro del Propósito del Fondo y por lo tanto no pueden ser un supuesto.

- A nivel *Propósito* “MIPyMES competitivas” representa un objetivo muy amplio, debido a que puede implicar distintos conceptos, los cuales no necesariamente están articulados; es decir, el concepto de competitividad varía dependiendo el contexto en el que se desarrolle (i.e. consolidación, sobrevivencia, crecimiento y desarrollo). Por ello, se reitera la necesidad de precisar y acotar el *Propósito* del Programa.

- La contribución al *Fin* conceptualmente es correcta. Sin embargo, sería conveniente su revisión en la medida que pueda acotarse para medir la contribución real del Programa al fortalecimiento del sector empresarial.

4) Por otro lado, la *lógica horizontal* presenta varias limitantes.

- A nivel *Actividades*, de las cinco presentadas en la MIR, tres muestran indicadores adecuados.

- A nivel de *Componentes*, algunos indicadores a este nivel se muestran adecuados para medir los atributos de los objetivos definidos. Empero, se reitera revisar y adecuar su redacción para mantener la consistencia de la lógica horizontal.

- A nivel de *Propósito* se observa que los indicadores son correctos, aunque el equipo evaluador sugiere algunos para complementar la adecuada medición de la competitividad. Es importante mencionar que en la medida en la que el Fondo PyME defina de manera clara "competitividad" los indicadores serían más precisos en la medición de los atributos que se le otorguen. Cabe señalar que para la medición del Propósito es necesaria una evaluación de impacto que contemplara un grupo contrafactual

- A nivel de *Fin*, los indicadores mostrados no son adecuados en la medida en que no sólo contribuyen a la generación de empleo formal, sino a otras variables asociadas al sector empresarial como mayor competencia, mayores impuestos entre otros. Así, dicha medición no refleja un cambio a nivel del sector de las MIPyMES ni se contempla el uso de una metodología de impacto que utilice un contrafactual (es decir medir el impacto atribuible a la intervención efectuada por el Programa).

5) Si bien las fuentes de información con las que se cuentan son importantes, es necesario desarrollar medios de verificación, instrumentos y reportes confiables que reflejen directamente los resultados esperados sobre la población objetivo y no solamente sobre los organismos intermedios.

6) Finalmente, se observa que los supuestos a todos los niveles de la MIR no son suficiente ni adecuados. Ello debido a que no se contemplan factores externos que son necesarios para el cumplimiento de los objetivos expresados en cada nivel. En este sentido, el supuesto "Los Organismos desarrollan de forma eficaz los proyectos apoyados por el Fondo PyME en beneficio de la población objetivo" no es adecuado, debido a que la labor del OI incide directamente en la consecución del objetivo del Programa.

7) El indicador actual de empleos generados, que aunque no es parte de la MIR es utilizado de forma extensiva como evidencia de impacto del programa, es inadecuado e incompleto por las siguientes razones:

- En su cálculo no utiliza un contrafactual (empresa que no recibió apoyos del programa en el mismo período) que permita atribuir esos empleos recién generados al apoyo.
- El indicador no reporta el empleo neto generado, esto es, la diferencia entre el empleo total de la empresa al inicio del apoyo y el empleo total al finalizar el proyecto. Esto implica contabilizar todo el empleo creado en la empresa y restar todas las bajas de trabajadores.
- El indicador no considera la generación o la contratación de trabajadores mediante la subcontratación o *outsourcing*.
- No es adecuado por las razones expuestas en las conclusiones del problema focal

5.3.2 Recomendaciones

a) Se sugiere la depuración y articulación de los objetivos del Fondo PyME para definir de manera concreta el Propósito que pretende alcanzar en función de las recomendaciones realizadas para el problema focal.

b) Desarrollar un modelo lógico o MIR por cada segmento de apoyo: emprendedores, microempresas, PyMES, gacelas y empresas tractoras. El objetivo del desarrollo de estos modelos no es normativo (en el sentido de incorporar una matriz de indicadores ante la SHCP), sino revisar la integración conceptual de estos programas y hacer explícitos los supuestos lógicos bajo los cuales se espera que los programas generen un impacto.

c) Rediseñar la MIR con las observaciones específicas realizadas en este apartado. En el Anexo II se presenta una propuesta de MIR realizada por el equipo evaluador para su consideración, aunque cabe señalar que el análisis podría modificarse en la medida en la que el Programa redefina sus objetivos.

d) Revisar el papel que tienen los OIS y la forma en que el Fondo PyME se cerciorará que la labor que realizan sea efectiva para el cumplimiento de los objetivos. Por tanto, el equipo evaluador recomienda el fortalecimiento de dichos actores a través de una estrategia de certificación de capacidades y un modelo de incentivos que aseguren el cumplimiento de los objetivos mediante un sistema de puntaje o semáforos.

e) Desarrollar fuentes de información o adecuar el Sistema de transparencia de la SPyME para generar reportes e información por empresa beneficiaria y no sólo por proyectos. Asimismo, se recomienda desarrollar el padrón de beneficiarios dentro de estas fuentes de información.

f) Es deseable que la MIR refleje la estrategia, propósito, componentes y actividades actuales del Fondo PyME y de México Emprende.

5.4 Diseño Operativo

5.4.1 Conclusiones

1) El diseño operativo actual del Fondo PyME es consistente, pues está orientado a la creación de un proceso estandarizado y flexible que le permita atender una gran cantidad de proyectos con fines distintos. Sin embargo, el equipo evaluador considera que este diseño operativo ya no es suficiente para atender los nuevos retos que se derivan de una identificación más precisa de necesidades y la nueva estrategia México Emprende.

2) Los elementos para la evaluación de proyectos son muy generales y no existen criterios para priorizar o calificar los atributos de los mismos. Tampoco existen criterios para estimar el costo unidad de servicio (costo de hora-consultor por ejemplo) de los servicios otorgados por los OIS. Esto abre la posibilidad de un sesgo y/o discrecionalidad. Sin embargo, el equipo evaluador considera que mientras el programa no revise y articule los objetivos (ver recomendaciones en conclusiones de problema focal) y verifique los requisitos de comprobación de resultados difícilmente se podrán definir los criterios y ponderaciones de evaluación.

3) Aunque el Fondo PyME incentiva la demanda (demanda inducida) a través de proyectos dirigidos por los OIS, muchas de las necesidades de estas empresas pueden ser satisfechas por programas o servicios que no requieren de la lógica de proyecto. Esto tiene el siguiente efecto: la demanda para muchos de los apoyos/ servicios (capacitación por ejemplo) que se ofrecen a través de los proyectos se va generando a lo largo del año por lo que no es posible que exista una lista de beneficiarios ex-ante, tal y como lo pide el programa en la actualidad. Este requisito complica el desarrollo del proyecto.

4) El uso de OIS le ha permitido al Fondo PyME delegar la provisión y seguimiento de los apoyos, sin aumentar el aparato burocrático de la SPyME. Sin embargo, la alta dependencia en los OIS y en el suministro de información que estos generan limitan al Fondo PyME. Estas limitaciones pueden implicar que el Fondo no esté actualizado sobre las preferencias de las MIPyMES (qué opciones prefieren, qué servicios, qué Organismos Intermedios conocen, qué Organismos Intermedios prefieren). El equipo evaluador considera que esta información le podría permitir al Fondo conocer, por ejemplo, los patrones de acceso y utilización de los apoyos por parte de las MIPyMES.

5) Debido a la gran cantidad de comprobantes que hay que exhibir, los costos operativos asociados al seguimiento no se han estimado y contemplado en el diseño del programa. Estos costos son las personas de los OIS dedicadas al seguimiento, recopilación de y procesamiento digital de la información (i.e. escaneo de materiales y captura en el sistema del Programa). Estos costos pueden ser significativos y como se mencionó en las conclusiones de problema focal y matriz de marco lógico, la comprobación de empleos bajo las condiciones actuales es infructuosa.

6) Existe variabilidad en las capacidades técnicas y logísticas de los OIS. Los OIS son actores fundamentales en el proceso de selección, otorgamiento y seguimiento de los apoyos del Fondo. En ellos recaen muchas responsabilidades, y si el Fondo no establece criterios rigurosos para controlar los procesos que ellos realizan se podrían comprometer los objetivos del Programa.

7) Con la consolidación de la estrategia actual de 5 segmentos x 5 tipos de apoyo, existe una mejor definición de la población objetivo en lo que respecta a emprendedores, empresas gacela y empresas tractoras. Sin embargo, los segmentos PyME siguen siendo muy generales como para caracterizarlos y cuantificarlos. Exceptuando los programas como Mi Tortilla, lo anterior también sucede con el segmento de microempresas. Es posible que los centros México Emprende atiendan a estos sectores con una lógica distinta a la de apoyar por proyectos. El equipo evaluador considera que esto sería adecuado y más efectivo.

5.4.2 Recomendaciones

a) Revisar la pertinencia de los requisitos de comprobación de resultados y diferenciar lo que es seguimiento de lo que es impacto. Per se, el impacto de un programa es difícil de evaluar y difícilmente se podrá estimar este impacto con la información disponible en el reporte final del proyecto. Además para la evaluación de impacto es necesario un contrafactual. Esta revisión debe incluir cada categoría y segmento de apoyo.

b) Revisar los criterios de selección de proyectos. Esto criterios pueden incluir calidad de la propuesta, implementación, impactos esperados y costo. Particularmente, se recomienda establecer criterios para establecer el costo de los servicios otorgados de tal forma que el Fondo PyME pueda estimar cuánto cuesta cada unidad de servicio otorgado (costo de hora-consultor en los diferentes proyectos y regiones)

El equipo evaluador considera también que el programa revise y articule los objetivos (ver recomendación conclusiones de problema focal) y examine los requisitos de comprobación de resultados para poder definir los criterios y ponderaciones de evaluación. En particular, recomendamos revisar la eliminación de la comprobación de empleos mediante la hoja rosa del IMSS.

c) Simplificar el uso del manual de procedimientos mediante una matriz en donde se incorporé cada categoría, subcategoría y concepto de apoyo con los lineamientos para la evaluación del proyecto y los requisitos de comprobación de resultados. También se recomienda establecer una liga o hipervínculo de esta matriz a la sección o párrafo del manual de procedimientos o reglas de operación en donde se establecen esos lineamientos, requisitos y/o conceptos.

d) Revisar el papel que tienen los OIS y la forma en que el Fondo PyME se cerciorará que éstos hacen una labor adecuada (preselección de proyectos, seguimiento y evaluación) y efectiva para el cumplimiento de los objetivos. Por tanto, el equipo evaluador recomienda el fortalecimiento de dichos actores a través de una estrategia de certificación de capacidades y un modelo de incentivos que asegure el cumplimiento de los objetivos mediante un sistema de puntaje o semáforos.

e) Revisar las estrategias de intervención para explorar otras alternativas tales como:

- Acceso y utilización de los apoyos por parte de las MIPyMES mediante vouchers, tarjeta empresarial, programas y servicios continuos. Esto permitirá conocer mejor las preferencias y características de las PyMES que acceden a los programas del Fondo. Esto incluye también reenfocar el manejo de información del sistema de seguimiento PyME para que incorpore el análisis de información por empresas beneficiarias y no sólo de proyectos.
- Distribuir y entregar apoyos por otros mecanismos (i.e. Centros México Emprende) que no sea a través de proyectos y que tengan potencial de mejores resultados

f) Implementar un padrón de beneficiarios con los siguientes objetivos:

- Mejorar el seguimiento de empresas y proyectos
- Establecer la línea basal par la evaluación de impacto
- Incrementar el conocimiento de las características de las empresas que permitan una mejor definición de segmentos de la población objetivo.

6. Bibliografía y fuentes de información

1. Acs, Zoltan J., Carlsson Bo, and Thurik Roy. (1996). *Small Business in the Modern Economy.* UK: De Vries Lectures in Economics, Piet Hein Admiral.

2. Adunate, E. (2004). *Metodología del Marco Lógico.* Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 15. Santiago, Chile: CEPAL.

3. Birch, D. (1981). Who Creates Jobs?. The Public Interest, 65, Fall.

4. Birch, D. (1987). *Job creation in America.* Nueva York: The Free Press.

5. Birch, D. (1994). *Pioneers in Entrepreneurship and Small Business Research.* En Landström, Hans (Ed), International Studies in Entrepreneurship (ISEN). Boston.

6. Birch, D. Haggerty, A. and Parsons, W. (1994). Entrepreneurial Hot Spots. Boston; Cognetics, Inc.

7. Blanchflower, D., Andrew O., and Stutzer A. (2001). *Latent Entrepreneurship, across nations.* European Economic Review, 45.

8. Bolton, J.E. (1971). *Report of the Committee of Enquiry on small firms*. *Bolton Report.* London: HMSO.

9. Bonnefoy, J. (2003). *Los Indicadores de Evaluación del Desempeño, una Herramienta para la Gestión por Resultados en América Latina.* Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 13. Santiago, Chile: CEPAL.

10. Bridge S., O´Neill K., and Cromie S. (1998). *Understanding Enterprise, Entrepreneurship & Small Business.* Macmillan Press LTD.

11. Carlton, D., Perloff J. (2000). *Modern Industrial Organization.* New York.: Addison Wesley Longman.

12. Carree, M. y Roy T. (2003). *The Impact of Entrepreneurship on Economic Growth.* En Z. J. Acs y D. B. Audretsch (Eds), Handbook of Entrepreneurship Research*.* Nueva York.

13. Caves, R. (1998). *Industrial Organization and New Findings on Turnover and Mobility of Firms. E*n *Journal of Economic Literature*. Nashville: American Economic Association, 36.

14. Ceballos, A. (1997). *La Economía Mexicana en el Contexto de la Globalización. México:* Universidad Veracruzana.

15. Chandler, A. (1990). *Scale and Scope: The dynamics of industrial capitalism. Ca*mbridge: Harvard University Press.

16. De Soto, H. (1990). *Caminando el otro sendero.* Bogotá: Fundación para el Desarrollo Sostenible.

17. Dennis, JR. (2004). *Creating and Sustaining a Viable Small Business Sector.* Oklahoma*:* School of Continuing education.

18. Donaldson, S. (2007). *Program Theory – Driven Evaluation Science. Strategies and Applications.* Londres y Nueva York: Lawrence Erlbaum Associates y Taylor & Francis Group.

19. Eklöf M., y Hallberg, D. (2004). *Private Alternatives and Early Retirement Programs.* Uppsala University, Department of Economics.

20. Feige, E. L. (1990). *Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach". En* World Development ,18.

21. Frechtling, J. (2007). *Logic Modeling Methods in Program Evaluation.* San Francisco: Jossey-Bass.

22. Frías Peña, J. (2005). *Investigación en PyMES Mexicanas.* En Gutiérrez R., Ejercicio Profesional del Diseño Industrial 2. México, D.F: UAM Azcapotzalco.

23. Fu-Lai Yu, T. (1997). *Entrepreneurship and Economic Development in Hong Kong. En* Routledge Advances in Asia-Pacific Business. Londres y Nueva York: Routledge.

24. Galbraith. J.K. (1956). *American capitalism: The Concept of Countervailing Power.* Boston: Houghton Mifflin.

25. Giaoutzi, M., Nijkamp P. y Storey D.J. (1988*). Small is Beautiful – The Regional Importance of Small-scale Activities*. En M. Giaoutzi, Nijkamp P. y Storey D. J. (Eds), Small and Medium-size Enterprises and Regional Development*.* Londres: Routledge.

26. Greene F.J. and Storey D.J. (2004). *The Value of Outsider Assistance in Supporting New Venture Creation by Young People.* Reino Unido: University of Warwick.

27. Hallberg, K. (2000). *A Market-Oriented Strategy For Small and Medium-Scale Enterprises.* Washington D.C: International Finance Corporation.

28. Harrison, B. (1997). *La empresa que viene. La evolución del poder empresarial en la era de la flexibilidad".* Barcelona: Paidós.

29. Kornai J. (2000). *What the Change of System from Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean.* Journal of Economic Perspectives,14.

30. Landström, H. (2005). *Pioneers in Entrepreneurship and Small Business Research.* International Studies in Entrepreneurship (ISEN). Boston.

31. Lecuona R. (2009). *El financiamiento a las PyMES en México, 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo*. Serie Financiamiento del Desarrollo, 207. Santiago, Chile: Naciones Unidas y CEPAL.

32. Levie J. y Autio E. (2008). *A theoretical grounding and test of the GEM Model.* Small Business Economy.

33. Lorenzo, R. (2007*). Microenterprise Group-Credits in Mexico: Do they work?*. Tesis de Doctorado en Estudios Industriales y de Negocios, Warwick University, Reino Unido.

34. Lundstrom, A. y Stevenson, L. A. (2005). *Entrepreneurship policy: Theory & practice.* International studies in entrepreneurship (ISEN),9. Londres, Reino Unido: London Business.

35. Méndez, J.S. (1997). *Problemas Económicos de México*. México: editorial McGraw-Hill,

36. Molho, (1997). The Economics of Information. Lying and Cheating in Markets and Organizations". Oxford, Reino Unido: BlackWell Publishers.

37. Narayan, V. K. (2001). *Managing Technology and Innovation for Competitive Advantage.* New Jersey: Prentice Hall, Inc.

38. OECD (2008). Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes. Paris: OECD
--- (2000). Small and Medium Enterprise Outlook. Paris: OECD, -
--- (2006). The SME Finance Gap: Theory and Evidence. Paris: OECD.

39. Perloff, Jeffrey M. (2001*). "Microeconomics".* Addison Wesley Longman. Word Student Series. Second Edition International Edition. University of California, Berkeley.

40. Piore, M. J. y Sabel C.F. (1984). *The Second Industrial Divide.* New York: Basic books.

41. Reynolds, P.D. (2004). *Global Entrepreneurship Monitor.* Data Collection Design and Implementation 1998-2003. Small Business Economics,24.

42. Rodríguez, J.S. (1996). *Cómo Administrar Pequeñas y Medianas Empresas. México:* Thomson Editores.

43. Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Brothers.

44. Stel, A.J., Carree M.A. and Thurik A.R. (2005*). The Effect of Entrepreneurial Activity on National Economic Growth.* Small Business Economics Papers. 24.

45. Stel, A.J., Story D.J. and Thurik A.R. (2007). The Effect of *Business Regulations on nascent and actual entrepreneurship*. Small Business Economics Papers.

46. Stiglitz and Weiss. (1992). *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information.* New Keynesian Economics, 2. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

47. Storey D.J. (1994). *Understanding The Small Business Sector.* Londres, Reino Unido: International Thomson Business Press.

48. Storey D.J. (1999). *Six Steps to Heaven: evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies.* En D.L. Sexton and H. Landstrom (Eds), Hanbook of Entrepreneurship. Oxford, Reino Unido: Blackwells.

49. Storey, D.J. (1988). *The Role of Small and Medium-sized Enterprises in European Job Creation: Key Issues for Policy and Research*. En Giaoutzi M., Nijkamp P. y Storey D.J., *Small and Medium size Enterprises and Regional Development*. Londres, Reino Unido: Routledge.

50. Storey, David J. (2003). *Entrepreneurship, Small and Medium Sized Enterprises and Public Policies.* En Acs Z.J. and Audrethsh (Eds.), D.B. Handbook of Entrepreneurship. Reino Unido: Warwick University.

51. Wagner J. (2004). *Nascent Entrepreneurs.* Discussion Paper, 1293.

52. Wagner J. (2005). *Entrepreneurs in Germany. Evidence from the Regional Entrepreneurship Monitor (REM).* Working Paper. Series in Economics, 10. Alemania: University of Lüneburg.

53. Wagner, Joachim. (2004*). Nascent Entrepreneurs* Discussion Paper, 1293*.* Institute for the Study of Labor IZA.

54. Williamson, S.D. (1987). *Costly Monitoring, Loan Contracts, and Equilibrium Credit Rationing*. En The Quarterly Journal of Economics, 102. Cambridge: MIT Press.

55. (Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, 29 de diciembre). México: Diario Oficial de la Federación.

56. Manual de Procedimientos para el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2009).

Anexo I. Matriz de indicadores entregada por el Programa

	Resumen Narrativo	Definición del Indicador	Cálculo del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
1. Fin (Impacto)	Contribuir al crecimiento económico a través de la generación de más y mejores empleos	Número total de empleos formales generados con apoyos del Fondo PYME	(Suma del número de empleos formales generados por el Fondo PYME en año t)	Informes Trimestrales y Finales de los Organismos Intermedios registrados en el Sistema de Transparencia PYME. A partir de alguno de los siguientes comprobantes: Copias de alta del trabajador en el IMSS, copia de contrato de trabajo, copia de los recibos de pago, copia de cheques a nombre del trabajador o del estado de cuenta del mismo.	Estabilidad macroeconómica en el país Los cambios en la legislación laboral no afectan negativamente los efectos en la generación de empleo y los salarios
		Tasa de Permanencia del empleo	(Número total de empleos formales creados por el Fondo PYME en año t que permanecen en año t+1/ Número total de empleos formales generados año t) x100	Evaluación de Impacto del FONDO PYME llevada a cabo por una institución evaluadora	
		Variación en las remuneraciones promedio anual en las MIPYMES atendidas	((Remuneración promedio anual en las MIPYMES atendidas por el Fondo PYME en el año t+1)/ (Remuneración promedio anual en las MIPYMES atendidas por el Fondo PYME en el año t)) -1 x100	Evaluación de Impacto del FONDO PYME llevada a cabo por una institución evaluadora	
2. Propósito (Resultados)	Micro, pequeñas y medianas empresas competitivas	Variación en la creación de empresas	((Número de MIPYMES creadas con los apoyos del Fondo PYME en el periodo t+1)((Número de MIPYMES creadas con los apoyos del Fondo PYME en el periodo t))-1 X 100	Informes trimestrales y Finales de los Organismos Intermedios registrados en el Sistema de Transparencia PYME	Los recursos presupuestarios del Fondo PYME son suficientes para orientarlos, bajo el principio de

	Resumen Narrativo	Definición del Indicador	Cálculo del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
		Permanencia de las MIPYMES atendidas por el Fondo PYME para su creación	(Número de MIPYMES atendidas por el Fondo PYME para su creación en el año t que siguen operando en el año t+2 / Número total de MIPYMES creadas por el Fondo PYME en el año t) x 100	Informes trimestrales y finales de los Organismos Intermedios registrados en el Sistema de Transparencia PYME	intervención selectiva y temporal, a contribuir al desarrollo económico y la generación de más y mejores empleos Los Organismos Intermedios identifican adecuadamente los proyectos que tengan mayor impacto
		Productividad de las MIPYMES	(Número de MIPYMES atendidas por el Fondo PYME que incrementaron su productividad en el año t / Número total de MIPYMES atendidas por el Fondo PYME en el año t) X 100	Informes trimestrales y Finales de los Organismos Intermedios registrados en el Sistema de Transparencia PYME	
		Ventas de las MIPYMES	(Monto de ventas MIPYMES atendidas por el Fondo PYME en el año t+1/Monto ventas MIPYMES atendidas por el Fondo PYME año t)-1) x100)	Informes trimestrales y Finales de los Organismos Intermedios registrados en el Sistema de Transparencia PYME	
		Variación en MIPYMES atendidas por el Fondo PYME	((Número de empresas atendidas por el fondo pyme en el periodo t+1) / (número de empresas atendidas por el fondo PYME en el periodo t))-1 X 100	Informes trimestrales y finales que presentan los organismos intermedios	
3. Componentes (Productos y Servicios)	1. MIPYMEs disponen de recursos para infraestructura que las equipe y favorezca el entorno de negocios	Porcentaje de MIPYMES que reciben apoyos para infraestructura	(Número de MIPYMES que reciben apoyos para infraestructura año t/ Número total de MIPYMES que solicitan apoyos de infraestructura año t) x100	Informes y registros internos.	Los Organismos desarrollan de forma eficaz los proyectos apoyados por el Fondo PYME en beneficio de la población objetivo.
		Satisfacción de las MIPYMES	Índice de satisfacción de las MIPYMES con los servicios otorgados por el Fondo	Encuesta de satisfacción del Programa.	

	Resumen Narrativo	Definición del Indicador	Cálculo del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
	2. MIPyMEs disponen de recursos para servicios de consultoría y capacitación	Porcentaje de MIPYMES que reciben apoyos para capacitación	(Número de MIPYMES capacitadas en el semestre t/ Número total de MIPYMES que solicitan capacitación en el semestre t) x100	Solicitudes de Apoyo registradas en el Sistema de Transparencia PYME. Informes Trimestrales y Finales de los Organismos Intermedios registrados en el Sistema de Transparencia PYME.	
		Porcentaje de MIPYMES que reciben servicios de consultoría	(Número de MIPYMES intervenidas en el semestre t/ Número total de MIPYMES que solicitan intervención en el semestre t) x100	Solicitudes de Apoyo registradas en el Sistema de Transparencia PYME. Informes Trimestrales y Finales de los Organismos Intermedios registrados en el Sistema de Transparencia PYME.	
		Índice de percepción de efectividad de la las MIPYMES en servicios de capacitación y consultoría	Índice de percepción de incremento de efectividad de las MIPYMES debido a la capacitación y/o consultoría en año t	Evaluación de Impacto del Fondo PYME realizada por una entidad de evaluadora externa.	
		Satisfacción de las MIPYMES	Índice de satisfacción de las MIPYMES con los servicios otorgados por el Fondo	Encuesta de satisfacción del Programa.	
3. Componentes (Productos y Servicios)	3. MIPyMEs reciben apoyo para facilitar su acceso al financiamiento	Porcentaje de MIPYMES con acceso a financiamiento	(Número de MIPYMEs con crédito otorgado en año t / Número total de MIPYMEs que requieren créditos en año t) X 100	Informes y registros internos.	Los Organismos desarrollan de forma eficaz los proyectos apoyados por el Fondo PYME en beneficio de la población objetivo.
		Potenciación de recursos	(Valor en pesos de la derrama crediticia de los apoyos otorgados en el periodo/ Valor total en pesos de recursos aportados por el Fondo PYME a fondos de garantías en el periodo) x100	Informes y registros internos. Registros en el Sistema de Transparencia PYME de proyectos de acceso al financiamiento	

	Resumen Narrativo	Definición del Indicador	Cálculo del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
		Potenciación del financiamiento a proyectos productivos	(Valor en pesos de la derrama generada en financiamiento a proyectos productivos en el periodo / Valor total en pesos de recursos aportados por el Fondo PYME a financiamiento a proyectos productivos en el periodo) x100	Registros en el Sistema de Transparencia PYME en proyectos productivos	
		Satisfacción de las MIPYMES	Índice de satisfacción de las MIPYMES con los servicios otorgados por el Fondo	Encuesta de satisfacción del Programa.	
	4. MIPyMEs encuentran oportunidades de negocio	Porcentaje de MIPYMES que encuentran oportunidades de negocio	(Número de MIPYMEs que se apoyaron para encontrar oportunidades de negocio en el semestre t/ Número total de MIPYMEs que solicitan apoyo para encontrar oportunidades de negocio en el semestre t) X 100	Informes Trimestrales y Finales de los Organismos Intermedios registrados en el Sistema Transparencia PYME	
3. Componentes (Productos y Servicios)		Efectividad de los contactos comerciales	(Número de empresas que establecieron contratos de negocios en encuentros empresariales en el semestre t / Número total de empresas que participaron en eventos de desarrollo de proveedores en el semestre t) X 100	Informes y registros internos.	Los Organismos desarrollan de forma eficaz los proyectos apoyados por el Fondo PYME en beneficio de la población objetivo.

	Resumen Narrativo	Definición del Indicador	Cálculo del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
		Porcentaje de Proveedores desarrollados	(Número de empresas que establecieron contratos de negocios en eventos de proveedores en año t / Número total de empresas que participaron en eventos de desarrollo de proveedores en año t) X 100	Informes y registros internos.	
		Satisfacción de las MIPYMES	Índice de satisfacción de las MIPYMES con los servicios otorgados por el Fondo	Encuesta de satisfacción del Programa.	
4. Actividades (Acciones y Procesos)	C1.A1. Gestión de ambiente adecuado para creación y desarrollo de MIPyMEs	Incremento en la Revisión de Instrumentos Normativos	((Número de Instrumentos legales y normativos revisados en el periodo t+1) / (Número de Instrumentos legales y normativos revisados en el periodo t)) -1 x 100	Informes y registros internos.	El Organismo Intermedio presenta la solicitud, documentación soporte y jurídica en los tiempos, formas y lugares establecidos en las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos del Fondo PYME vigentes
4. Actividades (Acciones y Procesos	C1.A2. Desarrollo de Organismos Intermedios (OI)	Eficacia de los organismos intermedios	(No de OI cumplidos en el periodo / Número total de OI en el periodo) x100	Informes y registros internos.	El Organismo Intermedio presenta la solicitud, documentación soporte y jurídica en los tiempos, formas y lugares establecidos en las Reglas de
		Participación de organismos intermedios	Número de organismos participantes en el periodo	Informes y registros internos.	

	Resumen Narrativo	Definición del Indicador	Cálculo del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
	C1.A3. Asignación eficiente de apoyos	Tiempo de respuesta de las solicitudes	(Número de solicitudes resueltas en un plazo máximo de 3 meses / Número total de solicitudes recibidas en el periodo) X 100	Informes y registros internos.	Operación y el Manual de Procedimientos del Fondo PYME vigentes
		Recursos del Fondo PYME por categoría	(Monto total de recursos aportados por el Fondo PYME según categoría de apoyo en el periodo / Monto total recursos aportados por el Fondo PYME en el periodo) x100	Registros en el sistema de transparencia PYME	
	C1.A4. Concertación de apoyos, estrategias y objetivos	Complementariedad de recursos	(Monto total de aportaciones de otras instancias a los proyectos aprobados en el periodo / Recursos aportados por el Fondo PYME a proyectos aprobados en el periodo)	Informes y registros internos.	
	C1.A5. Promoción	Demanda Atendida	(Número de OI que solicitaron y recibieron apoyo en el periodo / Número de OI que solicitaron apoyo en el periodo) x 100	Informes y registros internos.	
	C2.A1. Gestión de ambiente adecuado para creación y desarrollo de MIPyMEs	Incremento en la Revisión de Instrumentos Normativos	((Número de Instrumentos legales y normativos revisados en el periodo t+1) / (Número de Instrumentos legales y normativos revisados en el periodo t)) -1 x 100	Informes y registros internos.	
4. Actividades (Acciones y Procesos	C2.A2. Desarrollo de Organismos Intermedios (OI)	Eficacia de los organismos intermedios	(No de OI cumplidos en el periodo / Número total de OI en el periodo) x100	Informes y registros internos.	El Organismo Intermedio presenta la solicitud, documentación soporte y jurídica en los tiempos, formas y lugares establecidos en las Reglas de
		Participación de organismos intermedios	Número de organismos participantes en el periodo	Informes y registros internos.	

	Resumen Narrativo	Definición del Indicador	Cálculo del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
	C2.A3. Asignación eficiente de apoyos	Tiempo de respuesta de las solicitudes	(Número de solicitudes resueltas en un plazo máximo de 3 meses / Número total de solicitudes recibidas en el periodo) X 100	Informes y registros internos.	Operación y el Manual de Procedimientos del Fondo PYME vigentes
		Recursos del Fondo PYME por categoría	(Monto total de recursos aportados por el Fondo PYME según categoría de apoyo en el periodo / Monto total recursos aportados por el Fondo PYME en el periodo) x100	Registros en el sistema de transparencia PYME	
	C2.A4. Concertación de apoyos, estrategias y objetivos	Complementariedad de recursos	(Monto total de aportaciones de otras instancias a los proyectos aprobados en el periodo / Recursos aportados por el Fondo PYME a proyectos aprobados en el periodo)	Informes y registros internos.	
	C2.A5. Promoción	Demanda Atendida	(Número de OI que solicitaron y recibieron apoyo en el periodo / Número de OI que solicitaron apoyo en el periodo) x 100	Informes y registros internos.	
	C3.A1. Gestión de ambiente adecuado para creación y desarrollo de MIPyMEs	Incremento en la Revisión de Instrumentos Normativos	((Número de Instrumentos legales y normativos revisados en el periodo t+1) / (Número de Instrumentos legales y normativos revisados en el periodo t)) -1 x 100	Informes y registros internos.	
4. Actividades (Acciones y Procesos	C3.A2. Desarrollo de Organismos Intermedios (OI)	Eficacia de los organismos intermedios	(No de OI cumplidos en el periodo / Número total de OI en el periodo) x100	Informes y registros internos.	El Organismo Intermedio presenta la solicitud, documentación soporte y jurídica en los tiempos, formas y lugares establecidos
		Participación de organismos intermedios	Número de organismos participantes en el periodo	Informes y registros internos.	

	Resumen Narrativo	Definición del Indicador	Cálculo del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
	C3.A3. Asignación eficiente de apoyos	Tiempo de respuesta de las solicitudes	(Número de solicitudes resueltas en un plazo máximo de 3 meses / Número total de solicitudes recibidas en el periodo) X 100	Informes y registros internos.	en las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos del Fondo PYME vigentes
		Recursos del Fondo PYME por categoría	(Monto total de recursos aportados por el Fondo PYME según categoría de apoyo en el periodo / Monto total recursos aportados por el Fondo PYME en el periodo) x100	Registros en el sistema de transparencia PYME	
	C3.A4. Concertación de apoyos, estrategias y objetivos	Complementariedad de recursos	(Monto total de aportaciones de otras instancias a los proyectos aprobados en el periodo / Recursos aportados por el Fondo PYME a proyectos aprobados en el periodo)	Informes y registros internos.	
	C3.A5. Promoción	Demanda Atendida	(Número de OI que solicitaron y recibieron apoyo en el periodo / Número de OI que solicitaron apoyo en el periodo) x 100	Informes y registros internos.	
	C4.A1. Gestión de ambiente adecuado para creación y desarrollo de MIPyMEs	Incremento en la Revisión de Instrumentos Normativos	((Número de Instrumentos legales y normativos revisados en el periodo t+1) / (Número de Instrumentos legales y normativos revisados en el periodo t)) -1 x 100	Informes y registros internos.	
4. Actividades (Acciones y Procesos	C4.A2. Desarrollo de Organismos Intermedios (OI)	Eficacia de los organismos intermedios	(No de OI cumplidos en el periodo / Número total de OI en el periodo) x100	Informes y registros internos.	El Organismo Intermedio presenta la solicitud, documentación soporte y jurídica en los tiempos, formas y lugares establecidos
		Participación de organismos intermedios	Número de organismos participantes en el periodo	Informes y registros internos.	

	Resumen Narrativo	Definición del Indicador	Cálculo del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
	C4.A3. Asignación eficiente de apoyos	Tiempo de respuesta de las solicitudes	(Número de solicitudes resueltas en un plazo máximo de 3 meses / Número total de solicitudes recibidas en el periodo) X 100	Informes y registros internos.	en las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos del Fondo PYME vigentes
		Recursos del Fondo PYME por categoría	(Monto total de recursos aportados por el Fondo PYME según categoría de apoyo en el periodo / Monto total recursos aportados por el Fondo PYME en el periodo) x100	Registros en el sistema de transparencia PYME	
	C4.A4. Concertación de apoyos, estrategias y objetivos	Complementariedad de recursos	(Monto total de aportaciones de otras instancias a los proyectos aprobados en el periodo / Recursos aportados por el Fondo PYME a proyectos aprobados en el periodo)	Informes y registros internos.	
	C4.A5. Promoción	Demanda Atendida	(Número de OI que solicitaron y recibieron apoyo en el periodo / Número de OI que solicitaron apoyo en el periodo) x 100	Informes y registros internos.	

Anexo II. Matriz de indicadores propuesta por el equipo evaluador (documento de trabajo)

RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR Nombre del Indicador	INDICADOR Fórmula	Frecuencia de Medición	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN					
Contribuir al crecimiento económico	Generación de empleo en el sector de las PyMES Variación porcentual de la participación empresarial en el PIB Generación de valor agregado	Empleos generados por las PyMES en t_1/ Empleos generados por las PyMES en t_0	Quinquenal Quinquenal	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). INEGI. Indicadores de productividad del INEGI Censos Económicos	Las principales condiciones macroeconómicas-políticas relacionadas con el desarrollo nacional y regional se mantienen estables y/o favorables.
PROPÓSITO					
MIPyMES competitivas[176]	Incremento porcentual en el volumen de ventas de las MIPyMES atendidas por el Fondo PyME Variación porcentual en el nivel de empleo total	(Monto de ventas en t_1/Monto de ventas en t_0)*100 (Número de empleados totales en t_1/ Número de empleados totales en t_0)*100	Anual Anual	Encuestas realizadas por el Fondo PyME Base de beneficiarios del Fondo PyME	Los OI levantan la información de manera adecuada, sistemática y oportuna. Las MIPyMES utilizan adecuadamente los

[176] Se entiende por competitividad la supervivencia de las PyMES creadas y la productividad y el crecimiento de las ya existentes.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR Nombre del Indicador	INDICADOR Fórmula	Frecuencia de Medición	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Variación en el valor de activos fijos	(Activos en t_1/Activos en t_0)*100	Anual		apoyos y logran sus objetivos planteados.
	Ventas por empleado	[(Ventas/empleados)t_1/ (Ventas/empleados)t_0]*100			
	Ventas por activos	[(Ventas/activos)t_1/ (Ventas/activos)t_0]*100	Anual		Los apoyos otorgados por el Fondo PyME son aprovechados por los emprendedores y empresarios para la creación y permanencia de las MIPyMES.
	Variación en la creación de empresas	Número de empresas creadas en t_1/ Número de empresas creadas en t_0	Anual		
	Permanencia de las MIPyMES atendidas por el Fondo PyME para su creación	Número de MIPyMES operando en t_1/ Número de MIPyMES atendidas en t_0			
	Incremento en las exportaciones	Nivel de exportación en t_1/ Nivel de exportación en t_0			
COMPONENTES					
	Calidad (IT)[177] Porcentaje de beneficiarios[178] satisfechos con el Programa	(Número de empresas beneficiarias encuestadas que manifestaron que los servicios recibidos fueron satisfactorios/ Total de empresas encuestadas)*100	Anual	Encuesta de satisfacción del Programa	Las encuestas sobre satisfacción son representativas y se levantan cada año por parte del OI.
	Cobertura (IT)	(Número de empresas	Anual	Registros internos	Los servicios

[177] (IT) = Indicadores transversales para los componentes. Aplican de la misma forma para la totalidad de los componentes.
[178] Los beneficiarios, de acuerdo a las Reglas de Operación, son entendidos como la población objetivo y no como los Organismos Intermedios.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR Nombre del Indicador	INDICADOR Fórmula	Frecuencia de Medición	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	a. Por sectores económicos b. Zonas económicas	atendidas/ Base empresarial del número de MIPyMES formales)*100,000		administrativos	otorgados por el Fondo PyME son de interés de las MIPyMES. Los apoyos son otorgados oportunamente a las MIPyMES.
C1. MIPyMES cuentan con acceso al financiamiento	C1.1. Incremento de MIPyMES con acceso a financiamiento C1.2. Tasa de repago	C1.1.1. (Número de MIPyMES que recibieron un crédito garantizado por el Fondo PyME en t_1/Número de MIPyMES recibieron un crédito garantizado por el Fondo PyME en t_0)*100 C1.2.1. Número de MIPyMES que pagan oportunamente sus créditos/ Número de MIPyMES que cuentan con un crédito	Anual Anual	Informes y registros internos Informes financieros	Existe una corresponsabilidad entre todos los actores involucrados.
C2. MIPyMES capacitadas	C2.1. Tiempo efectivo de capacitación	C2.1.1. Número de horas efectivas de capacitación/ Número de capacitaciones solicitadas	Anual	Informes y registros internos	Las MIPyMES tienen conocimiento de sus áreas de oportunidad y se capacitan para desarrollarlas. Los expertos temáticos son suficientes y se encuentran

RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR Nombre del Indicador	Fórmula	Frecuencia de Medición	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
					disponibles para dar capacitaciones y consultorías especializadas que impulsan el desarrollo de las MIPyMES.
C3. MIPyMES asesoradas	C3.1. Tiempo efectivo de asesoría especializadas otorgada	C3.1.1. Número de horas efectivas de asesoría/ Número de asesorías solicitadas	Anual	Informes y registros presentados	Los centros de investigación con los que se tiene contacto son los adecuados para brindar asesorías y capacitaciones. Las MIPyMES generan capacidades que utilizarán para su mejora.
C4. MIPyMES acceden a información de mercados y servicios de comercialización	C4.1. Ferias y eventos internacionales	C4.1.1. Número de eventos realizados/ Número de eventos programados C4.1.2. Número de empresarios que asistieron a la Semana PyME	Anual Anual	Informes y registros presentados	Los encuentros de negocios para las MIPyMES se llevan a cabo exitosamente, teniendo gran participación empresarial.
C5. MIPyMES acceden a infraestructura para la	C5.1. Acceso a parques tecnológicos	C5.1.1. Número de servicios de transferencia tecnológica otorgados para las MIPyMES/	Anual	Informes y registros internos	Las MIPyMES tienen conocimiento

RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR Nombre del Indicador	INDICADOR Fórmula	Frecuencia de Medición	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
innovación y desarrollo tecnológico		Total de transferencias tecnológicas solicitadas	Anual		suficiente sobre los beneficios otorgados por los parques tecnológicos y/o centros de investigación.
	C5.2. Incremento en las patentes registradas	C5.2.1. Número de patentes registradas en t_1/ Número de patentes registradas en t_0	Anual		
	C5.3. Equipamiento tecnológico	C5.3.1. Inversión tecnológica realizada en t_1/ Inversión tecnológica realizada en t_0	Anual		Las MIPyMES implementan las mejoras tecnológicas adecuadamente, lo que fortalece su desarrollo.
	C5.4. Procesos estandarizados	C5.4.1. Número de procesos certificados/ Total de procesos realizados	Anual		
	C5.5. Incremento de incubadoras	C5.5.1. Número de incubadoras en t_1/Número de incubadoras en t_0	Anual		Los emprendedores demandan y acceden a las incubadoras para desarrollar proyectos de alto valor agregado.
		C5.5.2. Número de empresas promedio atendidas por incubadora	Anual		
		C5.5.3. Número promedio de empresas atendidas por aceleradora	Anual		

RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR Nombre del Indicador	Fórmula	Frecuencia de Medición	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
C6. Organismos Intermedios fortalecidos	C6.1. OI capacitados C6.2. Incremento de procesos estandarizados	C6.1.1. Número de OIS capacitados/ Total de OIS C6.2.1. Número de OIS que estandarizaron sus procesos en t_1/ Número de OIS que estandarizaron sus procesos en t_0	Anual Anual	Registros internos Diagnósticos elaborados y entregados	Los OIS incrementan sus capacidades técnicas y gerenciales para apoyar a las MIPyMES.
ACTIVIDADES					
Actividades transversales para todos los componentes					
AT.1. Asignación oportuna de apoyos	AT.1.1. Tiempo de respuesta de las solicitudes AT.1.2. Incremento en la mezcla de recursos	AT.1.1.1. (Número de apoyos entregados en un plazo máximo de 3 meses/ Número total de solicitudes aprobadas en el periodo)*100 AT.1.1.2. Tiempo promedio de respuesta en el otorgamiento de los recursos AT.1.2.1.1. Variación porcentual en el índice de complementariedad	Trimestral Anual	Informes y registros internos Registros en el sistema de Transparencia	Los recursos son otorgados en tiempo y forma para el Fondo PyME por parte de las instancias correspondientes. La SPyME, las delegaciones, los OI y las MIPyMES mantienen comunicación adecuada que favorece los tiempos de respuesta.
AT.2. Promoción	AT.2.1. Incremento de la demanda del Programa	AT.2.1.1. (Número de OI que solicitaron apoyo en t_1/ Número de OI que solicitaron apoyo en	Semestral	Base de datos del Fondo PyME	Los mecanismos de difusión son identificados y

RESUMEN NARRATIVO	Nombre del Indicador	INDICADOR Fórmula	Frecuencia de Medición	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
		t_0)*100			utilizados por la población objetivo.
AT.3. Seguimiento, monitoreo y evaluación de los apoyos	AT.3.1. Porcentaje de proyectos otorgados con respecto a los aprobados AT.3.2. Gasto del recurso autorizado para el Programa AT.3.3. Recursos promedio ejercidos por Organismos Intermedios AT.3.4. Desarrollo de sistemas de información	AT.3.1.1. (Número de proyectos dictaminados/ Número de proyectos recibidos con folio)* 100 AT.3.2.1. Monto de recursos totales ejercido en el Programa / Monto total de recursos autorizados AT.3.3.1. Total de recursos ejercidos por el programa / Total de Organismos Intermedios AT.3.4.1. Nivel de avance en la construcción de sistemas de información	Semestral Semestral Anual Semestral	Informes y registros internos	Las instancias supervisoras registran información confiable y verificable sobre el número de apoyos otorgados. Las delegaciones federales cuentan con un sistema de seguimiento de confiable y adecuado.
C1., C2., y C3.					
A1. Fortalecimiento de la intermediación de servicios financieros y empresariales	A1.1. Asesorías a MIPyMES para la obtención de créditos	A1.1.1. Número de MIPyMES asesoradas que recibieron créditos del Fondo PyME/ Total de MIPyMES asesoradas para la obtención de créditos	Trimestral	Reportes de los OI	Las MIPyMES tienen más probabilidades de obtener créditos e invertirlos de manera adecuada.
A2. Fortalecimiento de la red de consultores y extensionistas	A2.1. Consultores especializados en los problemas específicos identificados por las	A2.1.1. Número de consultores especializados identificados, contactados y registrados	Trimestral	Registros internos	Los consultores especializados son accesibles.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR Nombre del Indicador	Fórmula	Frecuencia de Medición	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	MIPyMES A2.2. Elaboración de diagnósticos para las MIPyMES A2.3. Investigaciones desarrolladas	 A2.2.1. Número diagnósticos realizados/ Número empresas atendidas A2.3.1. Número de publicaciones en temas de interés para las MIPyMES	 Semestral Semestral		Las MIPyMES desarrollan capacidades.
C4. Información de mercados y servicios de comercialización					
A1. Desarrollo y fortalecimiento de sistemas de información de mercado, competitiva y regional	A1.1. Construcción de bases de datos A1.2. Estudios de negocios	A1.1.1. Porcentaje de avance en el desarrollo del sistema de información A1.2.1. Número de estudios de negocios en t_1/ Número de estudios de negocios en t_0	Semestral Semestral	Bitácoras, informes, documentos internos Estudios de negocios	Los técnicos en informática están disponibles y tienen las capacidades suficientes para el desarrollo de sistemas especializados.
A2. Promoción y desarrollo de eventos para el posicionamiento de productos y servicios	A2.1. Acuerdos realizados con las comercializadoras A2.2.Creación de comercializadoras	A2.1.1. Número de comercializadoras que asistieron a eventos de promoción/Número de comercializadoras contactadas A2.2.1. Número de comercializadoras creadas/Total de empresas asesoradas para su creación	(Duración de los eventos)	Documentación interna	Las MIPyMES muestran interés en los eventos de promoción comercial. Los actores que influyen en el proceso de comercialización acceden asistir a los eventos promocionales.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR Nombre del Indicador	INDICADOR Fórmula	Frecuencia de Medición	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
C5. Infraestructura para la innovación y el desarrollo tecnológico					
A1. Fortalecimiento de aceleradoras de negocios	A1.1. Equipamiento	A1.1.1. Inversión tecnológica realizada en t_1/Inversión tecnológica realizada en t_0	Semestral	Registros y documentos internos	Las condiciones económicas, políticas y sociales son favorables para el desarrollo de aceleradoras de negocios.
	A1.2. Transferencias de modelos	A1.2.1. Número de modelos transferidos en t_1/ Número de modelos transferidos en t_0	Semestral		
	A1.3. Consultorías realizadas	A1.3.1. Número de consultorías otorgadas en t_1/ Número de consultorías en t_0	Semestral		
	A1.4. Actualización del padrón de aceleradoras de negocios	A1.4.1. Porcentaje de avance de la actualización del Padrón de aceleradoras de empresas	Semestral	Padrón de aceleradoras de empresas	
A2. Fortalecimiento de parques tecnológicos e incubadoras	A2.1. Infraestructura y equipamiento	A3.1.1. (Inversión tecnológica realizada en equipamiento e infraestructura/ Monto total disponible)*100	Anual	Bitácoras, registros y documentos internos	Los centros de investigación están disponibles y desean colaborar con las MIPyMES.
	A2.2. Capacidad instalada	A3.2.1. Número de investigadores especializados/Número de proyectos desarrollados	Anual		Los investigadores especializados son suficientes y accesibles.
	A2.3. Modelos o metodologías desarrolladas	A3.2.1. Número de investigaciones de modelos realizadas en t_1/Número de investigaciones de modelos realizadas en t_0	Anual		

RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR Nombre del Indicador	INDICADOR Fórmula	Frecuencia de Medición	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	A2.4. Convenios de colaboración con centros de investigación	A3.1.1. Número de acuerdos de colaboración realizados en t_1/ Número de acuerdos de colaboración realizados en t_0	Anual	Acuerdos de colaboración	
C6. Organismos Intermedios fortalecidos					
A1. Desarrollo y certificación de los OIS	A1.1. Incremento porcentual de OIS certificados A1.2. OIS certificados	A1.1.1. (Número de OIS certificados en t_1/ Número de OIS certificados en t_0)*100 A1.2.1. Número de OIS certificados/ Total de OIS que se sometieron al proceso de acreditación	Anual Anual	Bitácoras, registros y documentos internos Padrón de OIS	Los OIS entregan oportunamente su información. Los OI están interesados y convencidos en sumarse a los procesos de estandarización y acreditación.
A2. Evaluación de los OIS	A2.1. OIS clasificados positivamente en el sistema de semaforización	A2.1.1. (Número de OIS clasificados en verde en el sistema de semaforización/ Número total de OIS evaluados en el sistema de semaforización)*100	Anual	Registros y documentos internos	La información presentada por los OIS es veraz y verificable.

Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)

Evaluación de Procesos
(Reporte Final)

Coordinador General
Hugo Javier Fuentes Castro

Experto en MIPyMES
Rafael Lorenzo Piñón

Experto estadístico
Andrés Zamudio Carrillo

Experto en métodos cualitativos
Lauro Ignacio Mercado Gasca

Experto en levantamiento de campo
Blanca Elena del Pozo

Investigadores
Arturo Baca Millán
Cinthya Rocha Santos
Víctor Aramburu Cano

Asistentes de investigación
Janet Samara Venancio Rodríguez
Luisa Isabel Hernández González
Margarita Cruz Cruz
Miguel Manuel Ramírez Mandujano

México, D. F., a 30 de octubre de 2009

Índice

1. Introducción 4
1.1. Estrategia para el trabajo de campo 5
1.1.1. Metodología para la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a los OIS y delegaciones 5
1.1.2. Metodología para el levantamiento de encuestas de satisfacción de los empresarios y emprendedores beneficiarios en 2007 8
1.1.3. Metodología para la conformación del grupo de enfoque 9

2. Descripción de la operación y los procesos del Programa 10
2.1. Descripción normativa 10
2.2. Descripción empírica 13

3. Identificación y etiquetado de procesos 14
3.1. Planeación 15
3.2. Difusión/ Comunicación 18
3.3. Solicitud de apoyos 20
3.4. Selección de los beneficiarios 22
3.5. Producción o compra de los apoyos 24
3.6. Distribución y entrega de los apoyos 30
3.7. Evaluación y seguimiento de la utilización de los apoyos 30
3.8. Coincidencias / Sinergias / Duplicidades 32

4. Medición de atributos de los procesos 34
4.1. Resultados por proceso 34
4.1.1. Planeación 34
4.1.2. Difusión 35
4.1.3. Solicitud de apoyos 35
4.1.4. Selección de beneficiarios 35
4.1.5. Producción 35
4.1.6. Distribución 36
4.1.7. Entrega 36
4.1.8. Utilización/ Seguimiento 36
4.2. Fortalezas del Fondo PyME 36
4.3. Áreas de oportunidad del Fondo PyME 37

5. Descripción de problemas y buenas prácticas en la operación 38
5.1. Problemáticas de las PyMES 38
5.1.1. Incubación de empresas 39
5.1.2. Contexto local o regional para el desarrollo de las MIPyMES 40
5.2. Identificación de buenas prácticas 41
5.3. Puntos de readecuación 42

6. Percepción y satisfacción 45

7. Conclusiones finales 49

8. Recomendaciones finales 54

9. Bibliografía y fuentes de información 57

10. Anexos 58
10.1. Anexo A. Temario para las entrevistas 58
10.2. Anexo B. Guión de entrevista semi-estructurada aplicable tanto para Organismos Intermedios como para funcionarios de las Delegaciones Federales de la Secretaría de Economía 60
10.3. Anexo C. Bitácora de campo 63
10.4. Anexo D. Tiempos por macroproceso..... 89
10.5. Anexo E. Comparación entre Manuales de Procedimientos 2008 y 2009 del Fondo PyME 115

1. Introducción

La evaluación de procesos tiene como finalidad describir y analizar la operación del Fondo PyME, así como detectar áreas de oportunidad y fortalezas que sirvan como base para el desarrollo de un modelo de mejora continua, permitiendo así lograr sus objetivos y metas de manera más eficaz, eficiente y oportuna.

Las metodologías utilizadas para este reporte fueron el análisis documental de los instrumentos normativos vigentes, Reglas de Operación y Manual de Procedimientos, pues en ellos se vierte la descripción detallada de cada uno de los procesos, así como los actores que intervienen en ellos y mecanismos llevados a cabo por el Programa. De este modo se obtuvo el mapeo de los procesos utilizando el programa Visio,(Microsoft Office), para posteriormente clasificarlos en el los ocho macroprocesos identificados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Por otro lado, se realizó trabajo de campo, aplicando un instrumento de recolección de información validado por el equipo evaluador. Éste incluyó cada uno de los procesos identificados por el Coneval, así como la incorporación de temas relevantes a la operación con el propósito de identificar áreas de oportunidad y fortalezas en cada uno de ellos[1]. Asimismo, dentro de la evaluación de impacto, que forma parte de la Evaluación Integral del Fondo PyME 2008-2009, se realizó una encuesta a empresas beneficiarias para el periodo 2007, la cual incluyó preguntas referentes a la percepción y satisfacción de la población objetivo respecto a los apoyos otorgados por el Programa. Dichos resultados han sido tomados en cuenta en este reporte para la sección de percepción y satisfacción. Adicionalmente se realizaron cuatro grupos de enfoque con el fin de identificar temas o patrones de percepciones. La mayor utilidad y valor de los grupos de enfoque radicó en la riqueza de los comentarios e interacción, manifiesta o latente, de las personas participantes.

Con base en lo anterior, el equipo evaluador comparó la operación normativa con la práctica, arrojando recomendaciones más objetivas que incluyeran distintos puntos de vista de los actores involucrados en el Programa. Así, por cada área de oportunidad detectada en cada macroproceso se vierte una recomendación.

Finalmente, se vierten las sugerencias del equipo evaluador respecto a las readecuaciones en las reglas de operación del Fondo PyME, así como las conclusiones generales junto con sus respectivas recomendaciones.

[1] Consultar Anexos A y B

1.1. Estrategia para el trabajo de campo

1.1.1. Metodología para la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a los OIS y delegaciones

Para la elaboración de este reporte se realizó un análisis sistémico, mediante trabajos de campo y de gabinete. Por ello, en éste se vierten los principales hallazgos derivados de las entrevistas semi-estructuradas[2] que se tuvieron tanto con representantes de los organismos intermedios (OIS) como con las Delegaciones Federales de la Secretaría de Economía en los estados de: Morelos, Puebla, Jalisco, Guanajuato, Quinta Roo, Chiapas, Nuevo León y Baja California.

El equipo evaluador no seleccionó una muestra representativa de manera aleatoria, pues no era lo más conveniente para este estudio. Para la selección de la muestra se siguieron los siguientes parámetros: 1) acumulación de experiencia de acuerdo al número de proyectos aprobados, 2) diversidad geográfica y 3) diversidad en el tipo de apoyo otorgado.

1) Acumulación de experiencia

Los estados seleccionados poseen información trascendental en cuanto a acumulación de experiencia, debido a que cuentan con un importante número de proyectos y empresas apoyados por el Programa. Durante el periodo 2007-2008, las empresas apoyadas en proyectos estatales fueron las siguientes:

Tabla 1. Empresas apoyadas por estado seleccionado para la visitas de campo

Estado	Empresas apoyadas	Porcentaje con respecto al total de empresas apoyadas en proyectos estatales
Morelos	88	0.2%
Jalisco	947	1.8%
Guanajuato	7,097	13.9%
Nuevo León	1,563	3.1%
Chiapas	1,797	3.5%
Puebla	1,315	2.6%
Quintana Roo	1,394	2.7%
Baja California	1,169	2.3%
Total en los estados seleccionados	**15,370**	**30.0%**
Total en proyectos estatales apoyados	**51,201**	

Por tanto, se observa que el 30% del total de las empresas apoyadas en los estados seleccionados han sido por medio de proyectos estatales a través del Fondo PyME.

[2] Ver Anexo A. Temario para las entrevistas de campo y Anexo B. Guión de entrevista aplicable tanto para Organismos Intermedios y funcionarios de las Delegaciones Federales de la Secretaría de Economía. Dicho guión se desarrolló de manera complementaria al Anexo 8. Formato de entrevistas semi-estructuradas para identificar problemas y buenas prácticas.

2) Diversidad geográfica

En relación al segundo criterio de selección, diversidad geográfica, se cuenta con estados de la región norte del país (Nuevo León y Baja California), centro (Morelos, Jalisco, Guanajuato, Puebla) y sur (Chiapas y Quintana Roo). Ello, permite tener una idea de las experiencias de las empresas beneficiarias de acuerdo a características específicas asociadas a su región geográfica.

3) Diversidad en el tipo de apoyo otorgado

Adicionalmente, los estados seleccionados cuentan con empresas beneficiarias en la mayoría de las categorías de apoyo del programa, como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Número de empresas apoyadas por categoría de apoyo en los estados seleccionados para las visitas de campo

Estado	Empresas apoyadas por categoría de apoyo						
	I Formación de emprendedores y creación de empresas	II Innovación tecnológica	III Gestión empresarial	IV Fortalecimiento empresarial	V Proyectos productivos	VI Acceso al financiamiento	VII Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción
Morelos	35	10	1	0	0	0	42
Jalisco	159	15	391	117	0	0	265
Guanajuato	3,962	351	502	363	0	0	1,919
Nuevo León	789	261	244	165	0	0	104
Chiapas	1,290	0	93	0	0	0	414
Puebla	74	0	125	802	0	131	183
Quintana Roo	530	78	86	123	26	0	551
Baja California	362	0	188	311	4	0	304
Total en los estados seleccionados	**7,201**	**715**	**1,630**	**1,881**	**30**	**131**	**3,782**
Total en proyectos estatales apoyados	**15,539**	**1,072**	**4,877**	**4,239**	**150**	**753**	**24,571**
Porcentaje de los estados seleccionados con respecto al total en proyectos estatales	**46.3%**	**66.7%**	**33.4%**	**44.4%**	**20.0%**	**17.4%**	**15.4%**

Nota: se excluyó la categoría VIII Otros (al amparo de los artículos 7, 8 o 9 de las Reglas de Operación), dado que no se registró ningún proyecto estatal en esta categoría.

El cuadro anterior resultó de análisis del concentrado de empresas apoyadas a nivel estatal de acuerdo a las diferentes categorías del Programa.

Tabla 2.1. Número de empresas apoyadas por categoría de apoyo en los estados

ESTADO	Empresas apoyadas por categoría de apoyo										
	I FORMACION DE EMPRENDE-DORES Y CREACION DE EM-PRESAS	II INNOVACION TECNOLOGICA	III GESTION EMPRESARIAL	IV FORTALECIMIENTO EMPRE-SARIAL	V PROYECTOS PRODUCTIVOS	VI ACCESO AL FINANCIAMIENTO	VII REALIZACION DE EVENTOS PYME Y OTRAS ACTIVIDADES E INSTRUMENTOS DE PROMO-CION	VIII OTROS (AL AMPARO DE LOS ARTÍCULOS 7,8 O 9 DE LAS RE-GLAS DE OPERACIÓN)	TOTAL de Empresas atendidas	TOTAL de OIS	Empresas apoyadas (excluyendo categorías VII y VIII)
Aguascalientes	119	2	4	3	0	0	1,003	0	**1,131**	**5**	26
Baja California	362	0	188	311	4	0	304	0	**1,169**	**9**	96
Baja California Sur	41	0	232	0	0	0	1	0	**274**	**2**	137
Campeche	10	0	0	319	0	0	2,161	0	**2,490**	**3**	110
Coahuila	369	47	67	255	0	0	6,246	0	**6,984**	**12**	62
Colima	10	0	0	0	0	0	4	0	**14**	**1**	10
Chiapas	1,290	0	93	0	0	0	414	0	**1,797**	**4**	346
Chihuahua	316	57	167	135	0	0	3	0	**678**	**4**	169
Distrito Federal	231	8	69	18	0	0	496	0	**822**	**0**	
Durango	117	0	0	34	0	0	494	0	**645**	**2**	76
Guanajuato	3,962	351	502	363	0	0	1,919	0	**7,097**	**17**	305
Guerrero	7	0	151	249	0	0	3,137	0	**3,544**	**0**	
Hidalgo	254	12	2	1	0	0	12	0	**281**	**4**	67
Jalisco	159	15	391	117	0	0	265	0	**947**	**1**	682
Estado de México	407	73	288	5	0	0	4,754	0	**5,527**	**3**	258
Michoacán	42	28	10	0	0	522	26	0	**628**	**3**	201
Morelos	35	10	1	0	0	0	42	0	**88**	**3**	15
Nayarit	0	0	60	0	0	100	0	0	**160**	**1**	160
Nuevo León	789	261	244	165	0	0	104	0	**1,563**	**14**	104
Oaxaca	414	100	16	4	2	0	609	0	**1,145**	**2**	268
Puebla	74	0	125	802	0	131	183	0	**1,315**	**6**	189
Querétaro	686	0	172	40	0	0	27	0	**925**	**7**	128
Quintana Roo	530	78	86	123	26	0	551	0	**1,394**	**11**	77
San Luis Potosí	164	0	21	33	0	0	13	0	**231**	**2**	109
Sinaloa	3,153	10	843	380	0	0	606	0	**4,992**	**8**	548
Sonora	590	11	69	366	0	0	4	0	**1,040**	**5**	207

Tabla 2.1. Número de empresas apoyadas por categoría de apoyo en los estados

ESTADO	Empresas apoyadas por categoría de apoyo										
	I FORMACION DE EMPRENDEDORES Y CREACION DE EMPRESAS	II INNOVACION TECNOLOGICA	III GESTION EMPRESARIAL	IV FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL	V PROYECTOS PRODUCTIVOS	VI ACCESO AL FINANCIAMIENTO	VII REALIZACION DE EVENTOS PYME Y OTRAS ACTIVIDADES E INSTRUMENTOS DE PROMOCION	VIII OTROS (AL AMPARO DE LOS ARTÍCULOS 7,8 O 9 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN)	TOTAL de Empresas atendidas	TOTAL de OIS	Empresas apoyadas (excluyendo categorías VII y VIII)
Tabasco	490	7	0	36	0	0	124	0	**657**	**8**	67
Tamaulipas	247	0	2	92	3	0	989	0	**1,333**	**7**	49
Tlaxcala	45	0	8	205	0	0	8	0	**266**	**4**	65
Veracruz	97	0	224	181	115	0	27	0	**644**	**5**	123
Yucatán	296	2	12	2	0	0	40	0	**352**	**2**	156
Zacatecas	233	0	830	0	0	0	5	0	**1,068**	**4**	266
No estatal	12,406	272	3,314	4,688	81	21,359	72,294	58,520	**172,934**	**45**	936

Dado lo anterior, la selección de los estados permite, por una parte, contar con información relacionada con organismos intermedios que cuentan con una importante acumulación de experiencia en la entrega de los apoyos del programa y un buen número de empresas beneficiarias. Asimismo, la ubicación geográfica de las empresas permite conocer experiencias de acuerdo al entorno específico de cada una de las regiones del país y tipos de apoyo distintos de acuerdo a las categorías con que cuenta el Programa.

Ello le permitió al equipo evaluador emitir recomendaciones basadas en elementos veraces e incluyentes de los puntos de vista de los diversos actores involucrados en diferentes regiones del país.

1.1.2. Metodología para el levantamiento de encuestas de satisfacción de los empresarios y emprendedores beneficiarios en 2007

Las encuestas son una herramienta para obtener información específica de una muestra de individuos a través de preguntas que forman un cuestionario perfectamente estructurado con un conjunto limitado de categorías de respuestas. Para evaluar el impacto del Fondo PyME sobre la población objetivo que recibió apoyo en el 2007 se aplicaron dos tipos de encuesta vía telefónica o a través de visitas a domicilio:

- Un cuestionario general
- Un cuestionario para emprendedores y empresas gacela

Ambos instrumentos[3] incluyeron una sección dedicada a recabar información sobre la percepción y la satisfacción del beneficiario sobre el Programa y los tipos de apoyo. Dentro de la sección 6 del presente reporte se analizarán detalladamente los resultados arrojados por las encuestas.

1.1.3. Metodología para la conformación del grupo de enfoque

El grupo de enfoque es una herramienta de recolección de datos que consiste en la aplicación de una entrevista colectiva. Busca encontrar el cómo y el por qué, proporcionando respuestas contextuales en grupos cuasi-homogéneos de población elegidos. Se realizó con tipos de participantes similares en algunas características clave con el fin de identificar temas o patrones de percepciones. Así los grupos se reunieron para discutir una serie de asuntos específicos guiados por un moderador entrenado que estimula y enfoca la discusión.

La mayor utilidad y valor de los grupos de enfoque radica en la riqueza de los comentarios e interacción, manifiesta o latente, de las personas participantes. Los objetivos específicos de los cuatro grupos de enfoque realizados fueron:

- Conocer los medios por los cuales los beneficiarios contactaron al Fondo PyME.
- Evaluar el grado de satisfacción de los beneficiarios respecto a los apoyos otorgados por Fondo PyME.
- Estudiar los organismos intermedios a través de los cuales llegaron a ser beneficiarios.
- Explorar la atención recibida por los organismos intermedios.
- Conocer las experiencias de los beneficiarios respecto a los trámites para obtener los apoyos.

Los grupos de enfoque se realizaron en sesiones participativas entre ocho y doce personas con un perfil socio-demográfico previamente definido según el objeto de investigación. Durante la discusión de dos horas aproximadamente, el moderador orientó la discusión hacia los temas relevantes del estudio. La dinámica de la discusión fomentó que cada participante diera sus mejores argumentos y así se obtuvo el rango de opiniones que existen en torno a un tema. Si bien no tienen validez estadística, estos estudios cualitativos han demostrado ser muy útiles para conocer los argumentos y consideraciones mentales que las personas tienen para fundamentar sus opiniones, actitudes y demandas.

[3] Consultar el Anexo Metodológico de la Evaluación Integral en donde se encuentran ambos instrumentos.

2. Descripción de la operación y los procesos del Programa

2.1. Descripción normativa

Para este apartado, el equipo evaluador utilizó tanto las Reglas de Operación como el Manual de Procedimientos de 2009 con el objeto de analizar el funcionamiento del Fondo PyME y el cumplimiento de su objetivo[4].

Dentro del capítulo VI del primer instrumento normativo[5] se reconocen seis macroprocesos:

1. Validación de documentación jurídica de del Organismo Intermedio.
2. Presentación de la cédula de apoyo.
3. Evaluación de los proyectos presentados a través de las cédulas de apoyo.
4. Resolución de los proyectos.
5. Suscripción de los instrumentos jurídicos para el otorgamiento de los apoyos del Fondo PyME.
6. Otorgamiento de los apoyos del Fondo PyME.

Por otro lado, el Manual de Procedimientos 2009 marca siete macroprocesos para la operación del Fondo PyME[6]:

1. Validación de los Organismos Intermedios.
2. Recepción de las cédulas de apoyo.
3. Evaluación de proyectos.
4. Resolución de los proyectos por el Consejo Directivo.
5. Suscripción del instrumento jurídico.
6. Otorgamiento del apoyo del Fondo PyME.
7. Supervisión, verificación y seguimiento de los proyectos apoyados.

A diferencia del Manual de Procedimientos, las Reglas de Operación adjudican responsabilidades normativas a cada uno de los involucrados dentro de cada proceso. Del mismo modo, incluye el macroproceso de supervisión, verificación y seguimiento dentro de sus los siguientes tres capítulos:+

- Capítulo X: Coordinación institucional, instancias ejecutoras, normativas y de control y vigilancia del Fondo.

[4] Consultar Anexo 1. Ficha de características generales del Programa
[5] Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, 29 de diciembre). México: Diario Oficial de la Federación, p.16.
[6] Manual de Procedimientos 2009 del Fondo PyME. http://www.fondopyme.gob.mx/docs/manual_2009.asp

- Capítulo XII: Auditoría, Control y Seguimiento.
- Capítulo XIII, sección I: Evaluación Interna

Dentro del Anexo 2. Ficha de descripción general de procesos y flujograma general y Anexo 3. Ficha narrativa de Procesos[7], se expresa específicamente el funcionamiento operativo del Programa de acuerdo a la normatividad, de acuerdo a lo solicitado en los Términos de Referencia para este reporte. Sin embargo, a continuación se presenta una breve descripción de cada uno de los procesos llevados a cabo por el Programa.

1) Validación de la documentación de los Organismos Internos (OI)

En este proceso se auxilia a los OI en el ingreso de la documentación jurídica al Sistema de Transparencia Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME); se verifica que la documentación acredite el establecimiento legal del OI, así como las facultades de su representante legal o apoderado o bien, el documento donde se acrediten las facultades para suscribir convenios. Así el resultado final de la primera etapa es la validación del OI.

2) Recepción de cédulas de apoyo y documentación soporte del proyecto

El objetivo de este proceso es auxiliar a los OI en el ingreso de la Cédula de Apoyo del Fondo PyME y de la documentación soporte del proyecto en el Sistema, para que sean evaluadas por los Subcomités o por las Direcciones Generales de la SPyME, según corresponda. Los actores involucrados en este proceso son el personal de las ventanillas, y los OIS que suben las cédulas de apoyo con su respectiva documentación soporte. Se espera que terminada esta actividad las cédulas estén correctas en el sistema con su respectiva documentación soporte.

3) Evaluación de los proyectos presentados

En este proceso se evalúan los proyectos presentados a través de las Cédulas de Apoyo por parte del Subcomité Técnico (en caso de los proyectos estatales) y las Direcciones Generales de la SPyME para los proyectos de carácter no estatal. En la evaluación se toma en cuenta la viabilidad técnica y financiera, así como, los impactos a generar respecto a los objetivos específicos del Fondo PyME. Una vez realizada la evaluación de los proyectos se emite una opinión técnica para someterla a consideración del Consejo Directivo para su aprobación o rechazo para el otorgamiento de los apoyos de conformidad con las Reglas de Operación.

[7] Cabe señalar que el mapeo de los procesos se encuentra de manera separada, en archivos formato Visio, de acuerdo a lo establecido por los Términos de Referencia. En dicho mapeo se encuentra de manera gráfica y detallada cada uno de los procesos llevados a cabo por el Fondo PyME.

4) Resolución (aprobación o rechazo) de los proyectos

En este proceso se somete a la consideración del Consejo Directivo los proyectos opinados técnicamente por los Subcomités y las Direcciones de Área de las Direcciones Generales de la SPyME, y validados por los Directores Generales de la SPyME, para que apruebe o rechace el otorgamiento de los apoyos, se formule un acta y se notifique la resolución al OI.

Los actores involucrados en este proceso son el personal administrativo de las delegaciones y de la Coordinación Administrativa de la SPyME. Al concluir esta actividad se espera tener proyectos de carácter estatal y no estatal aprobados o rechazados.

5) Suscripción de los instrumentos jurídicos

En este proceso se suscriben los instrumentos jurídicos correspondientes (convenios de adhesión o colaboración) para el otorgamiento de los apoyos del Fondo PyME. En este sentido, la Unidad de Asuntos Jurídicos es la responsable de este proceso utilizando como base el listado de los proyectos estatales aprobados por el Consejo Directivo. Como resultado de esta actividad se espera que los convenios de colaboración estén firmados, rubricados y registrados.

6) Otorgamiento de los apoyos

Por medio de este proceso se otorgan a los Organismos Intermedios los recursos económicos de los proyectos aprobados por el Consejo Directivo Fondo PyME. Los Insumos necesarios para este proceso son: el Convenio debidamente registrado con sus respectivos Anexos; b) Documentación jurídica que acredite el legal establecimiento del OI y las facultades del representante legal para suscribir convenios; c) Acta de la sesión del Consejo en la que fue aprobado el proyecto; y d) Recibo original por concepto de los recursos del Fondo PyME que le serán otorgados, firmado por el representante legal del Organismo Intermedio.

7) Supervisión, verificación y seguimiento

A través de esta actividad, el Subcomité Técnico Estatal o la Coordinación Administrativa de la SPyME, según sean de carácter estatal o no estatal, verifican el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Organismos Intermedios y la correcta aplicación de los recursos del Fondo PyME.

Los siete macroprocesos arrojan como resultado que se aprueban los proyectos así como los apoyos económicos destinados para que se desarrollen. Los OIS los canalizan a las MIPyMES. La utilización de OIS representa un mecanismo de intervención positivo, pues agiliza los procesos para la gestión de los proyectos en beneficio de las MIPyMES. Las características específicas de cada uno de los procesos se describirán más adelante, así como sus fortalezas y áreas de oportunidad, junto con sus recomendaciones.

2.2. Descripción empírica

Como parte de la estrategia metodológica utilizada por el equipo evaluador se realizaron visitas de campo a organismos intermedios y delegaciones federales de ocho estados de la República. Ello, con la finalidad de contrastar la operación normativa con la realidad.

Los resultados de campo indicaron que los procedimientos[8] establecidos en la normatividad se cumplen casi en su totalidad. El único factor variable fue el tiempo. Por ello, el equipo evaluador se dio a la tarea de elaborar un análisis de los tiempos para cada uno de los macroprocesos expresados en la normatividad[9] para contrastarlos con lo expresado por los actores entrevistados.[10]

Así, se puede observar que el tiempo promedio marcado en el Manual de Procedimientos, pues las Reglas de Operación no señalan tiempos, entre que el OI sube la cédula de apoyo a la plataforma tecnológica y las instancias correspondientes dan respuesta sobre la aprobación o rechazo del proyecto es de un mes aproximadamente, porque existen subprocesos sin tiempos definidos. Con respecto a estos tiempos, los resultados de campo muestran que la experiencia de los OIS dentro de este proceso varía entre 15 días y un mes.

Por otro lado, en la entrega de los apoyos[11] se presenta un problema grave, pues en la totalidad de las entrevistas sostenidas con los OIS se comentó que es muy poco oportuna. Una vez que el proyecto está aprobado, la transferencia del recurso ha tardado hasta cuatro meses, es decir, se ha entregado en noviembre-diciembre.

Es importante mencionar que en las Reglas de Operación no se marca algún tiempo límite para la entrega del recurso, salvo que tiene que corresponder al ejercicio fiscal en el que se haya aprobado. Con ello, estrictamente no se asegura que la entrega sea oportuna hacia los OIS, lo que tiene varias implicaciones, desde el aprovechamiento del apoyo hasta la comprobación de los recursos, pues tienen que corresponder al mismo año fiscal en que se otorgan.

Las problemáticas observadas en las visitas de campo para cada uno de los procesos, se abordarán detalladamente en la siguiente sección, pues han sido detectadas de acuerdo a la clasificación de los macroprocesos marcados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

---

[8] Dichos procedimientos y su descripción específica – incluyendo actividades, productos actores involucrados en sus distintos niveles, así como los tiempos – se vierten en el Anexo 3. Ficha narrativa de procesos y flujograma.
[9] Consultar Anexo D. Tiempo por macroproceso
[10] Ver Anexo C. Bitácora de campo para consultar información detallada sobre los resultados obtenidos por estado visitado.
[11] Cabe señalar que “apoyo” se entiende por los recursos económicos que la SPyME y el estado (según el carácter del proyecto) transfieren al organismo intermedio.

3. Identificación y etiquetado de procesos

Es importante señalar, en primera instancia, que el equipo evaluador inició la labor del mapeo de los procesos desde diciembre de 2008. Por ello, se tomó el Manual de Procedimientos 2008 para tal ejercicio. Sin embargo, con la publicación del Manual de Procedimientos 2009 el equipo evaluador tuvo que realizar la tarea de comparar ambos instrumentos para hallar sus diferencias y ajustar el mapeo previo.[12]

El equipo evaluador utilizó como referencia principal el Manual de Procedimientos del Fondo PyME 2009 debido a que, a diferencia de las Reglas de Operación, es mucho más específico y claro en la descripción de sus siete macroprocesos:

1. Validación de los Organismos Intermedios
2. Recepción de las cédulas de apoyo
3. Evaluación de proyectos
4. Resolución de los proyectos por el Consejo Directivo
5. Suscripción del instrumento jurídico
6. Otorgamiento del apoyo del Fondo PyME
7. Supervisión, verificación y seguimiento de los proyectos apoyados

Derivado de la revisión de los siete macroprocesos, el mapeo consta de diagramas de flujo de las actividades y operaciones del Fondo que incluyen las decisiones tomadas en el proceso, así como todos los actores involucrados. El mapeo es una herramienta superior en el análisis de procesos en relación a la descripción del Manual de Procedimientos, ya que es una representación gráfica de éste. Para realizar este mapeo se utilizó el programa Visio (Microsoft Office).

En algunos casos, la descripción de las actividades en el Manual de Procedimientos no era suficientemente clara por lo que el equipo evaluador consideró algunas mejoras referentes a la clarificación de cada uno de los pasos, de las tomas de decisiones y, en algunos procesos, se introdujeron a todos los actores involucrados en un sólo diagrama para facilitar el seguimiento y lectura del proceso. Del resultado del mapeo de los procesos surgieron 35 flujogramas.

El etiquetado de procesos se refiere a clasificar los procesos identificados previamente dentro de los ocho macroprocesos marcados por el Coneval. Éstos, en principio son generales y todos los programas debieran de llevarlos a cabo, con sus adecuaciones pertinentes, en caso de existir. Dichos macroprocesos son:

1. Planeación
2. Difusión[13]

[12] Consultar Anexo E. Comparación de los Manuales de Procedimientos 2008 y 2009
[13] En este proceso el equipo evaluador ha integrado el aspecto de comunicación entre todos los actores involucrados en el Programa del Fondo PyME.

3. Solicitud de los apoyos
4. Selección de los beneficiarios
5. Producción o compra de los apoyos
6. Distribución de apoyos
7. Entrega de apoyos
8. Seguimiento de la utilización de apoyos

Cabe señalar que para los macroprocesos de planeación y difusión, al no encontrarse documentados formalmente en el Manual de Procedimientos del Fondo PyME, el equipo evaluador realizó un esfuerzo por diseñarlos con base en las observaciones realizadas durante el trabajo de campo, aunque estos fueron insuficientes para realizar un mapeo para tales actividades. Derivado de las reuniones con los

Adicionalmente a los flujogramas vertidos de acuerdo a las especificaciones del Anexo 4. Ficha de Identificación y Etiquetado de Procesos, a continuación se detallan los resultados arrojados en las visitas de campo para cada uno de los macroprocesos marcados por Coneval.[14]

3.1. Planeación

Cabe señalar que este proceso no se encuentra documentado de manera formal en los instrumentos normativos analizados. Si bien dentro de las Reglas de Operación se menciona la coordinación interinstitucional, ésta sólo se menciona para "garantizar que el Fondo PyME no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal"[15] y para vincular potenciar el impacto de los recursos, sin embargo no se menciona la coordinación efectivamente para asegurar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Programa. En este sentido, otros programas federales han considerado la planeación como elemento fundamental a todos los niveles dentro de sus Reglas de Operación, tal es el caso del *Programa de atención a la demanda de educación para adultos a través del modelo de educación para la vida y el trabajo*[16] y el *Programa de Escuelas de calidad*[17].

El proceso de planeación debiera incluirse dentro del Manual de Procedimientos, pues la determinación de objetivos, de metas y el establecimiento de líneas de acción específicas marcan la estrategia a seguir por parte del Programa. La documentación formal permite dar a conocer a todos los involucrados la estra-

[14] Ver Anexo C. Bitácora de campo para consultar información detallada sobre los resultados obtenidos por estado visitado.
[15] Acuerdo por el cual se establecen las Reglas de Operación del Fondo PyME. *Op. Cit*., p. 22
[16] Reglas de Operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de atención a la demanda de educación para adultos a través del modelo de educación para la vida y trabajo para el año 2007. Consultado en http://inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/RO13.pdf
[17] Reglas de Operación el Programa de escuelas de calidad. (2005, 13 de junio). México: Diario Oficial de la Federación. Consultado el 20 de septiembre de 2009 en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEP/Reglas/13062005(1).pdf

tegia, además de constituir una guía de acción. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) documenta el proceso de planeación, teniendo un manual específico para este proceso, en donde se vierte el procedimiento para la elaboración del plan de trabajo institucional.[18]

Por otro lado, son pocos los organismos intermedios que cuentan con procesos y herramientas de planeación a nivel interno. Se observó que éstos no realizan planeación en el sentido de la definición de metas, objetivos y líneas de acción para alcanzarlas, pues opinan que todo viene expresado específicamente en el Anexo 3 del Manual de Procedimientos, instrumento normativo que no en todos los casos se adapta a su realidad. En este sentido, mencionaron que la actual crisis económica representa un obstáculo mayor para la generación en comparación de la conservación de empleos, objetivos que busca el Programa Fondo PyME.

Las metas establecidas y exigidas en la Cédula de Apoyo no van acorde al contexto regional, pues para la generación y conservación de empleos inciden varios factores exógenos al Programa, inclusive a la influencia estatal en el cumplimiento de dichas metas. Además, características tales como son la empresarialidad, el perfil del empresario, la capacidad de inversión de los empresarios, entre otras, están influenciadas por la cultura regional.

Otra de las percepciones expresadas por los organismos intermedios es que las instituciones gubernamentales que promueven el Programa basan su planeación en función de los recursos disponibles. Por ello, muchos de ellos fortalecen la comunicación con las instituciones gubernamentales para informarse sobre la viabilidad de sus posibles proyectos en función de esta variable. Asimismo, la mayoría comentó que existe un mayor acercamiento con la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) para delimitar estrategias que fomenten el crecimiento económico estatal. Se observó que dichas relaciones entre los organismos intermedios y la SEDECO se incrementan en función de la consolidación e importancia de los organismos intermedios, así como de la definición de objetivos, estrategias y acciones por parte de la SEDECO para impulsar el crecimiento de la economía estatal.

Un aspecto fundamental que se observó fue la insuficiente coordinación entre las delegaciones y la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) para establecer metas, objetivos y estrategias, así como para la coordinación del Programa con las estrategias estatales. No cuentan con ejercicios de planeación conjunta sino que las delegaciones sólo reciben las Reglas de Operación cuando éstas son publicadas. Ello tiene varias implicaciones importantes:

[18] Manual de Procedimientos de Planeación. Caminos y Puentes de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) Consultado el 28 de Septiembre de 2009 en http://www.capufe.gob.mx/normateca/normas/dispo_Manual_de_Procedimientos_de_Planeacion_marzo/PLANEACION.pdf

1) Las Reglas de Operación no bajan a todos los niveles dentro de cada institución gubernamental involucrada en la promoción del Programa, lo que provoca una comunicación poco eficaz entre ellas. Esta situación podría deberse a factores como la rotación del personal o la poca profesionalización del personal de apoyo, los cuales fueron mencionados por los organismos intermedios en las visitas de campo.

2) Falta de sentido de pertenencia al proyecto. Una de las estrategias del Fondo PyME es la participación de los estados y de la iniciativa privada para sumar esfuerzos, optimizar recursos y canalizarlos para una ejecución efectiva. Esto se lleva a cabo a través de la mezcla de recursos. Sin embargo, cuando existe poca articulación para sumar a los estados en todo lo que el proceso implica, desde la oportuna firma de convenios y asignación de recursos hasta la presentación de los proyectos estatales, pueden ocurrir los siguientes fenómenos:

   a. No se establece una priorización clara de proyectos en donde se reflejen los objetivos estatales y federales, es decir, en el supuesto de que se presentaran proyectos similares con impactos esperados semejantes y no existieran suficientes recursos para apoyarlos a todos, ¿existen criterios lo suficientemente objetivos para seleccionar al proyecto a beneficiar? La presente reflexión se retomará en la sección de “selección de los beneficiarios”, empero se recomienda analizar la pertinencia sobre la focalización del apoyo, estableciendo segmentos de la población objetivo como los prioritarios a atender, en función de los objetivos estratégicos.
   b. No se generan sinergias o complementariedades importantes que generen un mayor beneficio para la población objetivo. Un ejemplo de ello serían las iniciativas o programas estatales que persiguen los mismos objetivos con apoyos similares al Fondo PyME sin orientar todos los recursos hacia la iniciativa integral del Fondo. Como resultado de las visitas se observó que en el estado de Jalisco la poca coordinación entre las instituciones generó que este año la Caravana del Emprendedor se realizara en las mismas fechas que la Semana Jalisco Emprende 2009, por lo cual la primera tuvo que desplazarse a Vallarta.
   c. Los recursos pueden ser insuficientes o no ser entregados oportunamente por parte de la federación o del estado. Esta situación ha sido una práctica frecuente en ejercicios anteriores e incluso se comentó que hay recursos del ejercicio de 2008 que hasta este año se entregaron en el mes de abril. También se mencionó que las aportaciones de los estados hacia el Programa son insuficientes y que muchos proyectos quedan fuera o se realizan a través de otras iniciativas estatales.

Recomendaciones específicas:

1. Incorporar formalmente el proceso de planeación dentro de los instrumentos normativos, pues constituye un mecanismo para comunicar la estrategia hacia todos los actores involucrados en el Programa.
2. Realizar una planeación incluyente, tomando en cuenta la experiencia de los OIS, pues son ellos quienes conocen a profundidad las necesidades de las MIPyMES así como las problemáticas que pueden surgir en la operación del Programa, pues se enfrentan con estos factores en el quehacer cotidiano.
3. Diseñar una estrategia para priorizar proyectos estratégicos.
4. Redefinición de metas acorde al contexto económico regional, sectorial y los impactos de largo plazo.
5. Fomentar mecanismos que incentiven la mezcla de recursos. Estos mecanismos podrían ser convenios con los estados para que presentaran sus proyectos presupuestarios oportunamente mediante la creación de un sistema de incentivos.

   Una propuesta podría ser que aquellos estados que presentaran sus proyectos de manera completa y oportuna, podrían tener un porcentaje adicional para sus proyectos o bien aquéllos que no presentaran dichos proyectos en un tiempo determinado pudieran no ser considerados para el ejercicio fiscal y redireccionar los recursos hacia otros proyectos.

   Asimismo, se tienen que buscar mecanismos que articulen la presupuestación Federal y estatal para asegurar que el recurso se transfiera oportunamente a los OIS, de tal forma que éstos puedan canalizar con mayor certeza y oportunidad los apoyos hacia los beneficiarios.

3.2. Difusión/ Comunicación

La primera observación que se hizo en este proceso fue sobre los canales de comunicación, pues los OIS comentaron que éstos son insuficientes para la recepción de información referente al Programa y que el medio de información principal es su página web. Aquéllos que cuentan con mayor experiencia conocen las fechas aproximadas cuando se publican los instrumentos normativos y consultan continuamente la página durante ese periodo. Sin embargo, la comunicación se ve limitada para la retroalimentación de sus acciones al no contar con más vías que permitan la atención oportuna.

Por otro lado, con respecto a los mecanismos de difusión del Programa los resultados de la encuesta general aplicada a la población atendida, y que forma parte de esta evaluación integral, arrojaron que los beneficiarios conocieron los apoyos del Fondo PyME a través de sus conocidos en primera instancia; siendo la difusión del Programa el segundo mecanismo. Ello nos indica que los objetivos de la difusión del Programa se cumplen de manera eficaz, pues existe

una demanda importante de los apoyos otorgados por el Fondo que se entera por los mecanismos implementados por éste.

La segunda observación se enfoca en el mensaje de promoción del Programa, pues éste es percibido por las MIPyMES como poco claro, ya que se observó un sesgo hacia características que no corresponden al Programa, es decir, con frecuencia el empresario tiene una percepción errónea sobre el Programa al creer que obtendrá financiamiento a través de las delegaciones federales. Ello podría deberse a que la difusión del Programa no es lo suficientemente específica sobre el apoyo otorgado, así como sus mecanismos para tales fines. La insuficiente claridad en el mensaje puede crear expectativas poco factibles en el empresario que podrían traducirse en insatisfacción o incluso desconfianza hacia las instituciones involucradas.

El problema de comunicación se extiende a lo largo de todos los procesos, pues se observó una insuficiente coordinación desde la promoción del Programa hasta la solicitud de distintos requisitos para la comprobación de resultados entre la SPyME, la SEDECO y la delegación. Este es el resultado de que los instrumentos normativos no son lo suficientemente claros y precisos, por lo que generan dudas incluso dentro de las instituciones, lo que no ha permitido una homologación de conceptos. Adicionalmente, la rotación del personal de las instituciones acentúa el problema pues incide en una insuficiente capacidad de respuesta ante las dudas de los OIS.

Los instrumentos normativos al no ser suficientemente claros y precisos, dejan muchas cosas a la interpretación de los involucrados, en especial al criterio final de la SPyME tanto en los requisitos para la solicitud de los proyectos como en los requisitos de comprobación para los proyectos aprobados y en marcha. Un ejemplo brindado por los OIS visitados fue que el Manual de Procedimientos, en su anexo 3 que contiene los requisitos de comprobación de los proyectos, no incluye algunos requisitos solicitados en las Reglas de Operación. Ello implica que han tenido que revisar detenidamente ambos instrumentos o bien han sido objeto de observaciones por parte de las instituciones por no entregar todos los documentos. También, se identificaron categorías sin restricciones y con altos porcentajes de apoyo. Algunas de las definiciones no son lo suficientemente explícitas, tales como proyectos estratégicos y diferenciación entre tecnología intermedia y tradicional. Las subcategorías se encuentran en varias categorías – consultoría y capacitación – lo que dificulta la correcta clasificación y aplicación de los apoyos.

La tercera observación tiene que ver con los tiempos de publicación de las Reglas de Operación, Manual de Procedimientos, la Convocatoria del Programa y la apertura de la plataforma tecnológica para subir cédulas de apoyo. Este desfase, además del tiempo que el Consejo Directivo tome para dictaminar los proyectos y el tiempo de respuesta hacia lo OIS, tiene como consecuencia que no se puedan realizar proyectos de carácter estatal en los primeros seis meses de cada año, con lo cual la oportunidad en la entrega de los apoyos queda comprometida.

Por último, se observó que la atención oportuna hacia los organismos intermedios radica en dos factores principalmente:

1) El organismo intermedio consolidado demanda una atención sobre asuntos particulares, por lo cual son atendidos con mayor rapidez que otros.
2) Las buenas relaciones entre los diversos actores pueden influir de manera positiva en la celeridad de las respuestas.

Recomendaciones específicas:

1. Implementar canales de comunicación para atender oportunamente a los OIS y a las MIPyMES: ventanillas de atención, sistemas de comunicación interactivos, mecanismos de recepción de dudas, entre otros.
2. Difundir el Programa más ampliamente, especificando los tipos de apoyos otorgados así como los mecanismos para acceder a éstos.
3. Simplificación de la normatividad aplicable, así como la creación de mecanismos que permitan su clarificación en los distintos niveles, desde institucionales hasta los OIS. (Pláticas por segmentos empresariales para informar y aclarar dudas, o la elaboración de trípticos por tipo de apoyo y perfil empresarial al que va dirigido, son algunos ejemplos.)
4. Alinear los procesos de planeación y operación de todos los instrumentos, para asegurar que la ejecución del Programa no se desfase hasta la segunda mitad del año, cuestión que se ha vuelto una práctica al menos para los proyectos de carácter estatal.

3.3. Solicitud de apoyos

Es importante tener en cuenta que, a pesar de que los beneficiarios finales son los micros, pequeños y medianos empresarios, son los organismos intermedios quienes solicitan formalmente los apoyos del Fondo PyME. Por ello, en realidad se tienen dos tipos de solicitudes de apoyos:

1) Los empresarios que acuden a las instituciones que promueven el Programa o a los organismos intermedios.
2) Los organismos intermedios que solicitan los apoyos por medio de la cédula de apoyo.

En el primer caso la solicitud del apoyo está relacionada con la información brindada sobre el Programa. Como ya se expresó anteriormente en el apartado de difusión, tanto los OIS como las delegaciones comentaron durante las visitas de campo que existe poco conocimiento sobre el Programa por parte de los empresarios, lo que genera expectativas sobre la resolución de sus necesidades que no son satisfechas en su totalidad. Esto se debe a que generalmente llegan solicitando financiamiento para atender sus necesidades más próximas, y el descontento que puede generarse en primera instancia al enterarse que la solicitud de los apoyos del Fondo conlleva todo un proceso. Por ello, se hace

énfasis en la importancia que tiene una difusión amplia del Programa para reducir posibles malas interpretaciones.

El factor del perfil del empresario debe considerarse, pues influye directamente en el aprovechamiento de los apoyos otorgados por el Programa, ya que aquellos empresarios que cuentan mayores capacidades técnicas identifican áreas específicas en las que necesitan implementar mejoras.

En el segundo caso se identificaron los siguientes elementos:

a. La validación de los OIS. Si bien en las Reglas de Operación se enuncian los requisitos para poder ser OI del Fondo PyME y dentro del Manual de Procedimientos se expresa todo el proceso, ambos instrumentos no establecen ningún filtro riguroso.

   De acuerdo a lo observado durante las visitas de campo, el equipo evaluador identificó que varios organismos intermedios no contaban con los recursos humanos suficientes para gestionar los proyectos solicitados o bien que tenían que subcontratar a personal de manera temporal para cumplir con algunos requisitos en la fase de comprobación. Asimismo, se identificaron OIS que no tenían el conocimiento suficiente sobre el Programa. Si bien esto no representa una característica generalizable, debe contemplarse la posibilidad de que no todos los OIS cuentan con la misma capacidad técnica y logística para gestionar proyectos.

b. OIS coordinadores. Fundación E, FOCIR, FUNDES e INNOVATEUR han sido definidos como los coordinadores más relevantes por los OIS entrevistados en las visitas de campo, los cuales ya han sido previamente estudiados en el análisis de involucrados. Se insertan en este apartado porque el equipo evaluador no encontró evidencia documental en donde se establezcan criterios para su selección como coordinadores o difusores de los recursos. El esquema de intervención se va modificado con la inserción de estos OIS, pues los otros, como en el caso de las incubadoras pertenecientes al Sistema Nacional de Incubadoras otorgan directamente a Fundación E las cédulas de solicitud de apoyo para que sean ellos quienes gestionen los recursos directamente.

c. Requisitos en la cédula de apoyo. El equipo evaluador identifica algunas barreras en este aspecto. La solicitud *ex-ante* de los impactos en algunos casos no es adecuada, como lo son captación en foros o una lista de beneficiarios para capacitaciones, pues este tipo de información se va dando en función de la demanda y en la medida en la que se desarrollan los proyectos.
   Asimismo, se observó que en el caso de las incubadoras no existe consistencia entre el tipo de apoyo, el monto otorgado por el apoyo y los impactos esperados así como su comprobación. Solicitarles empleos generados o conservados no es consistente con el objetivo y los servicios otorgados por una incubadora, pues su finalidad es la creación de em-

presas y no la creación de empleos en sí, pues en la mayoría de los casos se da el autoempleo. El objetivo del apoyo otorgado y su comprobación debe ser consistente.

d. Tiempos de publicación de los instrumentos normativos y la apertura de la plataforma tecnológica. Una de las observaciones constantes que realizaron los organismos intermedios es que este punto representa un problema para planear, reunir todos los documentos y subirlos oportunamente al sistema. Aunque se mencionó que la plataforma resulta sencilla y clara, su apertura para subir proyectos depende de la publicación de las Reglas de Operación, Manual de Operaciones y convocatorias pertinentes.

Recomendaciones específicas:

1. Difusión amplia del Programa para disminuir o prevenir malas interpretaciones sobre los apoyos otorgados y sus mecanismos para hacerlo.
2. Certificación[19] de los OIS para su fortalecimiento a través de una metodología elaborada. Con ello, se fortalecerían las relaciones de comunicación y confianza entre las instituciones promotoras del Programa y los OIS, lo cual podría conllevar a una simplificación de trámites administrativos en el proceso de comprobación de los recursos y apoyos otorgados.

3.4. Selección de los beneficiarios

Como se ha reiterado continuamente en esta evaluación y en la de diseño, los OIS juegan un papel importante, pues realizan una primer filtro de los proyectos con respecto al total del universo presentados por los empresarios, siendo los proyectos filtrados los que se plasmarán en la cédula de apoyo o bien los que se fortalecerán con las instituciones gubernamentales. Dicho filtro se esperaría, en principio, que fuera adecuado. Sin embargo, existe la posibilidad de que no fuera así y se presentaran sesgos en esta etapa, pudiendo dejar fuera proyectos potenciales. Por lo tanto, se reitera la importancia de otorgarles a los OIS las herramientas técnicas necesarias para que el Programa pueda cumplir sus objetivos planteados, así como la verificación de que cuentan con el recurso humano suficiente. Por ello, el equipo evaluador reitera la necesidad de crear un proceso de certificación de los mismos, que incluya:

a. La homologación de criterios para la selección de los proyectos presentados por las MIPyMES

[19] La certificación se define como "el procedimiento mediante el cual un organismo da una garantía por escrito, de que un producto, un proceso o un servicio está conforme a los requisitos especificados." Manual de Capacitación: Certificación de calidad de los alimentos orientada a sellos de atributos de valor en países de América Latina. (2002). L'Isle Jourdain, Francia y Santiago, Chile: Documentación de la FAO, Consultado en: ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/ad094S/ad094S00.pdf

b. La elaboración de diagnósticos e identificación de las necesidades de las MIPyMES
c. El desarrollo de consultores y metodologías para MIPyMES
d. El desarrollo de capacidades técnicas y gerenciales de los OIS

Así, el proceso de certificación resulta un elemento fundamental para la profesionalización y el fortalecimiento de los OIS, con lo cual se aseguraría una mejor preselección de proyectos así como su adecuado seguimiento.

La evidencia de campo arrojó que después de que los OIS han filtrado los proyectos, éstos se presentan ante las instituciones gubernamentales. Es entonces cuando ocurre una segunda preselección de proyectos por parte de la SEDECO y las delegaciones, es decir, los OIS acuden a éstas para revisar los proyectos antes de obtener el número de folio en la cédula de apoyo. Esto se hace con la finalidad de que se apoyen los proyectos mejor elaborados, o se mejoren aquellos que lo requieran, para que no sean rechazados por falta de información.

Generalmente se realiza un consenso entre los miembros del subcomité estatal para la revisión y aprobación de los proyectos antes de sesionar, de tal forma que cuando se lleva a cabo la sesión formal ya se sabe qué proyectos quedarán aprobados. Las razones por las cuales lo hacen de esta manera son porque no se podrían revisar todos los proyectos directamente en la sesión y, por otro lado, se mencionó que es mejor tratar de negociar y ver entre todos lo qué les falta a los proyectos. A este proceso de selección de los proyectos se le conoce como *selección de ganadores*[20].

Paralelamente, en algunos estados las delegaciones dan a conocer los proyectos a la SPyME y los retroalimentan conjuntamente. Sin embargo, esta práctica resulta discrecional pues el equipo evaluador no encontró evidencia de que se contara con criterios parametrizados para la selección de proyectos. Aunque también cabe señalar que algunas delegaciones comentaron que las opiniones técnicas emitidas por el subcomité estatal sólo son recomendaciones, la decisión final la toma el Consejo Directivo, pues en algunos casos a pesar de que el subcomité hubiera rechazado proyectos, en la SPyME se aprueban o viceversa.

Con respecto a la toma de decisiones finales por parte del Consejo Directivo, ésta muestra que el proceso es consistente con el Manual de Procedimientos y las Reglas de Operación. Empero, se comentó en las visitas de campo que es el subcomité técnico estatal quien conoce mejor el contexto de su estado así como sus necesidades, por lo que se sugirió que se considerara la pertinencia de que sus opiniones técnicas tuvieran mayor peso e incluso analizar si la decisión final debiera tomarse en una especie de “comité multisectorial”.

[20] Van de Kaa, D. (1994). “Picking the Winners by Consensus: Grant-Giving Practice in the Netherlands”. *Higher Education* 28(1): 59-83

Finalmente, se observó que el Programa a medida que busca ampliar su cobertura para apoyar al mayor número de empresas, no se ha concentrado en orientar los apoyos, articulando estrategias locales y regionales que tomen en cuenta su contexto, hacia aquellos segmentos que muestren mayores resultados. De ahí la importancia de una medición real de los impactos generados por el Programa, una tarea realizada por el equipo evaluador a través de la evaluación de impacto.

Recomendaciones específicas:

1. Se reitera la importancia de implementar un proceso de certificación de los OIS para su fortalecimiento mediante una metodología elaborada que permitiera una homologación de criterios en la selección de los proyectos. Esta recomendación es consistente con la *Evaluación de Consistencia y Resultados 2008* realizada por la UNAM, la cual identifica la necesidad de "reforzar el análisis del comportamiento de los OIS, dada la relevancia de la eficacia de los OIS para el logro del *Fin* y *Propósito* del programa."[21]

2. Por otro lado, se recomienda focalizar los apoyos hacia aquellos segmentos de la población objetivo que demuestren haber logrado mayores resultados a través de evaluaciones de impacto. En este aspecto, el equipo evaluador recomienda tomar en cuenta los resultados que surjan de la evaluación de impacto, la cual forma parte de esta evaluación integral.

3. El equipo evaluador recomienda establecer una metodología clara, objetiva y replicable sobre la evaluación de proyectos con parámetros que determinen la viabilidad técnica y financiera de éstos, así como la de los impactos esperados y un enfoque de administración de proyectos. En la medida en la que se acoten los objetivos y se jerarquicen, la selección de proyectos se facilitaría y se podrían priorizar los proyectos.

3.5. Producción o compra de los apoyos

Este proceso a pesar de no ser explícito en el Manual de Procedimientos del Fondo PyME, y que en las Reglas de Operación sólo se mencionan los requisitos que deberán presentar los OIS en la cédula de información, el equipo evaluador considera pertinente agregarlo, pues se refiere a la subcontratación de los servicios que los OIS no ofrecen a los empresarios, tales como capacitación y consultoría.

[21] Evaluación de Consistencia y Resultados y Diseño del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, marzo). México: Instituto de Ingeniería de la UNAM, p. 6

De acuerdo a las Reglas de Operación y al Anexo 3 del Manual de Procedimientos, los OIS deben presentar al menos tres cotizaciones de los prestadores de servicios en la cédula de apoyo para el desarrollo de los proyectos, así como su CV que demuestre su experiencia de al menos dos años en consultoría empresarial. Sin embargo, no se encontró evidencia en el análisis de dichos instrumentos del establecimiento de criterios definidos para la subcontratación de servicios por parte de los OIS. Esto resulta importante, ya que se encuentra directamente relacionado con la calidad y oportunidad de servicio que se brinde a la población objetivo. Con respecto a la selección de consultores, los resultados de campo arrojaron que generalmente los OIS ya tienen seleccionados a los consultores por experiencia acumulada o bien pueden incorporar nuevos con base en recomendaciones. En el caso particular de las incubadoras, muchas de ellas cuentan con sus propios consultores asociados para desarrollar los planes de negocios. Asimismo, los CRECE tienen su plantilla de consultores para el desarrollo de las áreas principales de una empresa.

El principal problema detectado en estos procesos resulta ser la transferencia de los recursos, pues la prestación de los servicios se otorga por medio de convenios entre los consultores y los OIS, en donde se comprometen a pagar sus servicios una vez entregado el producto final. Ello se ha vuelto una práctica regular debido a la transferencia tardía de los recursos por parte del Programa hacia los OIS. Tomando en cuenta esta situación, se puede afirmar que la entrega del beneficio (servicio) no está estrictamente relacionada a la transferencia de los recursos del Fondo PyME hacia los OIS.

Los resultados de campo arrojaron que estos procesos representan un cuello de botella porque los OIS se enfrentan a la transferencia de recursos poco oportunamente. Si bien la entrega de los recursos se establece en los instrumentos normativos, ninguno de ellos marca un tiempo límite. Ello tiene varias implicaciones significativas, entre las que se encuentran:

- pérdida de oportunidades
- abandono del proyecto
- aplicación de los recursos en distintas áreas al proyecto inicial
- incapacidad financiera de los empresarios para ejecutar proyectos durante el primer semestre del año
- problemas en la comprobación de los recursos debido al desfase excesivo

Durante las visitas de campo se observó poca articulación entre el estado y la federación para la disponibilidad y entrega de los recursos, pues en la mayoría de los casos, con excepción de dos estados, la federación ha entregado los recursos primero que el estado. Algunas delegaciones mencionaron que para evitar dicha desarticulación se deberían concentrar ambos recursos para ser entregados al mismo tiempo de manera más oportuna. Para el ejercicio 2009 muy pocos de los OIS visitados, comentaron que de manera excepcional, la transferencia se ha hecho más eficiente, de tal modo que ya cuentan con los recursos de los apoyos solicitados.

Hay que considerar que los recursos que se destinan para el Fondo PyME provienen del Ramo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para los programas sujetos a reglas de operación por parte de la Secretaría de Economía. Por lo tanto, tanto la SE como la SPyME no tienen injerencia sobre los recursos hasta que le son transferidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por lo que si ésta se retrasa, en consecuencia el Programa también lo hará. Para el 2007, el Segundo Informe de labores de la SE reportó que se ejercieron $3,408 millones de pesos[22], aunque en la base de datos de los proyectos apoyados proporcionada por el Fondo PyME la suma fue de $3,422 millones de pesos para ese periodo, como se puede observar en la tabla 3. Para el 2008, fue de $6,516 millones de pesos[23].

Utilizando la base de datos proporcionada por el Programa se obtuvieron las tablas 3 y 4. La tabla 3 refleja los recursos otorgados por cada uno de los actores involucrados en el Programa para cada una de las categorías de apoyo. Mientras que la tabla 4 muestra los resultados reportados promedio por categoría.

[22] Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y Segundo Informe de labores de la Secretaría de Economía (información otorgada por la Secretaría de Economía)
[23] El presupuesto anual modificado y ejercido considera el importe por 1,516.0 mdp para el apoyo de proyectos estratégicos con la empresa FORD. 4°Informe trimestral del ejercicio 2008 de los programas sujetos a reglas de operación de la Secretaría de Economía. (2009, enero). Consultada en: http://www.economia.gob.mx/pics/p/p239/IT4_PRO08.pdf, p. 18.

Tabla 3. Mezcla de recursos en promedio por categoría de apoyo (2007)								
Categorías de apoyo	**Aportación de la SE**	**Gobierno Estatal**	**Gobierno Municipal**	**Sector Académico**	**Sector Privado**	**Otros**	**TOTAL**	**Índice de Complemen-tariedad**
I. FORMACIÓN DE EMPRENDEDORES Y CREACIÓN DE EMPRESAS	$ 366,663,839	$ 116,740,593	$ 4,196,033	$ 50,655,059	$ 106,602,742	$ 118,185,447	$ 763,043,713	1.08
II. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	$ 128,219,383	$ 73,687,901	$ 29,200	$ 14,449,759	$ 45,043,041	$ 1,117,080	$ 262,546,364	1.04
III GESTIÓN EMPRESARIAL	$ 58,917,287	$ 31,928,323	$ 681,660	$ 896,000	$ 42,945,844	$ 2,527,651	$ 137,896,765	1.34
IV FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL	$ 233,533,478	$ 59,398,922	$ 565,000	$ 9,424,672	$ 185,396,328	$ 10,859,936	$ 499,178,336	1.13
V PROYECTOS PRODUCTIVOS	$ 194,086,727	$ 63,635,991	$ 78,126,866	$ 12,000,000	$ 420,273,176	$ 333,328	$ 768,456,088	2.95
VI ACCESO AL FINANCIAMIENTO	$ 1,164,996,523	$ 11,773,756	$ -	$ -	$ 64,001,855	$ 249,042,600	$ 1,489,814,734	0.27
VII REALIZACIÓN DE EVENTOS PyME Y OTRAS ACTIVIDADES E INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN	$ 52,919,683	$ 17,406,589	$ 97,950	$ 35,500	$ 21,730,777	$ 4,716,450	$ 96,906,949	0.83
VIII OTROS (AL AMPARO DE LOS ARTÍCULOS 7,8 O 9 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN)	$ 672,995,400	$ 7,500,000	$ -	$ -	$ -	$ -	$ 680,495,400	0.01
APOYO A TABASCO (EMPRESAS SINIESTRADAS)	$ 550,000,000	$ -	$ -	$ -	$ -	$ -	$ 550,000,000	
SUMA TOTAL/PROMEDIO GLOBAL (Costo Promedio)	**$ 3,422,332,320**	**$ 382,072,075**	**$ 83,696,709**	**$ 87,460,990**	**$ 885,993,763**	**$ 386,782,492**	**$ 5,248,338,349**	**0.53**

Tabla 3.1. Mezcla de recursos en promedio por categoría de apoyo 2007 (Porcentaje)							
Categorías de apoyo	Aportación de la SE	Gobierno Estatal	Gobierno Municipal	Sector Académico	Sector Pri-vado	Otros	TOTAL
I. FORMACIÓN DE EMPRENDEDORES Y CREACIÓN DE EMPRESAS	10.7	30.6	5.0	57.9	12.0	30.6	14.5
II. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	3.7	19.3	0.0	16.5	5.1	0.3	5.0
III GESTIÓN EMPRESARIAL	1.7	8.4	0.8	1.0	4.8	0.7	2.6
IV FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL	6.8	15.5	0.7	10.8	20.9	2.8	9.5
V PROYECTOS PRODUCTIVOS	5.7	16.7	93.3	13.7	47.4	0.1	14.6
VI ACCESO AL FINANCIAMIENTO	34.0	3.1	0.0	0.0	7.2	64.4	28.4
VII REALIZACIÓN DE EVENTOS PyME Y OTRAS ACTIVIDADES E INSTRU-MENTOS DE PROMOCIÓN	1.5	4.6	0.1	0.0	2.5	1.2	1.8
VIII OTROS (AL AMPARO DE LOS ARTÍCULOS 7,8 O 9 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN)	19.7	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.0
APOYO A TABASCO (EMPRESAS SI-NIESTRADAS)	16.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.5
SUMA TOTAL/PROMEDIO GLOBAL (Costo Promedio)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Tabla 4. Relación de resultados reportados promedio por categoría (2007)				
Categorías de apoyo	Empresas atendidas	Empleos conservados	Empleos generados	Empresas nuevas
I. FORMACIÓN DE EMPRENDEDORES Y CREACIÓN DE EMPRESAS	24,426	82,589	12,272	5,612
II. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	1,544	19,212	1,789	1
III GESTIÓN EMPRESARIAL	8,844	64,349	2,007	131
IV FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL	4,581	91,049	6,279	28
V PROYECTOS PRODUCTIVOS	585	5,477	2,316	12
VI ACCESO AL FINANCIAMIENTO	54,864	167,725	5,085	100
VII REALIZACIÓN DE EVENTOS PyME Y OTRAS ACTIVIDADES E INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN	96,589	6,132	44	0
VIII OTROS (AL AMPARO DE LOS ARTÍCULOS 7,8 O 9 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN)	1,451	0	0	0
APOYO A TABASCO (EMPRESAS SINIESTRADAS)	23,598	15,524	0	0
SUMA TOTAL/PROMEDIO GLOBAL (Costo Promedio)	**216,482**	**452,057**	**29,792**	**5,884**

Recomendaciones específicas:

1. Documentar y establecer criterios definidos para la subcontratación de servicios por parte de los OIS dentro del Anexo 3 del Manual de Procedimientos, pues está directamente relacionado con la calidad y oportunidad de servicio que se brinde a la población objetivo. Para tal fin se sugiere establecer sistemas de pago (o fórmulas de remuneración), entendidos como la forma en que se organiza la compensación económica, normalmente monetaria, que recibe un prestador por la prestación de servicios a una empresa. Ello podría implementarse a través de reuniones con las cúpulas empresariales y asociaciones, o entidades que ofrezcan los servicios para definir un sistema de pago con intervalos de costo. Asimismo, se deben evaluar la unidad de pago y el riesgo, para que se diseñen tarifas con intervalos que cubran las variaciones de costos justificables, así como realizar una evaluación del mercado para estos servicios.
2. Promover una mejora en los mecanismos de transferencia de los recursos, para que ésta sea oportuna. Sería recomendable revisar la pertinencia de la creación de un fideicomiso difusor para tal fin.
3. Buscar mecanismos de incentivos que articulen la presupuestación Federal y estatal.

3.6. Distribución y entrega de los apoyos

Ambos procesos son eficaces y oportunos desde la perspectiva del beneficiario, pues como se mencionó anteriormente la entrega del beneficio (servicio) hacia la población objetivo se realiza, en la mayoría de los casos, antes de que se haga la transferencia de los recursos del Programa hacia los OIS. Los beneficiarios se encuentran satisfechos en este aspecto. Así lo demuestran los resultados obtenidos de las encuestas aplicadas a empresas beneficiarias de 2007 y a los emprendedores beneficiarios para el periodo de 2007, realizadas como parte de esta evaluación integral.[24]

3.7. Evaluación y seguimiento de la utilización de los apoyos

La comprobación de los recursos representa gran dificultad para la mayoría de los OIS entrevistados. En algunos casos tiene que ver con la experiencia adquirida, pues aquéllos que ya tienen varios años accediendo a los apoyos comentan que no encuentran dificultad *per se* sino que les implica mucho tiempo (i.e. recabar documentos, pedirles a los empresarios que les firmen nuevamente porque los documentos cambiaron, escanear los documentos para subirlos al sistema, entre otras actividades) y excesivos trámites.

Es importante mencionar que existe un enfoque centrado en la comprobación de los recursos y no una evaluación de resultados. Es decir, los OIS sólo presentan los documen-

[24] Ver Anexo F. Resultados de satisfacción obtenidos de la encuesta aplicada a empresas beneficiarias de 2007 y Anexo G. Resultados de satisfacción obtenidos de la encuesta a emprendedores beneficiarios de 2007

tos que acrediten lo vertido en la cédula de apoyo, lo cual no necesariamente implica que éstos reflejen los resultados permanentes que pretende lograr el Programa. Un ejemplo de ello, es el RFC solicitado a las incubadoras para la comprobación de las empresas creadas. Las empresas pueden darse de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y una vez cerrado el proyecto darse de baja. Una medición de los resultados esperados por el Programa sería la supervivencia de dichas empresas después de uno o dos años. Sin embargo no existe evidencia de que se realice y por tanto que el resultado inmediato – empresa creada – sea permanente o datos que permitan conocer su desempeño a través del tiempo.

El hecho de no medir el resultado de la intervención no permite una potenciación de los apoyos. Documentar desde el diagnóstico de las PyMES, su evolución, hasta su estado posterior al otorgamiento de los apoyos del Fondo PyME, es fundamental para detectar fortalezas y áreas de oportunidad que conlleven a una implementación de mejoras en áreas específicas del Programa.

Si bien existe el seguimiento de los apoyos que se verifica con los informes trimestrales presentados por los OIS ante las delegaciones y las SEDECOS, quienes posteriormente los hacen llegar a la SPyME, el equipo evaluador detecta las siguientes áreas de mejora:

1. El Programa cuenta con una lista de beneficiarios, sin embargo, no cuenta con datos suficientes para la elaboración de un padrón de beneficiarios que permita su adecuado monitoreo.
2. Es necesario desarrollar mecanismos de evaluación del desempeño de los OIS tanto por parte de la SPyME, como por parte de los empresarios, pues son ellos los beneficiarios finales.
3. Los requisitos de las comprobaciones solicitadas deben ser consistentes con el tipo de apoyo, pues la evidencia empírica muestra que el cumplimiento con los trámites no necesariamente implica un cumplimiento de objetivos.
4. No existen indicadores que permitan medir la oportunidad y eficiencia entre cada uno de los procesos. De ahí que en algunos procesos los tiempos de respuesta no estén definidos (por ejemplo, tiempos de entrega, supervisión, verificación y seguimiento[25])
5. El equipo evaluador no encontró evidencia sobre datos que mostraran los costos en los que se incurren por el proceso de seguimiento. En caso de que estos fueran elevados se sugiere seleccionar una muestra aleatoria o bien definir las visitas a los OIS en función del tipo de apoyo o número de irregularidades presentadas en ocasiones anteriores. En este aspecto, la certificación de los OIS permitiría un mayor conocimiento y control sobre éstos.

<u>Recomendaciones específicas</u>:

1. Simplificación del proceso de comprobación
    a. Subir documentación sólo a la plataforma sin necesidad de pedirlo físicamente (a menos que se detecten irregularidades)

[25] Consultar Anexo D. Tiempos por macroproceso

b. Evaluar una estrategia de seguimiento considerando un diseño muestral con criterios establecidos (montos de apoyo, irregularidades en periodos anteriores, número de empresas beneficiadas, etc.)

2. Desarrollar un padrón de beneficiarios que incluya información relevante para su monitoreo.

3. Revisar y valorar la pertinencia de los impactos solicitados *ex–ante* vertidos en la cédula de apoyo, así como la consistencia entre éstos y los servicios/beneficios otorgados a las MIPyMES. Adicionalmente se sugiere redefinir las metas acorde al contexto económico regional, sectorial y los impactos de largo plazo. En este sentido sería importante tomar en cuenta la experiencia acumulada de los actores involucrados para analizar el alcance de los proyectos y los resultados esperados, así como realizar un análisis sobre los objetivos del Programa; aunque es un área de oportunidad detectada en la evaluación de diseño, tiene implicaciones en la comprobación de los resultados esperados.

3.8. Coincidencias / Sinergias / Duplicidades

A pesar de que no constituye un proceso como tal, este apartado resulta interesante en la medida en la que el Programa crea sinergias con otro tipo de intervenciones gubernamentales para incrementar la probabilidad de éxito. El equipo evaluador realizó una investigación documental sobre los programas que intervienen de manera similar a la de Fondo PyME. Además, en el trabajo de campo se indagó sobre programas adicionales que utilizan los OIS para ayudar a los empresarios en caso de no obtener apoyo por el Fondo PyME.

Las principales sinergias encontradas fueron con las siguientes iniciativas nacionales en apoyo a las PyMES:

- Capital Semilla
- Apoyo a las PyMES por parte del Programa Oportunidades;
- Fondo Mixto CONACYT
- Proyectos Productivos
- PROSOFT
- PROLOGYCA
- COMPITE
- Programa de Franquicias
- Programa de Intermediarios Financieros Especializados
- Programa de jóvenes emprendedores
- Programa de Modernización para la PyME Turística
- Programa Nacional de Capacitación y Consultoría
- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario

Durante el trabajo de campo los OIS mencionaron que en caso de no acceder a los apoyos del Fondo PyME podrían aplicar a programas de orden estatal, tales como:

- Quintana Roo: Servicio estatal de empleo
- Nuevo León: Fondo de Apoyo para la Creación y Consolidación del Empleo Productivo en el Estado de Nuevo León (FOCRECE) y el Fondo de Proyectos Productivos e Infraestructura Productiva para el Desarrollo Económico (FOPRODE).
- Guanajuato: Programa de Fortalecimiento Económico.

Otros OIS con mayor experiencia mencionaron que podrían aplicar a apoyos otorgados por organismos internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial.

4. Medición de atributos de los procesos

El equipo evaluador hace la aclaración que la información vertida en los archivos en formato Excel que se refieren a los indicadores del Fondo PyME (los cuales conforman el Anexo 5. Ficha de Indicadores) **se encuentra completa en función de la disponibilidad de información**. Los espacios en blanco en algunas celdas se deben a alguna de las siguientes razones:

- No se cuenta con la información suficiente para reportar dicho indicador debido a que el Fondo no la recaba.
- El indicador no es relevante para el Programa.
- El indicador no aplica.
- El equipo evaluador infiere que no se cuenta con la información sobre ese indicador con base en reuniones sostenidas con los responsables del Programa, en donde se les hicieron preguntas específicas respecto a este apartado.

En este sentido, el Anexo7. Ficha resumen de indicadores, fortalezas y debilidades de los procesos, se encuentra debidamente llenado en función de la disponibilidad de información. Con respecto a las fortalezas y debilidades encontradas en cada uno de los procesos a los que se refiere el Anexo 7, es pertinente aclarar que la información solicitada se encuentra analizada a profundidad a lo largo de la sección 3 del presente reporte. Asimismo, dentro del reporte de diseño se realiza el análisis FODA referente al Fondo PyME que aborda algunas de las problemáticas encontradas en campo durante la evaluación de procesos. Por ello, el equipo evaluador considera que no es necesario reportar nuevamente la información dentro del anexo 7.

4.1. Resultados por proceso

A continuación se presentan los resultados de los indicadores por proceso en función de la lista de indicadores del Fondo PyME.

4.1.1. Planeación

Dentro de este proceso el equipo evaluador infiere que el Fondo utiliza información relevante para el establecimiento de sus metas, tales como las Reglas de Operación, los informes de labores generados por la Secretaría de Economía, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Economía. Sin embargo, se identifican varias áreas de oportunidad. Entre ellas, como ya lo había identificado el equipo evaluador anteriormente, se requiere generar una estrategia de comunicación de los objetivos, metas y líneas de acción a los actores involucrados en el Fondo. Por otro lado, no recaban información sobre los gastos operativos en los que incurren los OIS. Los responsables del Programa mencionaron que se destinan a la operación del Programa alrededor del 3% del 5% que está autorizado para tales fines, establecido por las Reglas de Operación.

4.1.2. Difusión

De acuerdo a las reuniones sostenidas entre los responsables del Programa y el equipo evaluador, señalan que a pesar de tener un plan de comunicación la SPyME no es la responsable directa de este proceso sino que es la Dirección de Comunicación de la Secretaría de Economía. Sin embargo, el equipo evaluador considera que la difusión es eficaz, pues las encuestas aplicadas demuestran que la población objetivo se entera del Programa a través de su difusión.

4.1.3. Solicitud de apoyos

Cabe señalar que las solicitudes que se reciben, es decir, las Cédulas de Apoyo siempre están completas, pues el sistema está diseñado para no generar folio en caso de que no se encuentren todos los campos solicitados. Sin embargo, podrían presentarse los casos en que la documentación soporte no se considere completa, entonces se le notifica al OI para que en un determinado tiempo se subsane la omisión. En caso de que no se diera no se le otorga folio a la cédula de apoyo.

De acuerdo a los instrumentos normativos se reciben cédulas de apoyo durante todo el año.

4.1.4. Selección de beneficiarios

Dentro de este proceso se identificaron varias áreas de oportunidad. Sobre las mediciones de eficacia, cuando el indicador se refiere a la existencia de “una metodología específica para la selección de beneficiarios potenciales explícita, replicable y transparente” cabe señalar que los OIS cuentan con metodologías de este tipo. Empero, el proceso de evaluación de los proyectos por el Subcomité estatal o por las Direcciones de la SPyME no muestran una metodología que cumpla con las características mencionadas anteriormente.

Por otro lado, el Programa no cuenta con un padrón de beneficiarios, lo cual no permite la validación del a información recibida sobre los posibles beneficiarios, ni cruzar la información con otros programas para evitar duplicidades ni tampoco darles un adecuado seguimiento a los beneficiarios.

4.1.5. Producción

Como ya se ha mencionado anteriormente, aunque el beneficio se otorgue oportunamente a la población objetivo, éste no depende de la transferencia de los recursos del Fondo PyME. La mayoría de los OIS realizan convenios con los prestadores de servicios y realizar el pago posteriormente. Los resultados de las visitas de campo arrojaron que hay un desfase importante en la entrega de los recursos. Por lo tanto, es necesario no inferir que la “compra” de los servicios depende de la transferencia de los recursos económicos hacia los OIS.

4.1.6. Distribución

Este proceso no depende directamente del Programa, pues los OIS son los que brindan los servicios a las MIPyMES.

4.1.7. Entrega

Como se ha mencionado anteriormente, el Programa sólo se encarga de la entrega de los recursos económicos hacia los OIS, pero no controla los tiempos de entrega de los servicios otorgados a las MIPyMES, aunque revisa el status de los proyectos por medio del Sistema de Transparencia de la SPyME.

4.1.8. Utilización/ Seguimiento

La utilización de los apoyos se mide a través de los informes trimestrales y finales presentados por los OIS. Sin embargo, no existe un padrón de beneficiarios que permita el adecuado monitoreo de los beneficiarios a través del tiempo y poder evaluar los resultados de los apoyos otorgados a mediano y largo plazo.

4.2. Fortalezas del Fondo PyME

El equipo evaluador considera pertinente presentar los resultados de las visitas de campo, adicionalmente al análisis sobre las fortalezas del Programa vertido en el reporte de Diseño, pues ese apartado sólo muestra la parte institucional, por lo que es importante reforzarlo con la percepción de los OIS.

A continuación se exponen las principales fortalezas expresadas por los OIS y las Delegaciones Federales sobre el Programa:[26]

1. El Programa atiende una necesidad correctamente detectada
2. Los recursos destinados al Programa resultan importantes, sobre todo el porcentaje de apoyo no revolvente que es mucho más alto que en cualquier otra iniciativa con apoyos similares.
3. Es multisectorial, ello se ve en el enfoque y tipo de apoyos.
4. No discrimina a ninguna MIPyMES.
5. La mezcla de recursos suma esfuerzos de los gobiernos federal y estatal, además de la aportación de los empresarios para algunas categorías. Una vez hecho el contrato de mezcla de recursos ya está comprometido el recurso para las PyMES.
6. Los organismos intermedios facilitan la operación del Programa.
7. Experiencia acumulada por parte de todos los actores involucrados: consultores, empresarios, OIS, delegaciones, áreas de la SPyME.
8. Enfoque integral hacia la atención de las PyMES.

[26] Ver Anexo C. Bitácora de campo para consultar información detallada sobre los resultados obtenidos por estado visitado.

4.3. Áreas de oportunidad del Fondo PyME

Si bien en la evaluación de diseño se establecieron las áreas de oportunidad por parte de los actores en el proceso de toma de decisión. A continuación se exponen las principales áreas de oportunidad expresadas por los OIS y las delegaciones federales sobre el Programa:[27]

1. El Programa debe fungir como instrumento para el fortalecimiento de las MIPyMES, por lo que su objetivo principal no debería ser precisamente la creación de empleo; debido a que éste es un resultado esperado del apoyo no puede ser obligatorio, pues en algunos casos puede ser incluso hasta contradictorio (aumento de productividad, por ejemplo, puede disminuir los empleos en el sentido de eficientar procesos).
2. El Programa debería considerar la separación de los emprendedores de las MIPyMES pues tienen características distintas y por lo tanto sus necesidades también lo son.
3. Es necesario mejorar los mecanismos para la agilización en los tiempos de publicación de los instrumentos normativos, así como los mecanismos de transferencia de recursos
4. Los impactos solicitados no van acorde al contexto lo que obliga a dar datos poco veraces. Contextualizar los impactos esperados de acuerdo a las condiciones regionales y económicas del país.
5. Es necesaria la simplificación de la comprobación de los recursos e impactos de los proyectos.
6. Se identifica que no existe una estandarización de formatos entre las instituciones gubernamentales y los Organismos difusores para la comprobación.
7. Existe poco acercamiento con los OIS para trabajar conjuntamente y ver ventanas de oportunidad.
8. No hay una metodología clara para la evaluación de los proyectos
9. Falta de personal que atienda las dudas oportunamente en las delegaciones (rotación de personal y personal insuficiente). Los representantes de los OIS mencionaron: "*se trabaja el proyecto con distintas personas, pues cambian dependiendo de la etapa*".
10. Poca facultad para el Subcomité estatal, pues en ocasiones la SPyME ha rechazado proyectos ya aprobados por el Subcomité.

<u>Recomendaciones específicas:</u>

1. Agilización en los tiempos de publicación de los instrumentos normativos.
2. Desarrollo de metodologías de evaluación
3. Seguimiento y acompañamiento a las empresas.
4. Simplificación regulatoria: claridad y precisión en el Manual de Procedimientos, estandarización de formatos entre las instituciones gubernamentales y los Organismos difusores para la comprobación.
5. Personal capacitado y siempre disponible
6. Se propone un buscador al momento de llenar la cédula que con palabras claves oriente sobre la categoría a la que pertenece el proyecto.

[27] Ibíd.

5. Descripción de problemas y buenas prácticas en la operación

El equipo evaluador consideró que el *Anexo 8. Formato de entrevistas semi-estructuradas para identificar problemas y buenas prácticas* no abordaba todos los puntos relevantes para la identificación de áreas de oportunidad y fortalezas dentro de cada uno de los procesos. Por ello, el equipo evaluador diseño un instrumento[28] que enriqueciera la evaluación de procesos y detectara áreas específicas de mejora, así como recomendaciones precisas que tomaran en cuenta la diversidad de enfoques. En este sentido, el equipo evaluador presenta un resumen con los puntos más importantes identificados en cada una de las entrevistas realizada a responsables de los organismos intermedios y a algunos funcionarios de las delegaciones en los estados visitados.[29]

Adicionalmente, el equipo evaluador incluye la bitácora de campo[30], la cual vierte los hallazgos más relevantes y generalizables por tema y aspecto específico para cada uno de los procesos identificados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

En esta sección se abordarán problemáticas adicionales a las ya identificadas en cada uno de los procesos de manera puntual en la sección 3 del presente documento. Con base en ello se realizará un análisis sobre la readecuación de las Reglas de Operación vigentes para el Fondo PyME.

5.1. Problemáticas de las PyMES

De acuerdo a las entrevistas aplicadas, tanto a los organismos intermedios como a las delegaciones federales[31], las principales necesidades y/o problemáticas identificadas para las PyMES están enfocadas a dos grandes rubros: el financiamiento y el acceso al mercado. De éstos se desprenden otras necesidades asociadas, entre las que se encuentran la capacitación, la consultoría, el equipamiento, la infraestructura, la vinculación y la contextualización de su realidad.

Las razones principales por las cuales los empresarios acuden a las delegaciones para solicitar el apoyo de financiamiento, el cual asocian directamente con el Programa Fondo PyME, tiene que ver con dos cuestiones importantes:

1) Una difusión poco clara que especifique los tipos de apoyo así como sus mecanismos para la solicitud

2) Con la necesidad real que tienen los empresarios de contar con recursos suficientes y oportunos para invertirlos en las distintas áreas de la empresa o proyectos de

[28] Consultar Anexos A. Temario para las entrevistas y B. Guión de entrevistas semi-estructuradas
[29] Consultar Anexo 8. Formato de entrevistas semi-estructuradas para identificar problemas y buenas prácticas
[30] Consultar Anexo C. Bitácora de campo
[31] El equipo evaluador no considera pertinente realizar especificaciones sobre la información brindada por las delegaciones visitadas, pues ésta podría ser sujeta a malas interpretaciones o causa de conflictos de interés.

negocios, con la finalidad de mejorar procesos – calidad, productividad, entre otros –, incrementar capacidad instalada, ampliar la plantilla del personal o bien capacitarla.

El empresario siempre busca incrementar sus utilidades. Una forma de hacerlo es la mejora de los procesos de producción, la cual se puede ver reflejada en la reducción de costos o en un aumento de las ventas. En este sentido, el reto principal al que se enfrentan los micro, pequeños y medianos empresarios es a la inserción al mercado. Una de las insuficiencias identificadas en las visitas de campo es el poco acompañamiento que tienen las MIPyMES, pues no existe una estrategia clara que articule todos los procesos por los que pasa una empresa desde su creación, su consolidación y orientación para diseño de marcas, desarrollo de productos, estrategias de venta hasta, finalmente, su inserción al mercado.

Mejorar el acceso a los mercados nacionales e internacionales requiere de una labor conjunta entre el gobierno y la iniciativa privada. Si bien es cierto que se vive en una economía de libre mercado también es necesario que se propicien las condiciones favorables para que se desarrolle la inversión y el crecimiento económico a través de políticas públicas adecuadas.

Finalmente, es esencial tener en cuenta que el desarrollo de capacidades empresariales, el cual incluye al empresario como persona –capacidades gerenciales – y a la empresa como órgano funcional, se torna un elemento fundamental para la profesionalización de las MIPyMES y su proceso de mejora continua. Es por ello que la capacitación y la consultoría cumplen un papel trascendental en este aspecto, especialmente en las categorías de incubadoras y aceleradoras.

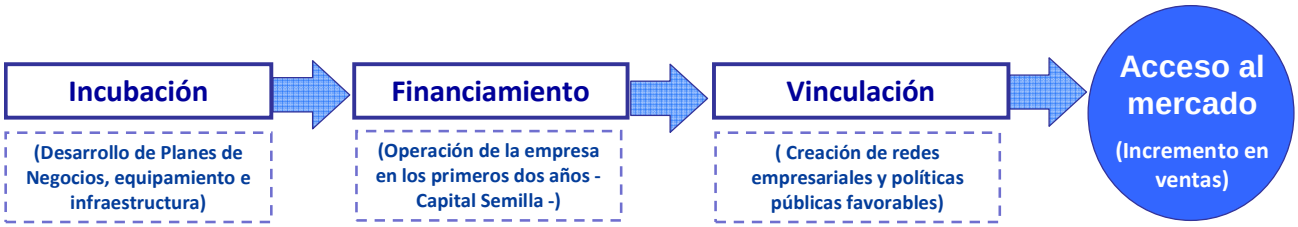
5.1.1. Incubación de empresas

El programa del Fondo PyME cuenta con varias categorías para el apoyo empresarial, que abarcan desde la creación de nuevas empresas hasta su consolidación, lo cual es consistente con los objetivos perseguidos por el Programa referentes a “más y mejores empleos, más y mejores micro, pequeñas y medianas empresas y más y mejores emprendedores”. En este sentido, enfocar los recursos a las incubadoras resulta trascendental en el proceso de creación de empresas con bases sólidas.

Por otro lado, la experiencia obtenida de las visitas de campo, demuestran que no existe una relación directa entre la incubación de la empresa y el apoyo para su supervivencia durante los primeros dos años a través de financiamiento. Si bien es cierto que existe *Capital Semilla* para el apoyo de este tipo de empresas, y que muchas de las incubadoras acceden a éste, muchas otras no cuentan con dicha información. Una vez creada la empresa por medio de los apoyos del Fondo PyME no existe la certeza de que será apoyada con capital semilla.

Otro aspecto importante es que la creación de redes empresariales que fomenten estrategias comerciales por sectores – la industrial del zapato en Guanajuato o los foros regionales en Monterrey – es indispensable para una exitosa inserción al mercado. (Ver figura 1)

Figura 1. Acompañamiento de las MIPyMES



Derivado de las observaciones de la evaluación de diseño, el Programa está orientado al desarrollo integral de las MIPyMES. Al respecto, una de las áreas de oportunidad identificadas en las visitas de campo es el poco acompañamiento que tienen las MIPyMES debido a que no existe una estrategia clara que articule todos los procesos por los que pasa una empresa: desde su creación, su consolidación y orientación para diseño de marcas, desarrollo de productos, estrategias de venta, hasta, finalmente, su inserción al mercado. Esto se relaciona directamente con la falta de información sobre las necesidades de empresas atendidas en el tiempo, así como las intervenciones y los recursos invertidos el desarrollo de las MIPyMES de manera individual. Es decir, conocer a las empresas que han estado en el Programa desde su incubación hasta su consolidación en el mercado. En caso de que se diera un acompañamiento empresarial adecuado, sería posible perfilar el tipo de empresas creadas, consolidando así proyectos estratégicos que impactaran en mayor medida en la economía.

Finalmente se debe tener en cuenta, que mejorar el acceso a los mercados nacionales e internacionales es un factor fundamental a considerar. Lo anterior implica que Fondo PyME no puede actuar en forma aislada para la mejora de la micro, pequeña y mediana empresa en México. Dada la situación actual del país, es necesario que se propicien las condiciones favorables para que desarrolle la inversión y el crecimiento económico a través de políticas públicas adecuadas.

5.1.2. Contexto local o regional para el desarrollo de las MIPyMES

Otro factor que debe considerarse es el contexto en el que se desarrollan las MIPyMES, pues dentro de los principales hallazgos se encontró la existencia de distintas visiones regionales sobre el Programa: en el norte del país las condiciones económicas, sociales y culturales parecen ser más favorables para el desarrollo empresarial que en el sur. Un ejemplo de ello sería el nivel de emprendimiento, pues en el sur los organismos intermedios manifestaron que presentaban poca demanda de proyectos, situación contraria a la del norte, en donde el universo de selección es mucho más amplio.[32] De ahí que en el sur sea mayor la dificultad de lograr los resultados planteados por el Fondo PyME, cuestión que se abordó más detalladamente a lo largo de este reporte.

[32] Consultar Anexo C. Bitácora de campo para mayor información referente a la tasa de solicitud de apoyos.

5.2. Identificación de buenas prácticas

De acuerdo a los Términos de Referencia, se consideran como buenas prácticas aquellas iniciativas innovadoras, con una alta incidencia pública y social, que sean replicables, sostenibles en el tiempo, y que tengan como objetivo fortalecer la capacidad de operación del programa para lograr cumplir eficazmente las metas planteadas, actividades y/o procesos.

Por ello, derivado del trabajo de campo, el equipo evaluador identificó cuatro buenas prácticas con relación a cuatro problemas específicos:

Problemas identificados	Buenas prácticas adoptadas
Los empresarios llegaban a la Delegación en buscar de apoyo sin saber a dónde acudir o bien los hacían dar muchas vueltas antes de llegar al OI correcto.	En Puebla, algunos OIS y la Delegación utilizan sistemas de comunicación interactivos en tiempo real para facilitar la canalización y orientación de los empresarios.
A algunos OIS no les quedaba claro el proceso de selección o bien no contaban con una retroalimentación clara que les permitiera aplicar cambios sustantivos para próximos proyectos o bien aterrizarlos de manera puntual.	En el aspecto de selección de beneficiarios, en algunos estados los OIS han estado presentes en calidad de observadores de sesiones de los subcomités estatales, lo cual sirvió como retroalimentación para fortalecer la presentación de los proyectos.
Algunos OIS presentan dudas sobre el proceso de comprobación del proyecto: integración de documentos	Para el proceso de seguimiento, en Guanajuato se utilizan sistemas interconectados, con los cuales les dan seguimiento a los proyectos y permiten la retroalimentación de forma semanal.
No hay una planeación incluyente con todos los actores involucrados para definir metas, diseñar estrategias y líneas de acción para tener una misma directriz en función de los objetivos planteados.	En algunos estados, existe planeación en el último trimestre del año entre la Delegación, la SEDECO y los OIS.

Las buenas prácticas expresadas anteriormente deben ser revisadas y analizadas conforme a su experiencia, así como los beneficios que les ha brindado a los involucrados para el mejor funcionamiento del Programa. El análisis debe girar en torno de las capacidades y contexto específico en el que se desarrolla el Fondo PyME.

5.3. Puntos de readecuación

1. Definición clara del objetivo del Fondo PyME

El análisis realizado tanto en el reporte de diseño como en este documento muestra que el Fondo PyME no cuenta con una definición clara del(os) objetivo(s) que persigue ni con una definición precisa de la población objetivo dentro de las Reglas de Operación, pues éstas son muy amplias y prácticamente todas las MIPyMES son elegibles.

En este sentido, el marco conceptual COTE[33], tal como se señaló en el reporte de diseño, sostiene que las políticas públicas y programas no pueden ser evaluadas adecuadamente si no se especifican claramente los objetivos y metas. Para ello, debe existir una claridad y coherencia de la política pública; claridad referida a que la política pública debe ser entendida por los operadores del Fondo PyME y por los beneficiarios; y coherencia entendida como la cooperación y diálogo necesario de todas las partes del gobierno para trabajar colaborativamente en proveer una política pública unificada y reforzada mutuamente.

Por ello, es necesario que el Fondo PyME articule sus objetivos para todos los actores sigan una misma directriz. Asimismo, es necesario establecer una jerarquización de los objetivos en función de establecer cuáles son los más estratégicos siguiendo un modelo lógico que permita diferenciar los resultados esperados a corto, mediano y largo plazo dependiendo de los apoyos otorgados a la población objetivo.

2. Claridad de los instrumentos normativos para facilitar su manejo

Uno de los comentarios frecuentes por parte de los OIS y las Delegaciones visitadas durante el trabajo de campo, fue que tanto las Reglas de Operación como el Manual de Procedimientos no era lo suficientemente claro, sino que se dejaban muchas cosas a la interpretación. Por ello, el equipo evaluador hace las siguientes recomendaciones específicas:

a. Adecuar la definición de la población objetivo y los tipos de apoyo con la estrategia 5x5 de manera explícita. Es decir, si la PO está definida como emprendedores, MIPyMES y talleres familiares, mientras que en la sección de los tipos de apoyo se articula con el beneficiario (Nuevos emprendedores, Microempresas, PyMES, gacela y tractoras) la redacción debe ser consistente.

   En este sentido, el evaluador recomienda que se pongan los apoyos que en realidad se brindan y posteriormente poner el tipo de apoyo y posteriormente el perfil del beneficiario, por ejemplo:

[33] 2nd OECD Conference of Ministers responsible for Small and Medium-sized enterprises (SMEs). (2004, june). Evaluation of SME Policies and Programmes. Istanbul, Turkey: OECD, p. 24.

Tipo de apoyo: financiamiento

i. Para Nuevos emprendedores: capital semilla
   a. [Especificaciones y requisitos]

ii. Para Microempresarios: […]

Adicionalmente, el equipo evaluador sugiere que la nueva tabla de criterios y requisitos específicos por categoría de apoyo y perfil del empresario potencial agregue una columna con hipervínculos que los lleven específicamente a la información que requieran dentro de los documentos normativos – Reglas de Operación y Manual de Procedimientos-.

3. Revisión de los requisitos para ser Organismo Intermedio

Se recomienda que se adicionen criterios más específicos para que los organismos intermedios (OIS) cumplan con ciertos estándares más allá de los administrativos, para orientarlos hacia un proceso de certificación.

4. Considerar la Inclusión de manera formal del proceso de planeación

Como ya se ha mencionado anteriormente, es importante considerar la inclusión del proceso de planeación dentro del Manual de Procedimientos y/o Reglas de Operación, pues la determinación de objetivos, de metas y el establecimiento de líneas de acción específicas marcan la estrategia a seguir por parte del Programa.

La documentación formal permite dar a conocer a todos los involucrados la estrategia, además de constituir una guía de acción. En este sentido, otros programas federales han considerado la planeación como elemento fundamental a todos los niveles dentro de sus Reglas de Operación y crean Manuales específicos para dicho proceso.

5. Adecuación de los requisitos de comprobación acorde a los apoyos

La experiencia de los OIS observada en campo arrojó como resultado que la comprobación de los recursos representa gran dificultad para la mayoría debido a que les implica mucho tiempo (i.e. recabar documentos, pedirles a los empresarios que les firmen nuevamente porque los documentos cambiaron, escanear los documentos para subirlos al sistema, entre otras actividades), así como excesivos trámites cuando los apoyos otorgados no representan montos grandes.

Para corroborar tales comentarios el equipo evaluador realizó una tabla con los requisitos y los montos de apoyo en donde se detectan excesivos trámites para apoyos con montos

económicos pequeños (i.e. apoyo para empresas tractoras en el rubro de capacitación y consultoría a través de cursos grupales orientados al desarrollo de productos o servicios que identifiquen sus ventajas competitivas para facilitar su acceso a los mercados, con un monto de $10,000 por empresa y ejercicio fiscal; y los requisitos de comprobación e impactos esperados son que al menos 15 MIPyMES sean atendidas, inicio o consolidación en el proceso exportador de mínimo 5 MIPyMES, así como un valor estimado de las exportaciones). [34]

[34] Ver anexo I. Tabla comparativa entre los montos de apoyo y los requisitos solicitados por tipo de apoyo.

6. Percepción y satisfacción

Uno de los objetivos principales de la presente evaluación es determinar la percepción de los actores involucrados sobre el proceso de otorgamiento de los apoyos/servicios, así como el nivel de satisfacción de los beneficiarios.

Con el objetivo de tomar en cuenta diferentes datos y percepciones cualitativas que reflejen de mejor manera la opinión de los diferentes actores que participan en el proceso, este apartado utilizará los resultados de las entrevistas semi- estructuradas aplicadas a los OIS, los resultados de las encuestas de satisfacción aplicadas a los beneficiarios 2007[35] y el reporte de los cuatro grupos de enfoque realizados por la consultora Mercaei con beneficiarios del Fondo PyME. Esta sección complementa el análisis de la lógica interna del Programa en relación a la interacción de los actores y la eficiencia de los procesos operativos, además de proporcionar información valiosa que permite detectar áreas de oportunidad y mejora.

Como se vio en el apartado de difusión/ comunicación, el mensaje de promoción del Programa percibido por las MIPyMES crea confusiones y muestra sesgo hacia características que no corresponden al Programa, es decir, con frecuencia el empresario tiene una percepción errónea sobre el Programa al creer que obtendrá financiamiento a través de las delegaciones federales. Ello podría deberse a que la difusión del Programa no es lo suficientemente específica sobre el apoyo otorgado, así como sus mecanismos para tales fines.

En las entrevistas realizadas, los OIS señalaron en repetidas ocasiones que los beneficiarios tenían una percepción errónea sobre Fondo, pues algunos consideraban que éste les iba otorgar financiamiento directo a través de las delegaciones federales. Por otra parte los empresarios que participaron en el grupo foco no tenían claramente identificado al Fondo PyME como el detonador de los apoyos/servicios que reciben y algunas veces los atribuyeron al OI por ser éste el que se los hizo llegar.

Sin embargo, en general podemos señalar que la mayoría de los beneficiarios comentaron estar satisfechos con los servicios/apoyos otorgados por parte del Fondo PyME, a pesar de que algunos manifestaron que cuando aplicaron no contaban con toda la información sobre el Programa ni sobre los requisitos de comprobación que tenían que cubrir para poder acceder a los apoyos. En este sentido, los OIS comentaron que los empresarios que ya habían recibido algún apoyo estaban interesados en volver a aplicar al Fondo por su nivel de satisfacción. Esta situación coincide con los resultados positivos arrojados por la evaluación de la UNAM donde específicamente los apoyos fueron calificados como adecuados[36].

Los resultados obtenidos de las encuestas aplicadas a empresas beneficiarias también concuerdan con esta percepción. El equipo evaluador considera pertinente señalar que la

[35] Ver Anexo F. Resultados de satisfacción obtenidos de la encuesta aplicada a empresas beneficiarias de 2007 y Anexo G. Resultados de satisfacción obtenidos de la encuesta a emprendedores beneficiarios de 2007

[36] "Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo PyME) del 2006". (Marzo 2007). México: Instituto de Ingeniería de la UNAM.

entrega del beneficio (servicio) no siempre está estrictamente relacionada con la transferencia de los recursos del Fondo PyME hacia los OIS, pues algunas veces los beneficiarios reciben el servicio antes de que los recursos sean otorgados. Ello se debe a las negociaciones que establecen los OIS con los proveedores como bien se ha mencionado en secciones anteriores.

La percepción sobre el beneficio de los apoyos/servicios en general fue muy favorable, pues los beneficiarios consideraron que les ayudaron a definir mejor sus objetivos y les dieron la posibilidad de acceder a un crédito e invertirlo correctamente. Sin embargo, el equipo evaluador debe señalar que el porcentaje de empresarios que señalaron lo contrarió en las encuestas de satisfacción, ascendió al 33.3% en la categoría de innovación tecnológica, al 27.7% en fortalecimiento empresarial y al 23.9% en la realización de eventos PyME.

Los beneficiarios demostraron mayor nivel de satisfacción con las asesorías al considerarlas provechosas para su formación empresarial y para el desarrollo de su negocio. En las encuestas aplicadas el porcentaje de empresarios que contestaron estar “satisfechos” con los asesores o consultores que les proporcionaron los servicios fueron: el 71.4% de los beneficiarios de proyectos productivos; el 67. 2% de los beneficiarios para la realización de eventos PyME; y el 58.7% de gestión empresarial.

Por su parte, la mayoría de la categoría de innovación tecnológica (58.8%) afirmó estar “completamente satisfecho”. Empero, es importante señalar que algunos empresarios, en el grupo foco, consideraron que los asesores no están bien informados y que el período de las asesorías es breve, además de que éstas no tienen continuidad.

En relación al financiamiento otorgado por el Fondo PyME, la evaluación del este apoyo fue favorable debido a su baja tasa de interés, sin embargo, los empresarios señalaron que muchas veces los montos son insuficientes y los tiempos de espera son largos. Ello puede tener las siguientes implicaciones: aplicación a otras instituciones de crédito, pérdida de oportunidades, abandono del proyecto, aplicación de los recursos en distintas áreas al proyecto inicial, incapacidad financiera de los empresarios para ejecutar proyectos durante el primer semestre del año, problemas en la comprobación de los recursos debido al desfase excesivo.

Los empresarios también mecionaron que, a pesar de estos inconvenientes el crédito siempre les resulta benéfico pues, aunque no necesariamente lo utilizan para solucionar el problema por el cual fue solicitado, éste se convierte en una posibilidad de tener dinero disponible a bajo interés que les puede servir para solucionar algún problema futuro.

Por otro lado, en la sección 3.1, referente a la planeación del Programa, se indicó que los OIS consideraron que una de las principales deficiencias del Fondo PyME es la insuficiencia de los recursos que la mayoría atribuyó a que las aportaciones de los estados son muy limitadas.

El problema de los tiempos de transferencia de los recursos fue constantemente mencionado. Gran parte de los OIS y de los participantes del grupo foco percibió los trámites como lentos. Los empresarios mencionaron que en algunos casos el tiempo de espera desde que solicitaron el apoyo hasta que éste les fue otorgado llegó a ser de un

año. Algunos empresarios manifestaron que no recibieron apoyo a pesar de que en un principio se les aprobó su proyecto, pues posteriormente se les notificó su cancelación por insuficiencia presupuestaria.

En general, en las encuestas aplicadas, hay un equilibrio entre los beneficiarios que respondieron que el OI tardó mucho, algo y pocos en informarles que el montó que habían solicitado no les había sido asignado. En el caso de innovación tecnológica y fortalecimiento empresarial el 33.3% de los beneficiarios consideró que el OI tardó mucho, el 33.3% que tardó algo y el 33.3% que tardó poco.

La complicación de los trámites, especialmente los de comprobación de recursos, fue un problema constantemente mencionado en las entrevistas realizadas a los OIS. Éstos señalaron que las MIPyMES mexicanas necesitan soluciones rápidas y oportunas, y debido a los trámites, que fueron calificados como “largos y engorrosos”, muchos empresarios prefieren no recurrir al fondo a pesar de que les brinda mayores ventajas. El exceso de requisitos y la necesidad de agilizar los trámites son cuestiones que también fueron señaladas en las encuestas aplicadas. En el grupo foco los empresarios mencionaron que aunque la documentación solicitada no es difícil de reunir, la información y asesoría que reciben acerca del proceso es muy limitada.

En las entrevistas los OIS manifestaron que el personal de las Delegaciones es insuficiente y no cuenta con rápida capacidad de respuesta ante las dudas presentadas, lo cual incide directamente en la atención de los empresarios por parte del OI. En este sentido, en el grupo foco algunos beneficiarios mencionaron que las personas e instituciones que otorgan los apoyos no siempre están los suficientemente capacitados sobre los procedimientos y requisitos para solicitar el apoyo de Fondo PyME y orientarlos de manera eficaz. La necesidad de tener personal más capacitado y comprometido también salió a relucir en las encuestas aplicadas.

Aunque en su mayoría los OIS manifestaron no dar ningún tipo de seguimiento a las empresas una vez que éstas recibieron y comprobaron el apoyo (debido principalmente a la falta de recursos tanto humanos como económicos) en general estas instituciones y los beneficiarios coincidieron en que es primordial darle seguimiento a las empresas. Este seguimiento no sólo permitiría verificar que los recursos se utilizaron correctamente sino también tener un mejor conocimiento de las necesidades e inquietudes de los empresarios para brindarles mejores servicios.

La mayoría de los beneficiarios encuestados consideró que hubiera podido realizar las mismas actividades sin recibir el apoyo del Fondo. Sin embargo, el 73.5% de las empresas que recibieron apoyos para innovación tecnológica aseguraron que sin la ayuda del Fondo PyME no hubieran podido llevar a cabo las actividades para las que designaron el apoyo. De igual forma las empresas que recibieron apoyos para llevar a cabo proyectos productivos o para acceder al financiamiento opinaron, en un 48.6% y 45.3% respectivamente, que no hubieran podido acceder a éstos sin la ayuda del Fondo. Por su parte, los OIS señalaron que si bien existen otros programas que proporcionan apoyos similares, la ventaja del Fondo es que la mayor parte de los recursos que proporciona son no revolventes.

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los beneficiarios afirmaron estar satisfechos con el OI que les proporcionó sus servicios. Aunque algunos consideraron que el personal de los OIS algunas veces no está bien informado y preparado, pues no siempre pudo responder sus dudas de manera oportuna, en general, los beneficiarios consideran que los OIS contribuyen a que el proceso sea más eficiente. Esto coincide con las respuestas de las encuestas en donde la gran mayoría de los empresarios señalaron sólo haber visitado a un OI. Éste les proporcionó la información que necesitaban para tramitar su solicitud de apoyo. Incluso en los casos en los que se consideró que al personal le faltaba experiencia, los beneficiarios calificaron positivamente a los OIS, pues señalaron que después de todo, sus dudas habían sido resueltas y el OI les proporcionó la ayuda necesaria para obtener apoyos del Fondo PyME.

Uno de los grandes obstáculos del Fondo PyME, de acuerdo a los OIS es el proceso de comprobación de recursos, ya que es su mayoría lo consideraron como excesivo e inconsistente con el tipo y el monto del apoyo otorgado. Mientras que los encuestados señalaron, en su mayoría, haber sido informados de los compromisos adquiridos con el Fondo, los OI aseguraron que en algunas ocasiones las SEDECOS o Delegaciones no les informa sobre las implicaciones de los trámites de comprobación, en especial la cuestión de empleos creados o conservados.

7. **Conclusiones finales**

En esta sección presentamos las principales conclusiones derivadas de la evaluación de procesos del Fondo PyME y proponemos una serie de recomendaciones para mejorar sus procesos. Se han evaluado los procesos en función de la definición realizada por el mismo Fondo PyME y por los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Las conclusiones y recomendaciones siguen los procesos establecidos por CONEVAL. Como conclusiones principales, el equipo evaluador plantea las siguientes.

Como conclusión general, podemos decir que **el Fondo PyME opera conforme a lo establecido en sus procesos normativos**. Sin embargo, no encontramos evidencia clara de que exista una coordinación y comunicación adecuada con los diferentes organismos intermedio y delegaciones federales. Asimismo, el tiempo de entrega de los recursos sigue siendo poco oportuno y su comprobación problemática.

A continuación presentamos las conclusiones y recomendaciones específicas que se derivan de la evaluación de procesos del Fondo PyME.

I. Planeación

1) El proceso de planeación no está formalmente documentado en los instrumentos normativos. Adicionalmente, se identificó que son muy pocos los OIS que cuentan con procesos y herramientas de planeación a nivel interno.

2) Existe insuficiente coordinación entre las delegaciones y la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) para establecer metas, objetivos y estrategias, así como para la coordinación del Programa con las estrategias estatales. En este sentido, tampoco se identifico dicho proceso con los Organismos Intermedios (OIS).

3) Se observó que no existe una coordinación y comunicación eficaz entre los OIS, las delegaciones y las entidades federativas. Esto limita la articulación en las estrategias para sumar la aportación económica y de recursos humanos de las entidades federativas en el esfuerzo de consolidación de las MIPyMES. Asimismo, impacta en el proceso de transferencia de recursos y se refleja desde la oportuna firma de convenios y asignación de recursos hasta la presentación de los proyectos estatales. Con ello, cabe la posibilidad de que no se estén creando sinergias o complementariedades que generen un mayor beneficio para la población objetivo.

4) Existen diferencias regionales y visiones del Fondo: en el norte del país las condiciones económicas, sociales y culturales parecen ser más favorables para el desarrollo empresarial que en el sur. En el sur los OIS presentan poca demanda de proyectos, situación contraria a la del norte, en donde el universo de selección es mucho más amplio. En este sentido, no existen diagnósticos situacionales que

analicen el contexto en el que se desarrollan las MIPyMES y no se profundiza el análisis sobre los tipos de apoyo y los impactos esperados de acuerdo a las características del entorno (regional, estatal o local).

II. Difusión

1) Los objetivos de las Reglas de Operación no están asimilados de forma completa por los diferentes actores involucrados en la promoción del Programa. Ello provoca una comunicación poco eficaz entre ellas, así como la información brindada a los organismos intermedios (OIS) y micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES).

2) La comunicación del Programa, entre los distintos actores involucrados así como la que se difunde hacia el exterior, es poco efectiva. Un ejemplo de ello, es que el mensaje de promoción del Fondo PyME es percibido por las MIPyMES como poco claro y en caso de que una empresa requiera información, lo remiten a la página web del Fondo para que lea las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos. Otro ejemplo, son las dudas que surgen a nivel de delegación federal con relación a dudas sobre criterios y que en muchas ocasiones se resuelven viajando a la Ciudad de México o estableciendo una relación cercana con la SPyME. En este sentido, la capacidad para resolver dudas es insuficiente.

3) Los instrumentos normativos no son lo suficientemente claros y precisos, por lo que generan dudas incluso dentro de la misma SPyME y delegaciones federales. Esto ha impedido la homologación de conceptos y su asimilación. Adicionalmente, la rotación del personal de la SPyME y otras instituciones acentúa el problema, pues incide en una insuficiente capacidad de respuesta ante las dudas de los OIS.

III. Evaluación y Selección de Proyectos

1) Se observó que los criterios para la evaluación de los proyectos establecidos en las Reglas de Operación, específicamente en el artículo 22[37], son muy generales, no están parametrizados ni jerarquizados, de modo que permita la identificación de los proyectos más alineados a los objetivos específicos de cada categoría y que se deberían apoyar en primera instancia. En este sentido, se ha identificado que algunos apoyos del Fondo se van otorgando de acuerdo a la demanda recibida, con lo cual cabe la posibilidad de que un proyecto con elementos que permita cumplir en mayor medida con los objetivos del Fondo, se presente posteriormente y no se

[37] El cual establece que: "En la evaluación de los proyectos se verificará: I. Si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 13 de las presentes Reglas de Operación; II. La viabilidad técnica y financiera de los proyectos para los cuales se solicitaron los apoyos del FONDO PyME en los tipos de apoyo (categorías, subcategorías y conceptos) que se describen en el artículo 14 y en las presentes Reglas de Operación y; III. Los impactos que conllevará su ejecución en términos de los objetivos específicos del FONDO PyME." Para su fracción III se solicita que al menos cumpla con 2 impactos de una lista de 24. Reglas de Operación del Fondo PyME 2009. *op.cit.*, p. 18.

tenga disponibilidad de recursos para apoyarlo. Un ejemplo de esto se documentó en un caso en el que el Organismo Intermedio valoró que no se apoyó a una empresa con grandes posibilidades de éxito por falta de disponibilidad presupuestal.

2) La normatividad del Fondo PyME, establece que el subcomité estatal evalúa los proyectos presentados en las cédulas de apoyo y emite opiniones técnicas para que el Consejo Directivo los apruebe o rechace. Sin embargo, existen procedimientos que se identificaron durante la evaluación de campo que permite una evaluación y selección por consenso, donde se involucra a las delegaciones y la SPyME. Este punto en la evaluación es crítica y se puede instrumentar como una buena práctica siempre y cuando se apegue a una metodología clara, objetiva y replicable sobre la evaluación de proyectos con parámetros que determinen la viabilidad técnica y financiera de éstos, así como la de los impactos esperados.

IV. Entrega de los Apoyos

1) La transferencia de los recursos del Fondo PyME hacia los Organismos Intermedios (OIS) es poco oportuna. Como respuesta ante esta situación, la mayoría de los OIS visitados han generado alternativas de solución para que la prestación de los servicios hacia las MIPyMES no se vea afectada; realizan convenios con los consultores, en donde se comprometen a pagar sus servicios una vez entregado el producto final, lo que da tiempo para que el recurso de la SPyME sea transferido.

2) En el caso del financiamiento, la falta de oportunidad se refleja en: pérdida de oportunidades, abandono del proyecto, aplicación de los recursos en distintas áreas al proyecto inicial, incapacidad financiera de los empresarios para ejecutar proyectos durante el primer semestre del año, problemas en la comprobación de los recursos debido al desfase excesivo.[38]

3) La transferencia de recursos representa un proceso integral en el cual no sólo incide el Fondo PyME, sino que incluye tanto actores internos a la misma Secretaría de Economía como externos. Se identifica que el actor externo que incide de manera significativa en este proceso es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IV. Seguimiento y evaluación de resultados

1) Es importante mencionar que el Fondo PyME ha realizado un esfuerzo importante en la simplificación del proceso de comprobación y en la adecuación de los requisitos. Sin embargo, consideramos que es todavía insuficiente y que los requisitos de comprobación deben ser adecuados al tipo de apoyo y enfocados al seguimiento y no a la evaluación de impacto que difícilmente se logrará durante la intervención o en el momento inmediato a la terminación del proyecto.

[38] Así fue expresado tanto por los OIS visitados como por los grupos foco.

2) Los requisitos solicitados para las comprobaciones de los proyectos aprobados no siempre son consistentes con el tipo de servicio prestado a las MIPyMES, pues el cumplimiento con los trámites no necesariamente implica un cumplimiento de los objetivos del Fondo. En este sentido, los OIS sólo presentan los documentos que acreditan lo vertido en la cédula de apoyo, lo cual no necesariamente implica que éstos reflejen los resultados a mediano y largo plazo que se pretenden alcanzar. Un ejemplo de ello, es el RFC solicitado a las incubadoras para la comprobación de las empresas creadas. Las empresas pueden darse de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cumplir con el requisito y una vez cerrado el proyecto darse de baja por varias razones; entre las más comentadas, fue que no contaban con recursos suficientes para operar.

3) Un hecho a resaltar es el gran esfuerzo que ha realizado la SPyME para contar con la plataforma tecnológica que sustenta el Sistema de Seguimiento de Apoyos PyME. Dicho Sistema se ha venido perfeccionando y mejorando sustancialmente con el tiempo. Sin embargo, a pesar de tener información de las empresas, ésta normalmente no esta sistematizas y no se utiliza. Otra debilidad, es que este sistema no recoge datos de las MIPyMES que fueron rechazadas, lo cual es importante para la generación de información sobre el perfil de las empresas atendidas y para las futuras evaluaciones de impacto del Fondo PyME.

4) Esto se relaciona directamente con la falta de información sobre las necesidades de empresas atendidas por el Programa a través de los años, así como las intervenciones y los recursos invertidos el desarrollo de las MIPyMES de manera individual. Es decir, conocer a las empresas que han estado en el Programa desde su incubación hasta su consolidación en el mercado.

V. Desempeño de los Organismos Intermedios y la producción y entrega de apoyos

1) Existe una variabilidad importante en las capacidades técnicas y logísticas de los OIS con respecto a la respuesta ante los requerimientos que exige el Programa de forma cabal y eficiente. Asimismo, se identificaron OIS que no tenían el conocimiento suficiente sobre el Programa. Aunque esto no representa una característica generalizable, sí representa un factor a considerar para asegurar el buen fin de los apoyos.

2) No existe una adecuada evaluación de capacidades y desempeño de los OIS en relación al nivel de mejora en los diferentes procesos efectuados por ellos; el nivel de aprendizaje de los OIS en la gestión; el nivel de satisfacción de las MIPyMES con respecto a los servicios otorgados; los costos operativos en los que incurren (lo cual es de vital importancia para futuros análisis de costo-efectividad). Tampoco existen criterios para la compra y tarifas de servicios que hacen los OIS de consultores, capacitadores y otros proveedores de servicios.

3) Los responsables del Programa argumentaron que el desempeño de los OIS se mide a través del status de los proyectos gestionados por ellos, el cual se encuentra en un listado de los apoyos otorgados dentro del Sistema de Transparencia del

Fondo PyME. Sin embargo, el equipo evaluador considera que dichos mecanismos son insuficientes y por tanto, el Fondo PyME no cuenta con mecanismos de evaluación del desempeño adecuados de los OIS que le permitan conocer su comportamiento a través del tiempo, así como detectar áreas de mejora en procesos específicos.

8. Recomendaciones finales

I. Planeación

1) Se sugiere incorporar una mayor participación de los actores en el proceso de planeación con la finalidad de clarificar los objetivos del Programa y establecer una misma directriz de la cual se apropien todos los actores.

2) Es indispensable fomentar estrategias que incentiven la aportación económica por parte de las entidades federativas incorporando mecanismos de corresponsabilidad. Dichos mecanismos podrían ser convenios con los estados para que presentaran sus proyectos presupuestarios oportunamente mediante la creación de un sistema de incentivos.

   Una propuesta podría ser que aquellos estados que presentaran sus proyectos de manera completa y oportuna, podrían tener un porcentaje adicional para sus proyectos o bien aquéllos que no presentaran dichos proyectos en un tiempo determinado pudieran no ser considerados para el ejercicio fiscal y redireccionar los recursos hacia otros proyectos.

II. Difusión

1) Se requiere implementar canales de comunicación para atender oportunamente las dudas de los OIS y las MIPyMES, así como difundir el Programa más ampliamente en la población potencial, especificando tipos de apoyo y los mecanismos para su otorgamiento.

III. Evaluación y selección de proyectos

1) El equipo evaluador recomienda establecer una metodología clara, objetiva y replicable sobre la evaluación de proyectos con parámetros que determinen la viabilidad técnica y financiera de éstos, así como la de los impactos esperados y un enfoque de administración de proyectos. En la medida en la que se acoten los objetivos y se jerarquicen, la selección de proyectos se facilitaría y se podrían priorizar los proyectos.

   Asimismo, se sugiere considerar la pertinencia de focalizar los apoyos hacia aquellos segmentos de la población objetivo que demuestren haber logrado mayores resultados a través de evaluaciones de impacto. En este aspecto, el equipo evaluador recomienda tomar en cuenta los resultados de la evaluación de impacto 2009, la cual forma parte de esta evaluación integral; en la cual se aprecian incrementos

en productividad iguales o mayores al 10% para las categorías de: I "Formación de Emprendedores y Creación de Empresas" y V "Proyectos Productivos" con incrementos de 10.1% y 15.2% respectivamente.

VI. Seguimiento y evaluación de resultados

1) Revisar y valorar la pertinencia de los impactos solicitados *ex–ante* vertidos en la cédula de apoyo, así como la consistencia entre éstos y los servicios/beneficios otorgados a las MIPyMES. Adicionalmente se sugiere redefinir las metas acorde al contexto económico regional, sectorial y los impactos de largo plazo. En este sentido sería importante tomar en cuenta la experiencia acumulada de los actores involucrados para analizar el alcance de los proyectos y los resultados esperados, así como realizar un análisis sobre los objetivos del Programa; aunque es un área de oportunidad detectada en la evaluación de diseño, tiene implicaciones en la comprobación de los resultados esperados.

2) Es necesario desarrollar un padrón de beneficiarios que contenga datos relevantes y actualizados que faciliten adecuado monitoreo de la población objetivo. Para ello, el equipo evaluador realizó una propuesta concreta para la conformación de un padrón de beneficiarios del Fondo PyME, la cual se encuentra en el *Anexo H. Conformación del padrón de beneficiarios del Fondo PyME* de la presente evaluación. Una vez desarrollado el padrón también podrán evitarse duplicidades al cruzar la información con otros programas de otras instituciones gubernamentales que tengan apoyos similares al Fondo PyME.

V. Certificación de los OIS

1) Desarrollar un proceso de certificación de Organismos Intermedios para su fortalecimiento mediante una metodología específica que permita una homologación de criterios en la selección de los proyectos; la definición de criterios de calidad para la subcontratación de servicios para las MIPyMES; la elaboración de diagnósticos e identificación de las necesidades de la población potencial; el desarrollo de consultores y metodologías para MIPyMES; el desarrollo de capacidades técnicas y gerenciales de los OIS, entre otros.

   Asimismo, este proceso de certificación podría conllevar a una evaluación de su desempeño a través de un sistema de puntajes o de semaforización y dar pie a un modelo de incentivos basado en la mejora continua. Este modelo de incentivos sería determinado por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa dependiendo de las estrategias a seguir, siendo éste positivo (por ejemplo, los proyectos de aquellos OIS que hayan tenido un mejor desempeño podrían ser los primeros en considerarse para su aprobación) o negativo (aquellos OIS que incurran en faltas graves además de reintegrar los fondos, con sus respectivos intereses, podrían ser dados de baja permanentemente en calidad de OIS del Fondo PyME).

Esta recomendación es consistente con la *Evaluación de Consistencia y Resultados 2008* realizada por la UNAM, la cual identifica la necesidad de "reforzar el análisis del comportamiento de los OI, dada la relevancia de la eficacia de los OI para el logro del *Fin* y *Propósito* del programa."[39]

[39] Evaluación de Consistencia y Resultados y Diseño del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, marzo). México: Instituto de Ingeniería de la UNAM, p. 6.

9. Bibliografía y fuentes de información

1. 2nd OECD Conference of Ministers responsible for Small and Medium-sized enterprises (SMEs). (2004, june). Evaluation of SME Policies and Programmes. Istanbul, Turkey: OECD.
2. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, 29 de diciembre). México: Diario Oficial de la Federación.
3. Cuarto Informe trimestral del ejercicio 2008 de los programas sujetos a reglas de operación de la Secretaría de Economía. (2009, enero). Consultada en: http://www.economia.gob.mx/pics/p/p239/IT4_PRO08.pdf
4. Encuestas de satisfacción a beneficiarios 2007.
5. Entrevistas semi-estructuradas a diversos OIS y delegaciones en las visitas de campo.
6. Evaluación de Consistencia y Resultados y Diseño del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008, marzo). México: Instituto de Ingeniería de la UNAM.
7. Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo PyME) del 2006. (2007, marzo). México: Instituto de Ingeniería de la UNAM.
8. Manual de Capacitación: Certificación de calidad de los alimentos orientada a sellos de atributos de valor en países de América Latina. (2002). L'Isle Jourdain, Francia y Santiago, Chile: Documentación de la FAO, Consultado en: ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/ad094S/ad094S00.pdf
9. Manual de Procedimientos para el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2009).
10. Manual de Procedimientos de Planeación. Caminos y Puentes de Ingresos y Servicios Co-nexos (CAPUFE) Consultado el 28 de Septiembre de 2009 en http://www.capufe.gob.mx/normateca/normas/dispo_Manual_de_Procedimientos_de_Planeacion_marzo/PLANEACION.pdf
11. Presupuesto de Egresos de la Federación 2007
12. Reglas de Operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de atención a la demanda de educación para adultos a través del modelo de educación para la vida y trabajo para el año 2007. Consultado en http://inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/RO13.pdf
13. Reglas de Operación el Programa de escuelas de calidad. (2005, 13 de junio). México: Diario Oficial de la Federación. Consultado el 20 de septiembre de 2009 en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEP/Reglas/13062005(1).pdf
14. Resultados de los grupos foco.
15. Segundo Informe de labores de la Secretaría de Economía (información otorgada por la Secretaría de Economía)
16. Van de Kaa, D. (1994). "Picking the Winners by Consensus: Grant-Giving Practice in the Netherlands". *Higher Education* 28(1)

10. Anexos

10.1. Anexo A. Temario para las entrevistas

Problemática

- Contexto
- Tiempo que llevan operando con el Fondo PyME (años)
- Experiencia con las PyMES e identificación de problemas
- Principales necesidades para solicitar los apoyos
- Diagnósticos situacionales: contenidos, metodología y temporalidad
- Categorías de apoyo a las que han aplicado

Planeación

- Instrumentos de planeación (Manuales, flujograma o diagrama de Gantt)
- Metas e indicadores para su operación. Temporalidad, fórmula y avance.
- Medios de verificación
- Participación en procesos de planeación con la SPyME

Difusión /Promoción/ Comunicación

- Mecanismos de difusión: analizar pertinencia, suficiencia, eficacia y oportunidad
- Percepción de los empresarios del Fondo PyME
- califica la información e interacción con el Fondo PyME? (muy buena, buena, regular, mala, muy mala, inexistente)
- Calificación de la información e interacción con el Gobierno Estatal (muy buena, buena, regular, mala, muy mala, inexistente)
- Calificación de la información e interacción con la Delegación de la SE (muy buena, buena, regular, mala, muy mala, inexistente)
- Tiempo de publicación de las RO, MP y plataforma tecnológica

Solicitud de apoyos

- Nivel de conocimiento de los instrumentos normativos por parte del personal
- Mecanismos de solicitud de apoyos
- Características de los instrumentos normativos (claros, pertinentes, suficientes)
- Documentos adicionales
- Dificultades/problemas identificados en la solicitud por parte de los empresarios
- Cuantificación de las empresas que solicitaron el apoyo y sus características

Selección de beneficiarios

- Criterios de selección: revisar si son adecuados, estandarizados y parametrizados
- Información que se provee a las empresas seleccionadas (derechos, obligaciones, sanciones, pláticas, etc.)

- Proyectos de carácter estatal vs proyectos nacionales: diferencias, ventajas y desventajas
- Cuantificación de proyectos aprobados y cancelados
- Proceso de selección en el subcomité
- Reintegro de fondos

Distribución y entrega de los apoyos

- Procedimiento para acceder a los apoyos del Fondo PyME
- Mecanismos de transferencias de recursos: eficiencia, oportunidad
- Padrón de beneficiaros: cómo se levanta, a qué nivel, quién se encarga, qué incluye y cada cuánto tiempo se depura (en el caso de que se haga) y si se entrega a instancias de la SPyME

Coincidencias, sinergias o duplicidades

- Sinergias, coincidencias, complementariedades y duplicidades con otros programas federales, estatales, municipales. Mecanismos para la coordinación o estrategias.

Evaluación y seguimiento de los apoyos

- Evaluación del cumplimiento de las PyMES: cómo se da, qué información utilizan
- Mecanismos de seguimiento/monitoreo de los apoyos
- Indicadores: tipo, temporalidad y medios de verificación
- Empresas atendidas y sus características
- Presupuesto asignado y ejercido para los proyectos de las PyMES
- Corresponsabilidad de las PyMES: cumplimiento oportuno de sus pagos
- Rendición de cuentas

Percepción

- Encuestas de satisfacción de las empresas apoyadas
- Instrumentos para su medición: cómo se procesa la información, temporalidad y porcentaje de empresas que se han aplicado

Buenas prácticas

- Simplificación regulatoria: normas, políticas, acciones o estrategias
- Identificación de áreas de oportunidad: descripción, contexto, consecuencias y sugerencias
- Identificación de buenas prácticas: descripción, contexto, lecciones y cambios
- Procesos que pueden removerse o anexarse

Áreas de oportunidad y Fortalezas

- Mencionar tres cosas que dejarían del Programa
- Mencionar tres cosas que cambiarían del Programa

10.2. Anexo B. Guión de entrevista semi-estructurada aplicable tanto para Organismos Intermedios como para funcionarios de las Delegaciones Federales de la Secretaría de Economía

Identificación de la problemática de las PyMES

1. ¿Cuánto tiempo llevan apoyando a las PyMES?
2. ¿Desde cuándo han recibido apoyos del Fondo PyME para canalizarlos a las PyMES (Años)?
3. Explique brevemente la experiencia que ha tenido con las PyMES y con el Programa del Fondo PyME
4. A la luz de la experiencia, ¿Cuáles son las problemáticas identificadas que presentan las PyMES en el estado?
5. ¿Elaboran diagnósticos situacionales de las PyMES a las que atienden? ¿para todos los proyecto o solo algunos?, ¿cuáles proyectos?, ¿cómo son?
6. ¿En qué categorías ha pedido apoyos?

Planeación

7. ¿Cuentan con procesos de planeación a corto, mediano y largo plazo?
8. ¿Manejan indicadores y metas de los objetivos anuales y estratégicos? ¿Cuáles?
9. ¿Qué actividades principales realizan para cumplir esas metas?
10. ¿Utilizan metodologías de Administración de Proyectos para organizar sus programas/proyectos?
11. ¿Han participado en algún proceso de planeación o grupo de enfoque con la SPyME? ¿De qué naturaleza?

Difusión/Promoción/Comunicación

12. ¿Considera que los mecanismos de difusión del Programa Fondo PyME son adecuados y suficientes? ¿Por qué? ¿Qué haría falta?
13. ¿qué percepción tienen los empresarios del Fondo PyME?
14. ¿De qué manera funcionan tales mecanismos? ¿Qué propondría para mejorarlos?
15. Como OIS, ¿cuentan con mecanismos de difusión de la información y/o promoción de los apoyos del Fondo PyME? ¿Cuáles y cómo son?
16. ¿cómo califica la información e interacción con el Fondo PyME? (muy buena, buena, regular, mala, muy mala, inexistente)
17. ¿cómo califica la información e interacción con el Gobierno Estatal? (muy buena, buena, regular, mala, muy mala, inexistente)
18. ¿Cómo califica la información e interacción con la Delegación de la SE? (muy buena, buena, regular, mala, muy mala, inexistente)
19. ¿La difusión de las RO, MP y plataforma tecnológica es simultánea o está desfasada? ¿Qué problemas presenta esto?

Solicitud de apoyos

20. ¿Cómo califica su conocimiento de las Reglas de Operación y del Manual de Procedimientos? (suficiente, insuficiente, nulo)

21. ¿El MP es lo suficientemente claro? ¿Qué dificultades encuentra?
22. ¿Se cuenta con información sistematizada que permita conocer la demanda total de apoyos en el estado y las características de las empresas solicitantes?
23. ¿Les han solicitado algún requisito adicional a lo establecido en el Manual de procedimientos? (ejemplos) ¿Qué tan frecuente sucede?
24. ¿Qué dificultades/problemas encuentra en la solicitud de apoyos por parte de los empresarios? (solicitud y entrega de documentación)
25. ¿Qué dificultades/problemas encuentra en la solicitud de apoyos por parte del OI? (solicitud y entrega de documentación)
26. ¿Considera que podría hacerse más eficiente? Si la respuesta es sí ¿De qué manera? (proposición)
27. ¿Los proyectos que han apoyado son sólo de carácter estatal o también han tenido proyectos nacionales directamente relacionados con el Fondo PyME? ¿qué diferencias se encuentran en los procedimientos?

Selección de beneficiarios

28. ¿Cómo han generado y/o promovido las ideas de los proyectos/programas que han propuesto para ser apoyado por el Fondo PyME?
29. ¿Cómo es el proceso de selección de PyMES? ¿Existen documentos que establezcan criterios de selección claros? ¿Existen criterios estandarizados y/o parametrizados para la selección de PyMES? ¿Cuáles?
30. ¿Considera que el proceso de selección es adecuado? ¿Qué mejoras podría hacerle?
31. Una vez que las empresas han sido seleccionadas, ¿existen mecanismos de información sobre sus derechos, obligaciones y otras características que el Programa del Fondo PyME les otorgue? (Pláticas, folletos, entrega de credenciales que los acrediten como beneficiarios, tarjetas para entrega de apoyo, etc.)
32. De los proyectos que ha solicitado apoyo del Fondo, ¿cuántos han sido aprobados y cancelados?
33. Hubo proyectos aprobados y posteriormente cancelados?¿cuál fue el motivo?
34. ¿Qué dificultades encentran en la selección de proyectos por parte del Subcomité Estatal y/o Fondo PyME? (i.e. criterios de selección)
35. ¿Los criterios de selección de proyectos (de acuerdo al Manual de Procedimientos) son claros y precisos?
36. ¿Ha tenido que reintegrar fondos?

Distribución y entrega de los apoyos

37. ¿Cuál es el procedimiento que se sigue para acceder a los apoyos del Fondo PyME? (CONTRASTAR CON LAS ROP)
38. ¿Los mecanismos de transferencias de recursos operan eficaz y eficientemente? ¿Cuánto tiempo tarda en liberarse los apoyos?
39. ¿Reciben oportunamente los apoyos provenientes del Fondo PyME?
40. ¿Cuentan con padrón de beneficiarios?
41. ¿Existen mecanismos de actualización y depuración del padrón de beneficiarios o listado de beneficiarios?
42. ¿Cada cuánto se que actualiza?

43. ¿Esta información se proporciona a la SEDECO o Unidad Administrativa de la SPyME? Si es así, ¿cómo lo validan?
44. ¿Qué sinergias, coincidencias, complementariedades y duplicidades tienen con otros programas federales, estatales, municipales?
45. ¿Han tenido que regresar recursos parcial o totalmente? ¿Cómo es este proceso?

Evaluación y seguimiento de los apoyos

46. ¿Cómo se evalúa el nivel de cumplimiento de las PyMES?
47. ¿Se tiene información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a los apoyos otorgados provenientes del Fondo PyME?
48. ¿Cada cuánto se genera dicha información? (Reportes, informes)
49. En las cédulas de apoyos aparecen los impactos esperados, ¿cómo los miden?
50. ¿Tienen indicadores? ¿De qué tipo?
51. ¿Cada cuánto los miden?
52. ¿Cuáles son los medios de verificación con los que cuentan para obtener cada uno de los indicadores?
53. ¿De qué manera se valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?
54. ¿Cuántas empresas se han visto beneficiadas por apoyos del Fondo PyME en los últimos dos años?
55. ¿Cuáles son sus características?
56. ¿Cuántos recursos se destinaron en los dos últimos años para los proyectos apoyados?
57. ¿Se conoce cuál es el porcentaje de MIPyMES que pagan sus créditos de manera puntual?
58. ¿Otorgan dicha información a la SEDECO o Unidad Administrativa de la SPyME? ¿Se las solicitan?

Percepción

59. ¿Se cuenta con información acerca de la satisfacción de las empresas con los apoyos provenientes del Fondo PyME?
60. ¿Cuáles son instrumentos que se utilizan para recopilar dicha información?
61. ¿Qué tipo de información se recopila, a qué nivel y cómo se procesa?

Identificación de áreas de mejora / Buenas prácticas

62. ¿Se han implementado o modificado en los últimos tres años normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el programa? Describa las más importantes.
63. ¿Falta o han agregado alguna etapa o proceso adicional?
64. Suponiendo que existiera una modificación en el Fondo PyME o que fuera a desaparecer ¿Qué dejaría de él (tres cosas)?
65. ¿Qué cosas cambiaría del Fondo PyME (tres cosas)?

10.3. Anexo C. Bitácora de campo

A continuación se presentan los principales hallazgos de las visitas realizadas a los organismos intermedios por estado visitado.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
1. CONTEXTO								
Tiempo que llevan operando con el Fondo PyME	▪ A partir del 2004 en un caso y 2007 para otro	▪ A partir del 2004 en un caso y 2007 para otro	▪ De las visitas realizadas varían entre 2002-2006	▪ Entre 2006 y 2007	▪ Entre 2005 y 2007.	▪ Varía entre 2004 y 2006.	▪ Entre 2001 y 2004.	▪ A partir de 2003
Principales necesidades de las PyMES	▪ Financiamiento. Los empresarios creen que el Programa les dará dinero para sus proyectos cuando no es así o no en todos los casos.	▪ Financiamiento ▪ Acompañamiento y apoyo para el seguimiento de sus proyectos ▪ Capacitación	▪ Capacitación y asesoría en la integración de proyectos ▪ Equipamiento e infraestructura.	▪ Financiamiento ▪ Capacitación ▪ Desarrollo de capacidades	▪ Financiamiento ▪ Capacitación para la integración de proyectos	▪ Financiamiento. Los empresarios llegan pidiendo apoyos sin saber la verdadera estructura del Programa. ▪ Profesionalización de su negocio. Casi todo se hace por intuición y no con bases sólidas. ▪ Capacitación y orientación. De acuerdo a	▪ Financiamiento ▪ Equipamiento e Infraestructura ▪ Capacitación	▪ Financiamiento ▪ Equipamiento e Infraestructura ▪ Capacitación

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
						la experiencia las empresas familiares desaparecen en la tercera o cuarta generación, por lo cual sería bueno que los orientaran para definir hasta dónde es sano que la empresa esté en manos de la familia.		
Diagnósticos situacionales	▪ En las incubadoras se realizan internamente de acuerdo al modelo de incubación del IPN. ▪ Un OI mencionó que realizó un diagnóstico sobre las necesidades de las em-	▪ En las incubadoras se realiza de acuerdo al modelo de incubación del IPN.	▪ No se realizan	▪ No se realizan	▪ Sólo un OI lo realiza, utilizando una metodología en la cual intervino el Tecnológico de Monterrey.	▪ Sólo un OI lo realiza.	▪ En las incubadoras se realiza de acuerdo al modelo de incubación del IPN.	▪ Sólo una incubadora lo realiza utilizando la metodología de Coparmex.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
	presas para el año pasado.							
Categorías a las cuales han aplicado	▪ Incubadoras. Transferencia del modelo de incubación del IPN, equipamiento e infraestructura, capacitación y consultoría.	▪ Incubadoras. Transferencia del modelo de incubación del IPN, equipamiento e infraestructura, capacitación y consultoría. ▪ Financiamiento para la categoría de PyMES.	▪ Consultoría y capacitación ▪ Equipamiento e infraestructura. ▪ Apoyos a proyectos productivos (Categoría 3, subcategoría 8).	▪ Incubadoras. Transferencia del modelo de incubación del IPN, equipamiento e infraestructura, capacitación y consultoría. ▪ Apoyos a proyectos productivos por medio de esquemas de financiamiento (Categoría 3, subcategoría 8). ▪ Capacitación y consultoría	▪ Incubadoras. Transferencia del modelo de incubación del IPN, equipamiento e infraestructura, capacitación y consultoría. ▪ Consolidación de la oferta exportable (categoría 5: empresas tractoras, subcategoría 12). ▪ Capacitación y consultoría.	▪ Incubadoras. Transferencia del modelo de incubación del IPN, equipamiento e infraestructura, capacitación y consultoría. ▪ Realización de eventos. ▪ Capacitación y consultoría. ▪ Apoyo al desarrollo de metodologías ▪ Desarrollo de páginas web para empresas (innovación tecnológica)	▪ Incubadoras. Transferencia del modelo de incubación del IPN, equipamiento e infraestructura, capacitación y consultoría. ▪ Equipamiento e infraestructura. ▪ Capacitación y consultoría ▪ Realización de eventos	▪ Incubadoras Equipamiento e Infraestructura ▪ Capacitación y consultoría ▪ Apoyo a proyectos productivos ▪ Realización de eventos

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
2. PLANEACIÓN								
Herramientas para la planeación interna	▪ No formales.	▪ No formales. ▪ Incubadoras. Entregan un cronograma para la universidad.	▪ No formales.	▪ Generalmente no tienen herramientas formales, sin embargo un OI cuenta con Diagramas de Gantt, flujogramas de procesos y un sistema de control estadístico. ▪ Incubadoras. Entregan un cronograma para la universidad.	▪ No formales y generalmente consideran lo realizado el año anterior para determinar las nuevas metas.	▪ Generalmente se basan en el año pasado para calcular metas y objetivos.	▪ En general consideran lo realizado el año anterior, sin embargo un OI sí recibe de sus afiliados, sus requerimientos para el próximo año.	▪ En general consideran lo realizado el año anterior, sin embargo un OI sí recibe de sus afiliados, sus requerimientos para el próximo año.
Planeación con la Delegación Federal de la SE y/o SPyME	▪ No existe. Las metas y objetivos se determinan en las RO.	▪ No existe. Las metas y objetivos se determinan en las RO. ▪ Algunos OIS se reúnen con la Delegación.	▪ No existe. Todo se determina en las RO. ▪ Algunos se reúnen con la Secretaría de Desarrollo Económico del	▪ No existe. Las metas y objetivos se determinan en las RO.	▪ Algunos se reúnen con la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado. Cabe señalarse que es el estado en donde mejor	▪ Alguno OIS se reúnen con la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado. ▪ Con la Delegación también ha existido	▪ Planeación anual (en línea)	▪ Para un OI no existe y para otros sólo se realiza a través de las reuniones entre la Delegación y la SEDECO del estado.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
			Estado (SEDE) para apoyar con los proyectos porque no están organizados y los "sacan al vapor".		planeación se encontró, pues intervienen la Secretaría de Desarrollo Económico estatal, los OIS y el Delegado de Promoción de la SE federal.	acercamiento.		
Indicadores	▪ No tienen. Sólo reportan los datos que piden en la cédula de apoyo. ▪ Incubadoras: internamente miden nivel de cumplimiento conforme al cronograma del Plan de Negocios.	▪ No tienen. Sólo reportan los datos que piden en la cédula de apoyo. ▪ Algunos, internamente cuentan con indicadores de la cartera de clientes.	▪ No tienen. Sólo reportan los datos que piden en la cédula de apoyo.	▪ No tienen. Sólo reportan los datos que piden en la cédula de apoyo. ▪ Algunos, internamente cuentan con indicadores de la cartera de clientes.	▪ No tienen. Sólo reportan los datos que piden en la cédula de apoyo.	▪ No tienen. Sólo reportan los datos que piden en la cédula de apoyo. ▪ Uno de los OIS cuentan con indicadores cualitativos: calida de la organización, mejora en el clima laboral.	Patrocinadores ▪ Valor infraestructura ▪ Equipos ▪ Costo ▪ Consultas ▪ Internet Encuestas: ▪ Unidad de costos ▪ Egresados ▪ Facturas ▪ Número de personas capacitadas en educación continua	▪ Adicionalmente a los reportados en la cédula, uno de los OIS sí tiene bases de los asociados con indicadores.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
							▪ Programas formales Número de ingresos educación continua Número de proyectos de aplicación profesional Número de proyectos contratados	
Medios de verificación	▪ POA ▪ Informes mensuales y trimestrales ▪ Visitas	▪ POA ▪ Informes trimestral y final. ▪ Llamadas telefónicas para corroborar datos.	▪ Informes mensuales, trimestrales y final.	▪ Informes mensuales, trimestrales y final.	▪ Informes trimestrales y final.	▪ Informes trimestrales y final.	▪ Informes trimestrales y final.	▪ Informes trimestrales y finales.
3. DIFUSIÓN / PROMOCIÓN / COMUNICACIÓN								
Instrumentos normativos (Reglas de Operación y Manual de Procedimientos)	▪ Reglas de Operación poco claras. ▪ Conceptos que no quedan bien definidos (tecnología alta e intermedia, por ejem-	▪ Reglas de Operación poco manejables para los empresarios que quieren saber a qué rubro de apoyo aplicar. Deberían sim-	▪ Reglas de Operación poco claras. ▪ Conceptos que no quedan bien definidos lo que genera dudas y retrasos en la	▪ Ambos instrumentos son claros y adecuados. El problema es que no saben interpretarlos correctamente.	▪ Los instrumentos les parecen claros, sin embargo dejan mucho a la interpretación, lo cual afecta en la etapa de comprobación,	▪ Algunos OIS comentan que las Reglas de Operación no son claras y que dejan muchas cosas a la interpretación, son extensas y	▪ Algunos OIS comentan que las Reglas de Operación no son claras y que dejan muchas cosas a la interpretación, son extensas y	▪ A todos los OIS visitados les parece que las RO son confusas y se prestan a la interpretación. ▪ Son demasiado amplias y

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
	plo) ▪ Hay una parte en la que se debe enfatizar que "no cubre el Fondo PyME y es fundamental en las incubadoras, que es el apoyo al empresario porque muchos inventores 1) no pueden dedicarle el tiempo necesario al proyecto porque tienen que buscar emplearse en otro lado para solventar sus gastos o 2) definitivamente no pueden entrar porque se les cobra por el servicio y	plificarlas o que tengan un índice temático para su manejo. ▪ Requisitos inadecuados que no van acorde al contexto de lo que hacen los organismos intermedios, como son los empleos. ▪ El objetivo de las incubadoras no es generar o conservar empleos, es consolidar ideas para que se incorporen en el mercado.	solicitud de los apoyos. ▪ Los requisitos de comprobación no se adecuan al contexto de los beneficiarios, pues generalmente son pequeños empresarios que no cuentan con recursos para poder emplear a más de dos personas cuando inician un negocio.	▪ A algunos organismos intermedios les solicitaron documentos adicionales o no seguían la normatividad de acuerdo al tiempo en que se solicitaron y aprobaron los proyectos, es decir, si solicita-ron para 2007 y las RO de ese año no pedían cierto requisito que en 2008 sí, se los pedían, cuando esa solicitud no era válida.	pues les han solicitado documentos adicionales. ▪ Los instrumentos no están homologados pues no vienen todos los requisitos que se solicitarán para la comprobación en ambos, sino que en las RO vienen unos y en el MP otros.	complicadas. Del Manual de Procedimientos lo que más les es de utilidad es el Anexo 3. ▪ El MP y las RO no están homologados, pues en uno vienen unos requisitos que no vienen en otro, entonces para hacer la comprobación es más complicado.	complicadas. Del Manual de Procedimientos lo que más les es de utilidad es el Anexo 3.	repetitivas en algunas categorías/ subcategorías. ▪ Les han solicitado documentación complementaria, en la cual intervienen las empresas. Por ello, a veces es imposible visitarlas de nuevo. Por ejemplo, derivado de un evento se les solicitó visitar de nuevo a 500 empresas para que entregaran copia de su RFC u hoja de inscripción.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
	eso el Fondo PyME no lo apoya, ni apoya al emprendedor con recursos para sostenerlo. Esa parte es muy importante y hace falta".							
Mecanismos de difusión (evaluar suficiencia, pertinencia, eficacia y oportunidad)	▪ Ellos tienen que revisar la página y estar al pendiente de la convocatoria. ▪ Falta mucha difusión por parte de las instituciones, sobre todo una orientación integral para informar a los organismos y empresarios sobre a qué rubros van a aplicar.	▪ Ellos tienen que revisar la página y estar al pendiente de la convocatoria. ▪ Algunos reciben un correo electrónico con los instrumentos normativos vigentes.	▪ Les envían un e-mail con las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos, pero algunos Organismos mencionan que deberían ir acompañados de un taller para explicarles a qué rubros pueden y no acceder.	▪ Ellos tienen que revisar la página web y estar al pendiente de la convocatoria. ▪ Los tiempos de publicación entre el Manual de Procedimientos no permite planear bien los proyectos o genera retrasos al pedir toda la documentación a los beneficia-	▪ Ellos revisan la página web directamente. ▪ No se da planeación debido al desfase entre la emisión de las RO y el MP. Asimismo, no existe congruencia entre uno y otro. ▪ Cuando se emiten las RO no existe difusión de las mismas, los OIS piden ca-	▪ Incubadoras: Tuvieron una junta con Fundación E donde les explicaron los principales cambios en las RO. ▪ Los otros OIS comentan que dada la experiencia ya saben los tiempos de publicación y están al pendiente, pero que no pueden hacer nada hasta	▪ Existen reuniones periódicas.	▪ Fundación E nunca se presentó en el estado. La delegación de la SE nunca les comunicó que ahora operarían a través de ellos. ▪ La Delegación nunca les manda las RO o el Manual de Operación.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
				rios para aplicar a los apoyos.	pacitación constante sobre el tema.	que la Convocatoria también esté publicada.		
Problemas asociados a la diferencia en los tiempos de publicación de las Reglas de Operación, Manual de Procedimientos y convocatorias	▪ No pueden planear hasta que no se publique la convocatoria, es decir, a partir de abril/mayo lo que retrasa el desarrollo de los proyectos.	▪ "No se puede planear. De nada sirve tener las Reglas y el Manual sino sale la convocatoria".	▪ Implica un retraso considerable en la solicitud de los proyectos. ▪ "Dan poco tiempo para reunir toda la documentación".	▪ Los trámites se van adelantando con respecto a los requisitos pasados, pero corren el riesgo de que si se dan grandes cambios en el Manual tienen que volver a hacer ("para adelantar trámites nosotros solicitamos por anticipado la firma de algunos documentos, basándonos en el ejercicio anterior y en las Reglas publicadas, sin	▪ Algunos OIS comentan que no les causa conflicto porque a su parecer los cambios son mínimos. Sin embargo, otros consideran que la planeación que realizan no es consistente con las nuevas RO.	▪ Reducen los tiempos para el desarrollo de los proyectos. ▪ Sólo se trabaja el último semestre del año, pues sin RO, Manual y convocatoria no se puede solicitar el apoyo a pesar de que ya estén las RO.	▪ Implica un retraso considerable en la solicitud de los proyectos.	▪ Retraso considerable en la solicitud de los proyectos.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
				embargo si en la convocatoria hay cambios, tenemos que volver a generar los documentos, entonces no sirve de nada tratar de adelantarnos”). ▪ Poco tiempo para reunir toda la documentación.				
Comunicación con la Delegación de la SE, la Secretaría de Desarrollo del Estado y/o con la SPyME	▪ A pesar de que existe buena comunicación con las instituciones encargadas del Programa, mencionan que los canales de comunicación para la resolución de dudas son insuficientes.	▪ Existe buena comunicación con las instituciones encargadas del Programa.	▪ Existe muy buena comunicación. ▪ En algunos casos, la Secretaría de Desarrollo han buscando a los organismos intermedios para que los apoyen con los proyectos y los metan al Fon-	▪ Existe buena comunicación con las instituciones encargadas del Programa.	▪ Existe muy buena comunicación con las instituciones encargadas del Programa. ▪ Existe un gran compromiso por parte de la Delegación en el apoyo a los proyectos de carácter esta-	▪ Los OIS tienen muy buena comunicación con las tres instituciones.	▪ Los OIS tienen muy buena comunicación con las tres instituciones.	▪ Existe buena comunicación entre los actores, sin embargo, los OIS consideran que le falta capacitación al personal de la Delegación.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
	▪ No resuelven dudas oportunamente.		do PyME.		tal.			
4. SOLICITUD DE APOYOS								
Proceso de solicitud (Evaluar los requisitos para solicitar el apoyo y la plataforma tecnológica)	▪ A través de la página. La plataforma les parece adecuada.	▪ Antes de subir los proyectos en la plataforma y que se les dé folio se habla con la delegación y SEDECO para ver si destinarán recursos o no.	▪ Incubadoras. Lo hacen a través de Fundación E. ▪ Generalmente, la SEDECO busca a los OIS para que los apoyen con los proyectos. En muchas ocasiones sólo fungen como OI a petición de la SEDECO, pues los proyectos que les llegan ya están casi aprobados	▪ Antes de subir un proyecto se habla con SEDECO o la Delegación para saber si habrá o no presupuesto suficiente o bien para la revisión de la cédula de apoyo antes de generar el folio.	▪ Antes de subir un proyecto se cabildea con el gobierno estatal para saber cuál será su aportación.	▪ Algunos OIS antes de subir los proyectos se cabildea con el gobierno estatal para saber cuál será su aportación, pues como dependen de la mezcla de recursos es mejor cabildear. ▪ Generalmente, los OIS tratan de apoyar a todo el empresario que	▪ Todo se cabildea.	▪ Todos los proyectos que suben los analizan antes con la Delegación y con las direcciones correspondientes en la SPyME.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
			por el gobierno del estado.			solicita el apoyo, de acuerdo al tipo de proyecto que se vaya a presentar. En caso de que no se apoye para ese ejercicio por falta de recursos o tipo de proyectos que se impulsará se canaliza hacia otras instancias de acuerdo a la necesidad que tenga.		
Perfil del empresario/ emprendedor	▪ Dependiendo la incubadora y el proyecto. Para incubadora de alta tecnología el emprendedor tiene alto nivel académico, sin embargo tiene	▪ Los emprendedores necesitan la profesionalización del emprendimiento, desde la conformación hasta la parte financiera, el mer-	▪ Los OIS comentan que por el contexto regional no acuden muchos empresarios o emprendedores con proyectos sólidos y en	▪ Empresarios que necesitan capacitación y orientación. Casi todos se dedican al sector agrícola o artesanal.	▪ Emprendedores jóvenes que requieren orientación y dirección en su proyecto. ▪ En un OI se evalúa al empresario, a la empresa (que	▪ Incubadoras. Emprendedores consolidados: alrededor del 40% con posgrado entre 25-40 años. ▪ Empresario orientado a la	▪ Empresario orientado a la industria y los servicios.	▪ Los emprendedores son jóvenes queriendo recibir capacitación de cómo elaborar su proyecto, el 90% de ellos solicita financia-

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
	que emplearse en otro lado, pues el Programa no lo apoya con un sueldo, lo que prolonga el desarrollo del proyecto. En incubadoras tradicionales son jóvenes y muy pocos tienen bien aterrizados los proyectos.	cado y la dirección del proyecto en general.	muchas ocasiones no tienen claro lo que buscan. ▪ Orientados a servicios.		esté en orden financieramente) y al producto. ▪ Requieren de consultoría especializada de acuerdo a su giro (procesos de calidad por ejemplo)	industria y los servicios		miento. ▪ El empresariado se dedica principalmente al área automotriz, mueble y madera, energía y servicios.
Cuantificación de las empresas que solicitaron el apoyo	▪ 20-40 proyectos que solicitaron apoyo y se quedan 15-20	▪ 20 proyectos en promedio. ▪ Es importante señalar que se captan cada año alrededor de 32 empresas en algunas incubadoras, de las cuales se quedan 24, sólo 15 solicitan apoyo del	▪ Entre 6-16 proyectos.	▪ De 18-24.	▪ 20 proyectos en promedio con 1,500 empresas en total.	▪ Incubadoras. Alrededor de 50 proyectos llegan y 20 se quedan. ▪ Proyectos que aglutinan alrededor de 100 empresas por cédula (mínimo). ▪ Existen otros proyectos que	▪ Entre 14-30 proyectos.	▪ Seis proyectos con 300 empresas.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
		Fondo PyME y de esas sólo 8 han recibido el apoyo.				apoyarán a 15 empresas pero de alta impacto tecnológico.		
5. SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS								
Criterios de selección (tanto internos como los del Programa)	▪ Incubadoras utilizan los criterios del modelo de incubación del IPN	▪ Incubadoras utilizan los criterios del modelo de incubación del IPN. ▪ Por otro lado, mencionan que si bien los procesos de selección de las instituciones gubernamentales son adecuados no son pertinentes, por ejemplo la cuestión de los empleos.	▪ Incubadoras utilizan los criterios del modelo de incubación del IPN, sin embargo como no tienen muchos de dónde escoger se trata de que todos queden. ▪ Otros OIS apoyan a los proyectos que les pasa la SEDECO ya seleccionados.	▪ Incubadoras utilizan los criterios del modelo de incubación del IPN. ▪ Otros OI apoyan a los empresarios que llegan primero. ▪ Algunos han sido invitados a sesiones del subcomité técnico estatal para ver el proceso.	▪ Incubadoras utilizan los criterios del modelo de incubación del IPN ▪ Otros OI realizan un diagnóstico de la empresa y empresario para ver si es elegible. ▪ Algunos han sido invitados a sesiones del subcomité técnico estatal para ver el proceso. ▪ En algunos casos, el estado determina sus necesida-	▪ Incubadoras utilizan los criterios del modelo de incubación del IPN ▪ Algunos OIS apoyan a todos los empresarios que lo solicitan. En caso de que llegaran después de haber subido la cédula se les canaliza o se les pone en lista de espera para otro proyecto.	▪ Incubadoras utilizan los criterios del modelo de incubación del IPN.	▪ Se realiza entre sus asociados o mediante la atención de demandas que detecte el OI. ▪ De acuerdo a las solicitudes de apoyo que reciben los OIS y que son atendidas en oficinas, encuentros, ferias o semanas PyMES.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
					des y se agrupan por área de intervención solicitando a los OIS que propongan a las empresas que podrían cubrir sus necesidades. ▪ Dependiendo en que rubros hay recursos los OI agrupan a las empresas que satisfagan dicho requerimiento.			
Información que se provee a las empresas en caso de ser seleccionadas	▪ Sólo ha sido en el rubro de capacitación	▪ Se les informa de todos los documentos que tendrían que entregar	▪ Se les informa de todos los documentos que tendrían que entregar	▪ Se les informa de todos los documentos que tendrían que entregar	▪ Se les informa de todos los documentos que tendrían que entregar	▪ Se les informa de todos los documentos que tendrían que entregar	▪ Se les informa de todos los documentos que tendrían que entregar	▪ Las que marquen las RO
6. DISTRIBUCIÓN Y ENTREGA DE LOS APOYOS								
Mecanismos de transferencias de recursos:	▪ Transferencia de recursos es poco oportuna	▪ Transferencia de recursos es muy poco	▪ Transferencia de recursos es muy poco	▪ Transferencia de recursos es muy poco	▪ Transferencia de recursos es muy poco	▪ Generalmente la transferencia de recursos	▪ Transferencia de recursos lenta.	▪ La entrega de recursos es poco eficiente

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
eficiencia, oportunidad	(al final de año) con excepción de un caso en el cual la transferencia fue oportuna y eficiente.	oportuna (al final de año).	oportuna (al final de año).	oportuna (al final de año), a lo que comentan que si el recurso no llega cuando el empresario lo necesita no sirve de nada.	oportuna (al final de año). ▪ Algunos OIS expresaron que los recursos del estado se entregan con mayor oportunidad a diferencia de los federales.	es muy poco oportuna (al final de año, sin embargo este año fue excepcional para algunos OIS.		lo que hace imposible cualquier planeación.
Problemas asociados	▪ Incubadoras. Pago tardío a proveedores, por lo que tienen que generar convenios con ellos.	▪ Retraso en el otorgamiento de créditos a los empresarios ▪ Pago tardío a proveedores ▪ Desistimiento de los empresarios por no ser oportuno el apoyo ▪ No se cubren las necesidades: pérdida de oportunidades (compra de equipo);	▪ Pago tardío a proveedores por lo que se generan convenios. ▪ Falta de liquidez	▪ Pago tardío a proveedores por lo que se generan convenios. ▪ Desistimiento de los empresarios por no ser oportuno el apoyo ▪ No se cubren las necesidades: pérdida de oportunidades (compra de equipo); riesgos	▪ En el caso de incubadoras, como el pago es tardío, se generan convenios con proveedores. ▪ No existe una consistencia entre la entrega de los recursos, la aplicación de los mismos y los tiempos para la facturación comprobatoria.	▪ Pago tardío a proveedores por lo que se generan convenios. ▪ No se cubren las necesidades: pérdida de oportunidades (compra de equipo); riesgos ▪ Inasistencia a congresos ▪ Pérdida de oportunidades (compra de equipo); ries-	▪ Pago tardío a proveedores por lo que se generan convenios.	▪ Ante lo corto de los tiempos, se tiene que liquidar rápidamente a los proveedores no dejando capacidad de negociación de precio.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
		riesgos, entre otros.			▪ Inasistencia a congresos ▪ Cambios de fecha de eventos programados.	gos		
7. COINCIDENCIAS, COMPLEMENTARIEDADES O DUPLICIDADES								
Programas complementarios al Fondo PyME	▪ Fondo Mixto de Ciencia y Tecnología que coordina el Estado de Morelos, Capital Semilla y apoyos del Conacyt	▪ Capital Semilla	▪ Capital Semilla, Oportunidades (SEDESOL), Servicio Estatal de Empleo (SEDECO), Fondecro (Fondo de Quintana Roo para las MIPyMES.	▪ Capital Semilla y Proyectos Productivos.	▪ En caso de no poder acceder al Fondo PyME se buscaría recurso por Pro México, con organismos internacionales, como el BID o bien con el programa estatal de fortalecimiento económico.	▪ En caso de no tener apoyo del Fondo se busca-ría apoyo con la ONU y BID. A nivel estatal con el FOCRECE y el FOPRODE.	▪ Capital Semilla, Prosoft.	▪ Fideicomiso del estado para promover proyectos productivos estatales.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
8. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS APOYOS								
Mecanismos de seguimiento/ monitoreo de los apoyos	▪ Además de los informes trimestrales y el final que se entrega a las instituciones involucradas con el Fondo PyME, en este año se está implementando de manera interna. Mencionan que ellos no se encargan del monitoreo y seguimiento una vez terminado el proyecto, sino que es la Delegación la entidad responsable.	▪ Lo hacen a través de los informes que reportan a la Delegación de Economía y además, algunos OIS realizan seguimiento para detectar las áreas de oportunidad y mejora continua.	▪ Se da un seguimiento en el transcurso de los proyectos, pues dan informes a la Delegación.	▪ Se da un seguimiento en el transcurso de los proyectos, pues dan informes a la Delegación.	▪ Se da un seguimiento en el transcurso de los proyectos, pues dan informes a la Delegación. ▪ Algunos OI le dan seguimiento para saber en que otras áreas pueden intervenir y apoyarles después de transcurridos una par de meses.	▪ Se da un seguimiento en el transcurso de los proyectos, pues dan informes a la Delegación.	▪ Se da un seguimiento en el transcurso de los proyectos, pues dan informes a la Delegación.	▪ El que se realiza para entregar informes a la Delegación.
Evaluación de resultados	▪ Algunos realizan visitas	▪ No se realiza, pues su labor	▪ No lo hacen.	▪ No lo hacen.	▪ No lo hacen.	▪ No lo hacen.	▪ No lo hacen	▪ Algunos OIS realizan visitas

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
	después de haber finalizado los proyectos para verificar la supervivencia de las empresas y detectar sus necesidades.	es la comprobación de los recursos pero no de los resultados.						para conocer servicios adicionales que pueden ofrecer, más que realizar una evaluación de resultados, aún cuando en dicha visita de manera indirecta corroboran el proyecto.
Empresas atendidas y sus características	▪ Proyectos en incubación. Unos son de alta tecnología, por lo cual deben de generar una patente. Otros OIS trabajan con proyectos de tecnología intermedia para el desarrollo del plan de negocios.	▪ Desarrollo de planes de negocios y otorgamiento de financiamiento.	▪ Algunos empresarios a los que se han apoyado en proyectos de registro de marcas o en identidad organizacional aún no se incorporan al mercado y ellos no pueden asegurar que lo hagan. Han tenido ca-	▪ Desarrollo de planes de negocios, diseño de imagen corporativa y manual de identidad, otorgamiento de financiamiento.	▪ Desarrollo de planes de negocios y empresarios con necesidad de capacitación específica. ▪ Articulación por sectores, la mayoría es del sector manufacturero y de servicios.	▪ Desarrollo de planes de negocios, mejora en alguna área específica de la empresa que requiriera de capacitación.	▪ Desarrollo de planes de negocios y empresarios con necesidad de capacitación específica.	▪ Principalmente empresas de servicios, del sector mueble y madera, automotriz y energía con 10 empleados en promedio.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
			sos de micro empresarios que no tienen la capacidad de abastecer grandes cadenas comerciales.					
Presupuesto asignado y ejercido	▪ En un OI fue de 5 millones para tres proyectos y otro OI mencionó que la aportación federal fue más del doble con respecto a la del estado.	▪ Algunos OIS mencionaron que para 2009 el presupuesto promedio es de 1 millón de pesos aumentando en un 20% con respecto al año anterior.	▪ Varía por tipo de proyecto, desde los 8 millones de pesos hasta 500 mil pesos para consultoría.	▪ Tuvieron un proyecto de 4.5 millones de pesos, pero los otros solicitaron apoyos entre los 600 mil pesos.	▪ Depende del tipo de OI y del proyecto, pero puede ir desde 5 mil pesos hasta 300 mil pesos en promedio. Sin embargo, existen proyectos prioritarios en donde se pueden destinar recursos a partir de 500 mil pesos. hasta los 12 millones de pesos.	▪ Alrededor de 900 mil pesos	▪ Alrededor de 35 millones de pesos para 14 proyectos de innovación.	▪ Desde 10 mil hasta 300 mil pesos, en algunos casos llegó hasta 750 mil pesos para seis proyectos.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
9. PERCEPCIÓN								
Encuestas de satisfacción del beneficiario	▪ No cuentan con este instrumento	▪ Se aplican al término de los planes de negocios y cuando reciben el apoyo de capital semilla. Los empresarios evalúan a los consultores y capacitación brindada. Si los consultores salen bajos, se buscan otros.	▪ No se aplican	▪ Se aplican al finalizar el proyecto.	▪ No se aplican en todos los OIS, sólo uno lo aplica y es a los tres meses de haber otorgado el beneficio.	▪ Se aplican al finalizar el proyecto.	▪ No se aplican en todos los OIS.	▪ Se aplican al finalizar el proyecto.
Áreas de oportunidad	▪ Mejora en los mecanismos de transferencia de recursos (agilizar los tiempos) ▪ Simplificación regulatoria	▪ Agilización en los tiempos de publicación de los instrumentos normativos. ▪ Desarrollo de metodologías de evaluación ▪ Seguimiento y acompañamiento a las	▪ Impactos solicitados no van acorde al contexto lo que obliga a dar datos poco veraces. ▪ Simplificación regulatoria ▪ Mejora en los mecanismos de transferen-	▪ Mejora en los mecanismos de transferencia de recursos (agilizar los tiempos) ▪ Trámites muy burocráticos ▪ Simplificación regulatoria: claridad y precisión en el	▪ Trámites muy burocráticos ▪ Agilización en la transferencia de recursos ▪ Mayor claridad y precisión en el Manual de Procedimientos ▪ Estandarización de forma-	▪ Poca flexibilidad para la comprobación. ▪ Contextualizar los impactos esperados de acuerdo a las condiciones regionales y económicas del país. ▪ Comprobación	▪ Poca flexibilidad para la comprobación.	▪ Demasiado comprobación para el monto de recursos ▪ Demasiada burocracia ▪ Llegada de recursos muy tarde ▪ Comprobación de impactos inconsistente

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
		empresas. ▪ Simplificación de la comprobación de los recursos e impactos de los proyectos. ▪ Simplificación regulatoria ▪ Separación de emprendedores y MIPyMES pues tienen características distintas.	cia de recursos (agilizar los tiempos) ▪ Especificación de los rubros de apoyo ▪ Analizar la verdadera factibilidad de los proyectos.	Manual de Procedimientos, estandarización de formatos entre las instituciones gubernamentales y los Organismos difusores para la comprobación. ▪ Personal que atienda las dudas oportunamente (rotación de personal y personal insuficiente) ▪ Poca facultad para el Subcomité estatal, pues en ocasiones la SPyME ha rechazado proyectos ya aprobados por el	tos entre las instituciones gubernamentales y los Organismos difusores para la comprobación. ▪ Poco acercamiento con los OIS para trabajar conjuntamente y ver ventanas de oportunidad.	difícil en el sentido de que la información que se solicita es poco accesible, pues muchas veces es confidencial. ▪ No todos los proyectos son productivos. ▪ Pedir impactos conforme a la naturaleza de los proyectos. ▪ Esfuerzos duplicados, pues si ya todo está en electrónico no tiene caso dar tres carpetas enormes con la comprobación de todo. ▪ Rotación de personal y grupos distin-		con la realidad en la que se encuentran. ▪ Personal capacitado y siempre disponible ▪ Por la diferencia de horario se propone un chat de 24 hrs. para consultas. ▪ Se propone un buscador al momento de llenar la cédula que con palabras claves me oriente en cual categoría debo estar. ▪ El Programa es de apoyo a las PyMES y no para la creación de empleo, pues es un resultado esperado del apoyo pero no

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
				Subcomité. ▪ Cualquiera puede ser OI aunque no tenga capacidad operativa.		tos con los que se trabaja el proyecto, pues cambian dependiendo de la etapa. ▪ Trámites muy burocráticos ▪ No se evalúan a los OIS		obligatorio, en algunos casos puede ser hasta contradictorio (aumento de productividad por ejemplo).
Fortalezas	▪ Cuenta con muchas categorías que son adecuadas para apoyar a las PyMES.	▪ Apertura de los sectores con categorías amplias.	▪ Programa importante que fortalece a la PyMES, pues pocos programas incluyen tantas categorías. ▪ Una vez hecho el contrato de mezcla de recursos ya está comprometido el recurso para las PyMES.	▪ Buenos conceptos de apoyo a las PyMES ▪ Recursos para los estados ▪ OIS nacionales para incubadoras.	▪ Buen impulso para las PyMES que quieren despegar. ▪ Enfocar el recurso en proyectos productivos y no tanto apoyo para consultorías.	▪ Recursos valiosos para el fortalecimiento de las PyMES ▪ La existencia de OIS, pues facilitan la operación del Programa. ▪ Requisitos adecuados para solicitar los apoyos, pues se hace un primer filtro. ▪ Transparencia ▪ La obligación de cumplir con	▪ Buen impulso para las PyMES que quieren despegar.	▪ Filosofía y propósito del programa es bueno.

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
						ciertos resultados por proyecto.		
11. CONOCIMIENTO SOBRE MÉXICO EMPRENDE								
Nivel de conocimiento de la iniciativa	▪ No lo conocen	▪ No lo conocen	▪ Sólo un OI comentó que se trata de una iniciativa que aglutinará consultores y extensionistas especializados en todos los programas enfocados a las incubadoras y PyMES para vincular a los empresarios.	▪ Mencionaron que es un programa de extensionismo y consultoría financiera. ▪ Trata de agrupar todos los programas para las PyMES. ▪ "Es como el nuevo CRECE".	▪ "Buena intención, pero sin recurso para la operación sólo se crean elefantes blancos".	▪ Un centro para la atención de las PyMES, el cual funcionaría si se instalará en zonas geográficas estratégicas. ▪ Oficina de vinculación entre los empresarios y la Secretaría de Economía.	▪ Un centro para la atención de las PyMES.	▪ Saben que pronto abrirá en la ciudad, pero lo han visto a medio construir y abandonado en el edificio del la Canacintra, lleno de basura y sin uso. Realmente no saben cómo será su funcionamiento.
Claridad en los objetivos que persigue	▪ No	▪ No	▪ No	▪ No	▪ No	▪ No	▪ No	▪ No

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
12. BUENAS PRÁCTICAS								
Comunicación	▪	▪ Personal del OI y la Delegación se comunican a través del chat y así facilitan la canalización y orientación de los empresarios.	▪	▪	▪	▪	▪	
Selección de beneficiarios	▪	▪	▪	▪ Algunos OIS presenciaron una sesión del subcomité estatal, lo cual fue muy útil para consolidar sus próximos proyectos.	▪ Algunos OIS presenciaron una sesión del subcomité estatal, lo cual fue muy útil para consolidar sus próximos proyectos.	▪	▪	▪
Seguimiento a los proyectos	▪	▪	▪	▪	▪ Sistemas interconectados con los cuales les dan seguimiento a los proyectos, habiendo retroalimenta-	▪	▪	▪

Puntos relevantes	Organismos Intermedios							
	Morelos	Puebla	Quintana Roo	Chiapas	Guanajuato	Nuevo León	Jalisco	Baja California
					ción de forma semanal.			

10.4. Anexo D. Tiempos por macroproceso

A continuación se muestra un análisis de los tiempos por macroproceso tomando como referencia el Manual de Procedimientos 2009 del Fondo PyME.

Etapa 1. Validación de la documentación jurídica del Organismo Intermedio			
Áreas responsables de la etapa	Organismo intermedio	Ventanillas de inspección estatales	Asesoría Jurídica de la Subsecretaría
Subproceso	Entrega de documentación que cumpla con requisitos	Auxiliar revisar e ingresar documentación	Revisar y verificar en sistema
Tiempo (días hábiles)	7	N/E	3

Los tiempos que manejan en la tabla anterior son adecuados para la revisión de la documentación jurídica. En total son 10 días para que el OI quede validado.

Etapa 2. Recepción cédulas de apoyo y documentación de soporte			
Proceso	**(Carácter Estatal)**		
Áreas responsables de la etapa	Organismo intermedio	Ventanillas de inspección estatales	
Subproceso	Presentar o ingresar al sistema la documentación	Notificar para subsanar las omisiones de documentación (Revisión)	Remitir al Delegado el expediente ordenado e integrado con la documentación
Tiempo (días hábiles)	7	3	1
Proceso	**(Carácter No Estatal)**		
Áreas responsables de la etapa	Organismo intermedio	Ventanilla SPyME	
Subproceso	Presentar o ingresar al sistema la documentación	Notificar para subsanar las omisiones de documentación (Revisión)	Ordenar e integrar expediente con documentación soporte del proyecto
Tiempo (días hábiles)	7	3	N/E

Como se puede observar en la tabla anterior, en el caso de los proyectos que no son de carácter estatal no hay un tiempo definido para ordenar e integrar el expediente. Para el caso de los proyectos de carácter estatal, hay 10 días en todo el proceso de recepción de cédulas de apoyo.

Etapa 3. Evaluación de los proyectos presentados a través de las cédulas de apoyo del Fondo PyME				
Proceso	**(Carácter Estatal)**			
Áreas responsables de la etapa	Subcomité Técnico Estatal	Delegado Federal	Secretario Técnico	Unidades administrativas
Subproceso	Revisar, evaluar y emitir al sistema una opinión técnica	Verificar opiniones técnicas, capturar su opinión e integrar en el sistema el acta de cada sesión	Revisar "proyectos a someterse a consideración del Consejo Directivo" y genera la orden del día del Consejo Directivo	Revisar y verificar en sistema que la opinión técnica fue evaluada conforme a los criterios previstos en las RO y MP
Tiempo (días hábiles)	5	2	3	1
Proceso	**(Carácter No Estatal)**			
Áreas responsables de la etapa	Direcciones de área adscritas a las unidades administrativas de la SPyME	Secretario Técnico	Instancia de la SPyME responsable del seguimiento	Director General
Subproceso	Revisar, evaluar y emitir al sistema una opinión técnica	Revisar "proyectos a someterse a consideración del Consejo Directivo" y genera la orden del día del Consejo Directivo	-	Valida en el Sistema la opinión técnica elaborada por la dirección de área
Tiempo (días hábiles)	5	3	-	1

En caso de la evaluación de los proyectos de “Carácter No Estatal” no se verifican las opiniones técnicas sin embargo, los tiempos para la evaluación sí están definidos en ambos casos.

Etapa 4. Resolución (aprobación o rechazo) de los proyectos por el Consejo Directivo del Fondo PyME						
Proceso	**(Carácter Estatal y Carácter No Estatal)**					
Áreas responsables de la etapa	Secretario Técnico	Miembros del Consejo Directivo del Fondo PyME	Presidente del Consejo Directivo del Fondo PyME	Coordinación Administrativa de la SPyME	Organismo Intermedio	Delegaciones Federales de la SE
Subproceso	▪ Elaborar el acta con la resolución emitida ▪ Solicitar asignación presupuestal a la Coordinación Administrativa ▪ Elaborar y remitir la resolución al Presidente del CD ▪ Notificar la resolución a los Organismos Intermedios(a partir de recibir la notificación firmada) ▪ Notificar la totalidad de los proyectos de carácter estatal (a partir de la sesión) ▪ Remitir a la asesoría jurídica el listado de proyectos aprobados (a partir de la sesión)	▪ Dictaminan y votan los proyectos conforme a la evaluación y opinión técnica de los subcomités y Direcciones Generales	▪ Firmar las notificaciones de los proyectos	▪ Informar a los miembros del CD la disponibilidad presupuestal ▪ Tramitar las asignaciones presupuestales ▪ Entregar al Secretario Técnico los originales de las asignaciones presupuestales ▪ Solicitar información sobre los datos y documentos de la cuenta bancaria para la administración de los recursos	▪ Remitir información sobre los datos y documentos de la cuenta bancaria	▪ Remitir el escrito con la totalidad de los proyectos aprobados de carácter estatal al Secretario de Desarrollo Económico
Tiempo (días hábiles)	2* 3* 2 1 5 1*	10	1	N/E	3	5

En este caso los tiempos marcados con (*) representan los tiempos que están dentro del mismo periodo de ejecución pero representan diferentes subprocesos.

En el caso de los números en rojo, representan dos actividades que para el Secretario Técnico le permite hasta dos días para elaborar y remitir la resolución al Presidente, sin embargo a este último sólo se le permite 1 día. Ambos días contándose a partir de la fecha en que se celebró la sesión.
Los tiempos para la Coordinación Administrativa de la SPyME no se establecen para que recaben la información para la asignación de presupuesto y solicitud de información.

Etapa 5. Suscripción de los Instrumentos Jurídicos relativos al proyecto					
Proceso	**(Carácter Estatal)**				
Áreas responsables de la etapa	Asesoría Jurídica	Organismo Intermedio	Asesoría Jurídica de la SPyME	Coordinación Administrativa de la SPyME	Unidad de Asuntos Jurídicos SE
Subproceso	▪ Elaborar el convenio y calendario de ministración de recursos ▪ Remitir correo electrónico al representante legal que el convenio esta en el sistema ▪ Remitir convenios a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SE para su registro (a partir de documentos cum-	▪ Firmar y rubricar los documentos ▪ Subsanar que la información no cumple con los requisitos y esta incompleta (a partir de la notificación)	▪ Someter a consideración del CD la cancelación (caso no cumplir con la entrega en 7 días)	▪ Recibir documentación e integrar expediente ▪ Solicitar el otorgamiento de recursos	▪ Recibir documentos y registrar el caso

Subproceso	plen con requisitos) ▪ Elaborar el convenio y calendario de ministración de recursos ▪ Remitir correo electrónico al representante legal del OI que el convenio esta en el sistema ▪ Remitir convenios a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SE para su registro (a partir de documentos cumplen con requisitos) ▪ Entregar a la instancia de la SPyME responsable del seguimiento la documentación original ▪ Mantener actualizado el sistema, realizando alta de los convenios	▪ Recibir e integrar al sistema los convenios registrados ▪ Mantener actualizado el sistema, realizando alta de los convenios	▪ Firmar y rubricar los documentos ▪ Subsanar que la información no cumple con los requisitos y esta incompleta (a partir de la notificación)	▪ Someter a consideración del CD la cancelación (caso no cumplir con la entrega en 7 días) ▪ Entregar asignación presupuestal original a la Asesoría Jurídica de la SPyME	▪ Recibir documentos y registrar el caso ▪ Enviar convenios registrados a la Asesoría Jurídica
Tiempo (días hábiles)	5* 5* 2 N/E N/E	7 2	N/E	N/E	N/E
	5* 5* 2 N/E N/E		7 2		
Proceso			**(Carácter No Estatal)**		
Tiempo (días hábiles)				N/E	N/E
Áreas responsables de la etapa	Asesoría Jurídica de la SPyME		Organismo Intermedio	Secretario Técnico	Asuntos Jurídicos de la SE

En ambos casos los procedimientos de Asuntos Jurídicos de la SE, Coordinación Administrativa de la SPyME y Secretario Técnico no especifican los tiempos que debe acatar cada responsable por lo que se sugiere se considere una evaluación de estos tiempos

Etapa 6. Otorgamiento de los apoyos del Fondo PyME		
Proceso	**(Carácter Estatal y Carácter No Estatal)**	
Áreas responsables de la etapa	Coordinación Administrativa de la SPyME	Organismo Intermedio
Subproceso	▪ Solicitar al OI que elabore y remita el recibo original por concepto de los recursos del Fondo PyME ▪ Verificar la existencia de la cuenta bancaria del Organismo y, en su caso, tramita su alta a TESOFE o NAFIN ▪ Elaborar solicitud para el otorgamiento de los recursos, adjuntando el expediente ▪ Gestionar ante la DGPOP la ministración de los recursos a los OI ▪ Actualizar en el sistema los depósitos realizados	▪ Elaborar y remitir el recibo original por concepto de los recursos del Fondo PyME
Tiempo (días hábiles)	N/E	N/E

En el Manual de Procedimientos no se especifican los tiempos máximos en los que deben desarrollar cada uno de los subprocesos.

Etapa 7. Supervisión, Verificación y Seguimiento (Carácter Estatal)				
Áreas responsables de la etapa	Organismo Intermedio	Subcomité técnico Estatal	Secretario Técnico del Subcomité (Delegado Federal)	Ventanilla de Recepción Estatal
Subproceso	▪ Realiza los cambios en el sistema (solventar observaciones)	Se va al proceso **sí incurrió** en faltas	▪ Revisar en el sistema: informes trimestrales, finales y documentación comprobatoria. Incorpora al sistema las observaciones ▪ Revisar que los documentos concuerden con la información del sistema y que acrediten el cumplimiento de los impactos, además de estar firmados y rubricados por el representante legal del OI	▪ Recibe los informes trimestrales, finales y documentación y los entrega a la Delegación Federal
Tiempo (días hábiles)	5	-	5 N/E	N/E
Proceso	OI de Carácter Estatal **no** incurrió en faltas			

Áreas responsables de la etapa	Secretario Técnico del Subcómite (Delegado Federal)	Unidades Administrativas de la SPyME	Instancia de la SPyME responsable del seguimiento
Subproceso	▪ Turna escrito, a través del Secretario Técnico, a la Unidad Administrativa de la SPyME	▪ Revisa y evalúa la información de los informes trimestrales, finales y la documentación comprobatoria ▪ Turna a la instancia de la SPyME el resultado de la revisión efectuada y evaluación	▪ Recibe, revisa y valida la documentación original ▪ Valida que el proyecto se cierra una vez que haya cumplido con los compromisos ▪ Integra un expediente por proyecto concluido
Tiempo (días hábiles)	10	5*	N/E
Proceso	OI de Carácter Estatal **sí** incurrió en faltas		

Etapa 7. Supervisión, Verificación y Seguimiento (Carácter Estatal)					
Áreas responsables de la etapa	Subcomité Técnico Estatal		Organismo Intermedio		
Subproceso	Notificar por escrito a los Organismos Intermedios las obligaciones que no han sido satisfechas		Recibir notificación por escrito las observaciones Subsanar y enviar por escrito las correcciones hechas		
Tiempo (días hábiles)	N/E		10		
Proceso	OI de Carácter Estatal **no** subsana irregularidades u omisiones				
Áreas responsables de la etapa	Subcomité Técnico Estatal	Unidades Administrativas de la SPyME	Consejo Directivo	Secretario Técnico del Subcomité (Delegado Federal)	Organismo Intermedio
Subproceso	▪ Emitir resolución con base en las disposiciones contenidas en las RO ▪ Notificar a la Unidad Administrativa de la SPyME la resolución	▪ Emitir opinión sustentada y motivada para presentarla al CD ▪ Informar a la Delegación en las Entidades Federativas para que notifiquen a los OI el dictamen	▪ Dictaminar la cancelación total o parcial de los apoyos ▪ Enviar dictamen a la Unidad Administrativa de la SPyME	▪ Notificar al OI de la resolución del CD y solicitar reintegro de los recursosfederales asignados.	▪ Recibir resolución y realizar el reintegro
Tiempo (días hábiles)	N/E	N/E	N/E	N/E	15
Proceso	OI de Carácter Estatal **efectúa el reintegro de los recurso y/o los rendimientos financieros**				
Áreas responsables de la etapa	Unidad Administrativa de la SPyME		Coordinación Administrativa de la SPyME		

Etapa 7. Supervisión, Verificación y Seguimiento (Carácter Estatal)		
Subproceso	▪ Enviar a la Coordinación Administrativa copias de comunicados de requerimiento de reintegro ▪ Enviar a la Coordinación Administrativa solicitud formulada con el expediente completo	▪ Revisar la documentación enviada por la UA de la SPyME ▪ Enviar escrito a la UA para solicitar información adicional o complementaria ▪ Identificar información presupuestaria del proyecto que genera el reintegro y registrar en control de saldos ▪ Realizar el trámite de presentación del reintegro ante la DGPOP
Tiempo (días hábiles)	N/A N/E	10* 10* N/E 5

Como se observa en la tabla, existen muchos subprocesos que no tienen tiempos específicos para su realización.

Etapa 7. Supervisión, Verificación y Seguimiento (Carácter NO estatal)		
Áreas responsables de la etapa	Organismo Intermedio	Unidades Administrativas de la SPyME
Subproceso	▪ Realiza los cambios en el sistema (solventar observaciones)	▪ Se va al proceso si incurrió en faltas ▪ Revisar en el sistema: informes trimestrales, finales y documentación comprobatoria de recursos e impactos de los proyectos ▪ Incorporar al sistema las observaciones que se derivan de la revisión ▪ Recibir, revisar y evaluar la la información de los informes y documentos de los proyectos que concuerden con la información y firmados y rubricados por el representante legal del OI

Etapa 7. Supervisión, Verificación y Seguimiento (Carácter NO estatal)				
Tiempo (días hábiles)	5	- 5* 5* 5		
Proceso	OI de Carácter No Estatal **no** incurrió en faltas			
Áreas responsables de la etapa	Secretario Técnico del Subcomité (Delegado Federal)	Asesoría Jurídica	Instancia de la SPyME responsable del seguimiento	
Subproceso	▪ Turna el resultado de la revisión y evaluación a la Instancia de la SPyME responsable del seguimiento	▪ Entrega los convenios de colaboración y sus anexos para que se integre el expediente del proyecto	▪ Recibe, revisa y valida la documentación original conforme a la Solicitud de Apoyo autorizada por el CD ▪ Valida que el proyecto se cierra una vez que haya cumplido con los compromisos ▪ Integra un expediente por proyecto concluido	
Tiempo (días hábiles)	N/E	N/E	5 N/E N/E	
Proceso	OI de Carácter No Estatal **si** incurrió en faltas			
Áreas responsables de la etapa	Unidad Administrativa de la SPyME	Organismo Intermedio	Instancia de la SPyME responsable del seguimiento	Consejo Directivo del Fondo PyME

Etapa 7. Supervisión, Verificación y Seguimiento (Carácter NO estatal)				
Subproceso	▪ Notificar por escrito a los Organismos Intermedios las obligaciones que no han sido satisfechas	▪ Recibir notificación por escrito las observaciones ▪ Subsanar y enviar por escrito las correcciones hechas	▪ Recibir notificación de la falta de respuesta por parte del OI ▪ Informar al CD para que ordene una visita al OI de supervisión y verificación ▪ Realizar visita al OI y solicitar por escrito y por una sola vez, que subsane las omisiones e irregularidades ▪ Recibir del OI la notificación donde subsane las observaciones	▪ Recibe el informe para que ordene una visita al OI ▪ Ordena visita al OI de supervisión e inspección
Tiempo (días hábiles)	N/E	10	N/E	5
Proceso	OI de Carácter No Estatal **no** subsana irregularidades u omisiones			
Áreas responsables de la etapa	Instancia Responsable del Seguimiento de la SPyME		Consejo Directivo	Organismo Intermedio
Subproceso	▪ Presentar el incumplimiento del OI ante el CD debidamente sustentado y motivado para la cancelación total o parcial del proyecto ▪ Notificar al OI de la resolución del CD y solicitar reintegro de los recursos federales asignados ▪ Integrar expediente en conjunto con la Coord. Administrativa de la SPyME		▪ Dictaminar la cancelación total o parcial de los apoyos ▪ Enviar dictamen a la Instancia Responsable del Seguimiento de la SPyME	▪ Recibir resolución y realizar el reintegro
Tiempo (días hábiles)	N/E		N/E	15
Proceso	OI de Carácter No Estatal **efectúa el reintegro de los recurso y/o los rendimientos financieros**			

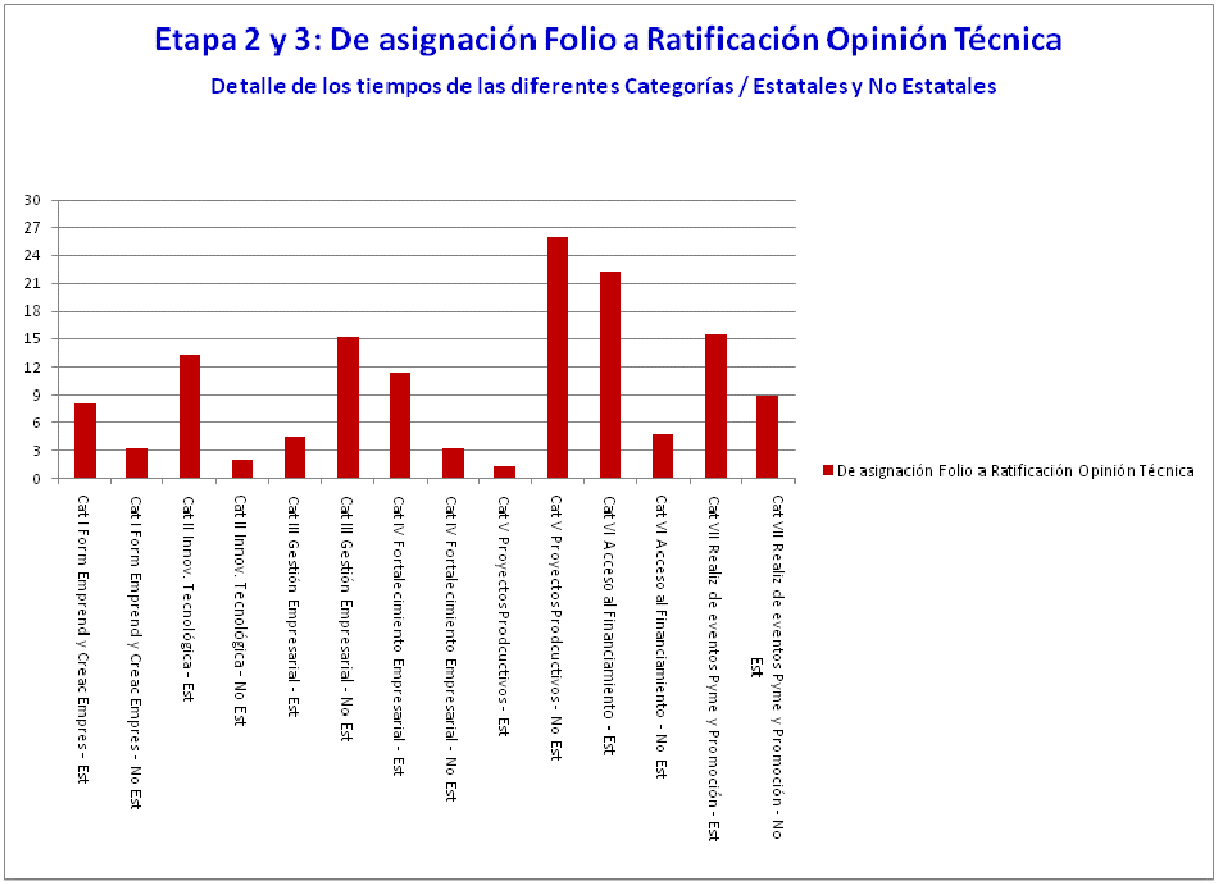
Etapa 7. Supervisión, Verificación y Seguimiento (Carácter NO estatal)		
Áreas responsables de la etapa	Unidad Administrativa de la SPyME	Coordinación Administrativa de la SPyME
Subproceso	▪ Enviar a la Coordinación Administrativa copias de comunicados de requerimiento de reintegro ▪ Enviar a la Coordinación Administrativa solicitud formulada con el expediente completo	▪ Revisar la documentación enviada por la UA de la SPyME ▪ Enviar escrito a la UA para solicitar información adicional o complementaria ▪ Identificar información presupuestaria del proyecto que genera el reíntegro y registrar en control de saldos ▪ Realizar el trámite de presentación del reintegro ante la DGPOP
Tiempo (días hábiles)	N/A N/E	10* 10* N/E 5

Como se observa en la tabla, existen muchos subprocesos que no tienen tiempos específicos para su realización.

Por otro lado, el equipo evaluador realizó un análisis de los tiempos tomando en cuenta la base de datos proporcionada por los responsables del Programa.

Etapas 2 y 3: Recepción de cédulas de apoyo y documentos soporte, y Evaluación de proyectos presentados.

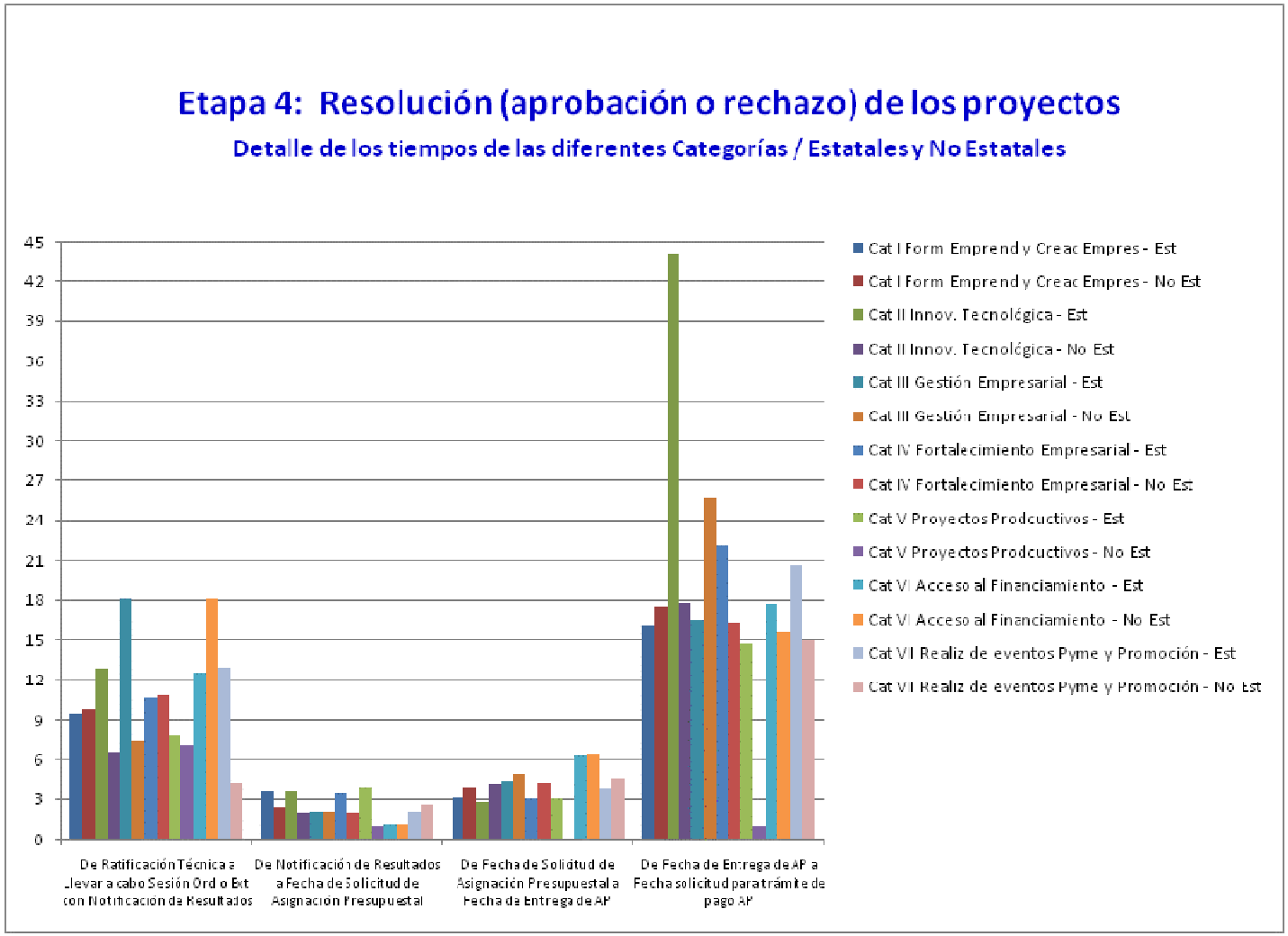
PROMEDIO DE TIEMPOS EN DÍAS	Etapas: 2 y 3
CATEGORIA ESTATAL/NO ESTATAL	De asignación Folio a Ratificación Opinión Técnica
Cat I Form Emprend y Creac Empres - Est	**8.13**
Cat I Form Emprend y Creac Empres - No Est	**3.31**
Cat II Innov. Tecnológica - Est	**13.40**
Cat II Innov. Tecnológica - No Est	**2.00**
Cat III Gestión Empresarial - Est	**4.60**
Cat III Gestión Empresarial - No Est	**15.15**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - Est	**11.40**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - No Est	**3.22**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - Est	**1.25**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - No Est	**26.00**
Cat VI Acceso al Financiamiento - Est	**22.33**
Cat VI Acceso al Financiamiento - No Est	**4.88**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - Est	**15.48**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - No Est	**8.92**



Los tiempos de las etapas 2 y 3 desde la asignación de folio hasta la ratificación de la opinión técnica se aprecia en la gráfica que en las categorías I, II, IV, VI y VII son más cortos en las revisiones de los proyectos No Estatales. Por otra parte, en las categorías III y V los tiempos son más cortos en la revisión de los proyectos Estatales. En general, se visualiza una variabilidad en los tiempos entre las categorías.

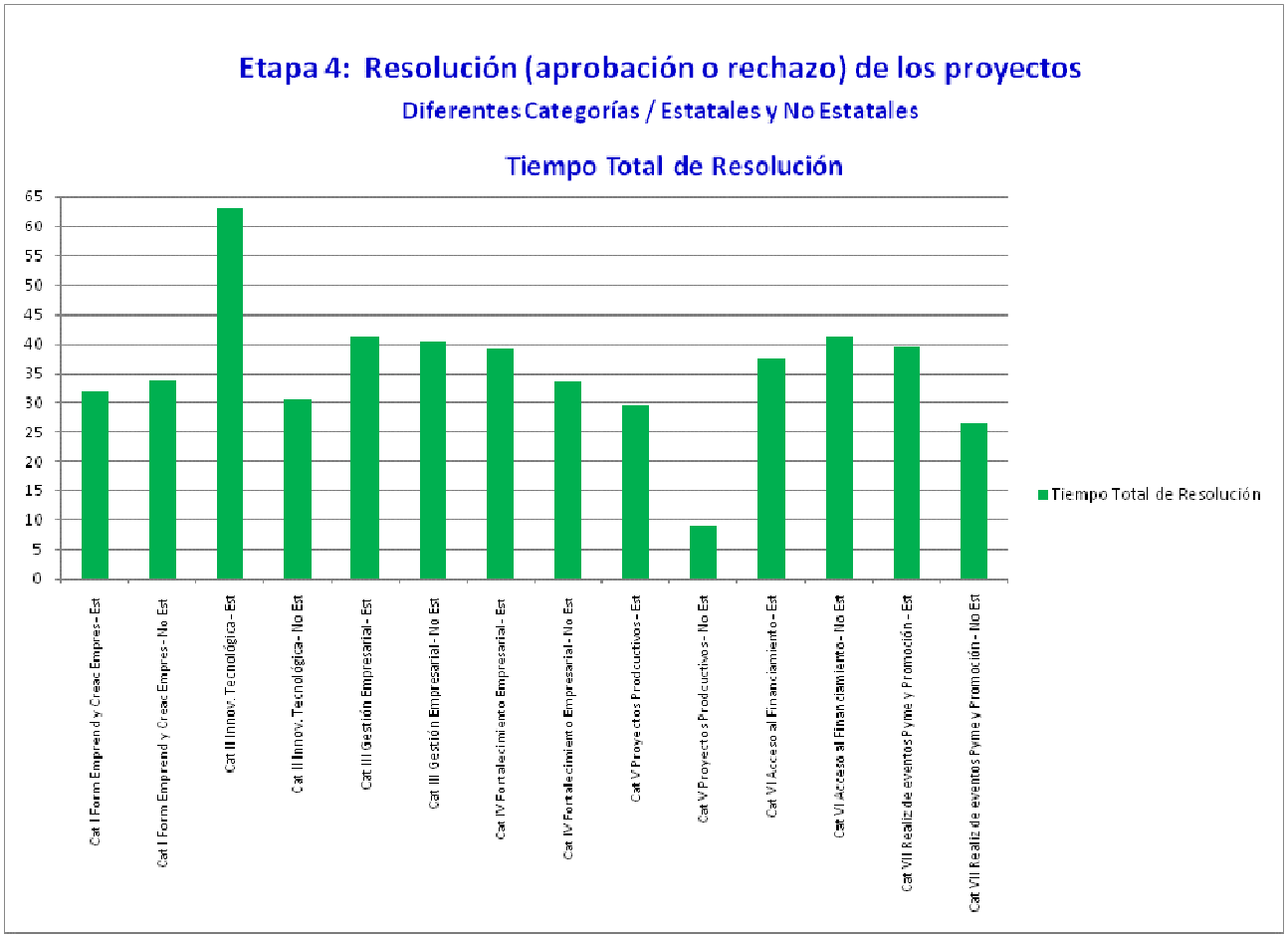
Etapa 4: Resolución (aprobación y rechazo) de los proyectos

PROMEDIO DE TIEMPOS EN DÍAS	Etapa 4: Resolución (aprobación y rechazo) de los proyectos			
CATEGORIA ESTATAL/NO ESTATAL	De Ratificación Técnica a Llevar a cabo Sesión Ord o Ext con Notificación de Resultados	De Notificación de Resultados a Fecha de Solicitud de Asignación Presupuestal	De Fecha de Solicitud de Asignación Presupuestal a Fecha de Entrega de AP	De Fecha de Entrega de AP a Fecha solicitud para trámite de pago AP
Cat I Form Emprend y Creac Empres - Est	**9.44**	**3.51**	**3.10**	**16.13**
Cat I Form Emprend y Creac Empres - No Est	**9.79**	**2.38**	**4.00**	**17.45**
Cat II Innov. Tecnológica - Est	**12.80**	**3.60**	**2.80**	**44.00**
Cat II Innov. Tecnológica - No Est	**6.50**	**2.00**	**4.17**	**17.83**
Cat III Gestión Empresarial - Est	**18.16**	**2.08**	**4.44**	**16.56**
Cat III Gestión Empresarial - No Est	**7.31**	**2.08**	**4.92**	**25.77**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - Est	**10.60**	**3.50**	**3.00**	**22.10**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - No Est	**10.89**	**2.00**	**4.33**	**16.33**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - Est	**7.75**	**4.00**	**3.00**	**14.75**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - No Est	**7.00**	**1.00**	**0.00**	**1.00**
Cat VI Acceso al Financiamiento - Est	**12.50**	**1.17**	**6.33**	**17.67**
Cat VI Acceso al Financiamiento - No Est	**18.13**	**1.13**	**6.38**	**15.63**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - Est	**12.95**	**2.05**	**3.90**	**20.62**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - No Est	**4.33**	**2.58**	**4.58**	**14.92**


Etapa 4: Resolución (aprobación o rechazo) de los proyectos
Detalle de los tiempos de las diferentes Categorías / Estatales y No Estatales
45
42
39
36
33
30
27
24
21
18
15
12
9
6
3
0
De Ratificación Técnica a Llevar a cabo Sesión Ord o Ext con Notificación de Resultados
De Notificación de Resultados a Fecha de Solicitud de Asignación Presupuestal
De Fecha de Solicitud de Asignación Presupuestal a Fecha de Entrega de AP
De Fecha de Entrega de AP a Fecha solicitud para trámite de pago AP
Cat I Form Emprend y Creac Empres - Est
Cat I Form Emprend y Creac Empres - No Est
Cat II Innov. Tecnológica - Est
Cat II Innov. Tecnológica - No Est
Cat III Gestión Empresarial - Est
Cat III Gestión Empresarial - No Est
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - Est
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - No Est
Cat V Proyectos Prodcuctivos - Est
Cat V Proyectos Prodcuctivos - No Est
Cat VI Acceso al Financiamiento - Est
Cat VI Acceso al Financiamiento - No Est
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - Est
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - No Est

En la gráfica se observa en cada proceso de la Etapa 4 una variabilidad de tiempo. Esta variabilidad se acentúa en el primero y cuarto proceso, de Ratificación Técnica a Notificación de resultados y de Fecha de Entrega de Asignación Presupuestal a Fecha Solicitud para trámite de pago AP, respectivamente. Además, se visualiza que los tiempos de los procesos más cortos son en el segundo y tercer proceso.

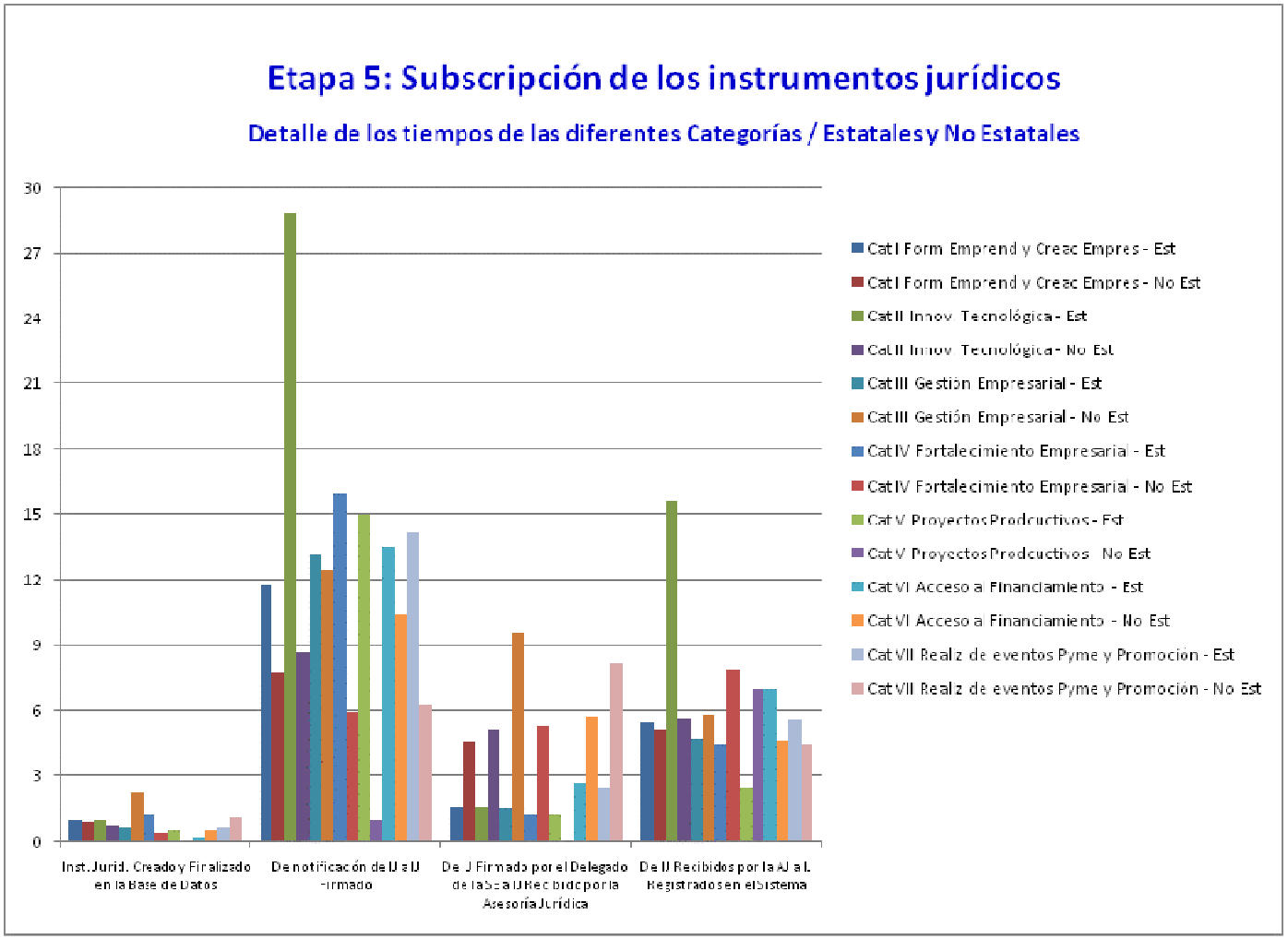
PROMEDIO DE TIEMPOS EN DÍAS	Etapa 4: Resolución
CATEGORIA ESTATAL/NO ESTATAL	Tiempo Total de Resolución
Cat I Form Emprend y Creac Empres - Est	**31.77**
Cat I Form Emprend y Creac Empres - No Est	**33.62**
Cat II Innov. Tecnológica - Est	**63.20**
Cat II Innov. Tecnológica - No Est	**30.50**
Cat III Gestión Empresarial - Est	**41.24**
Cat III Gestión Empresarial - No Est	**40.08**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - Est	**39.20**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - No Est	**33.56**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - Est	**29.50**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - No Est	**9.00**
Cat VI Acceso al Financiamiento - Est	**37.67**
Cat VI Acceso al Financiamiento - No Est	**41.25**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - Est	**39.52**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - No Est	**26.42**



Los tiempos totales de la Etapa 4 en las categorías I y VI se tienen más tiempos largos en la resolución de los proyectos No Estatales. En las categorías II, III, IV, V y VII los tiempos en las resoluciones de los proyectos Estatales son más largos. Se disparó mucho el tiempo en la resolución de los proyectos de la Categoría II Innovación Tecnológica de proyectos Estatales. En comparación de los proyectos de la Categoría V Proyectos Productivos No Estatales.

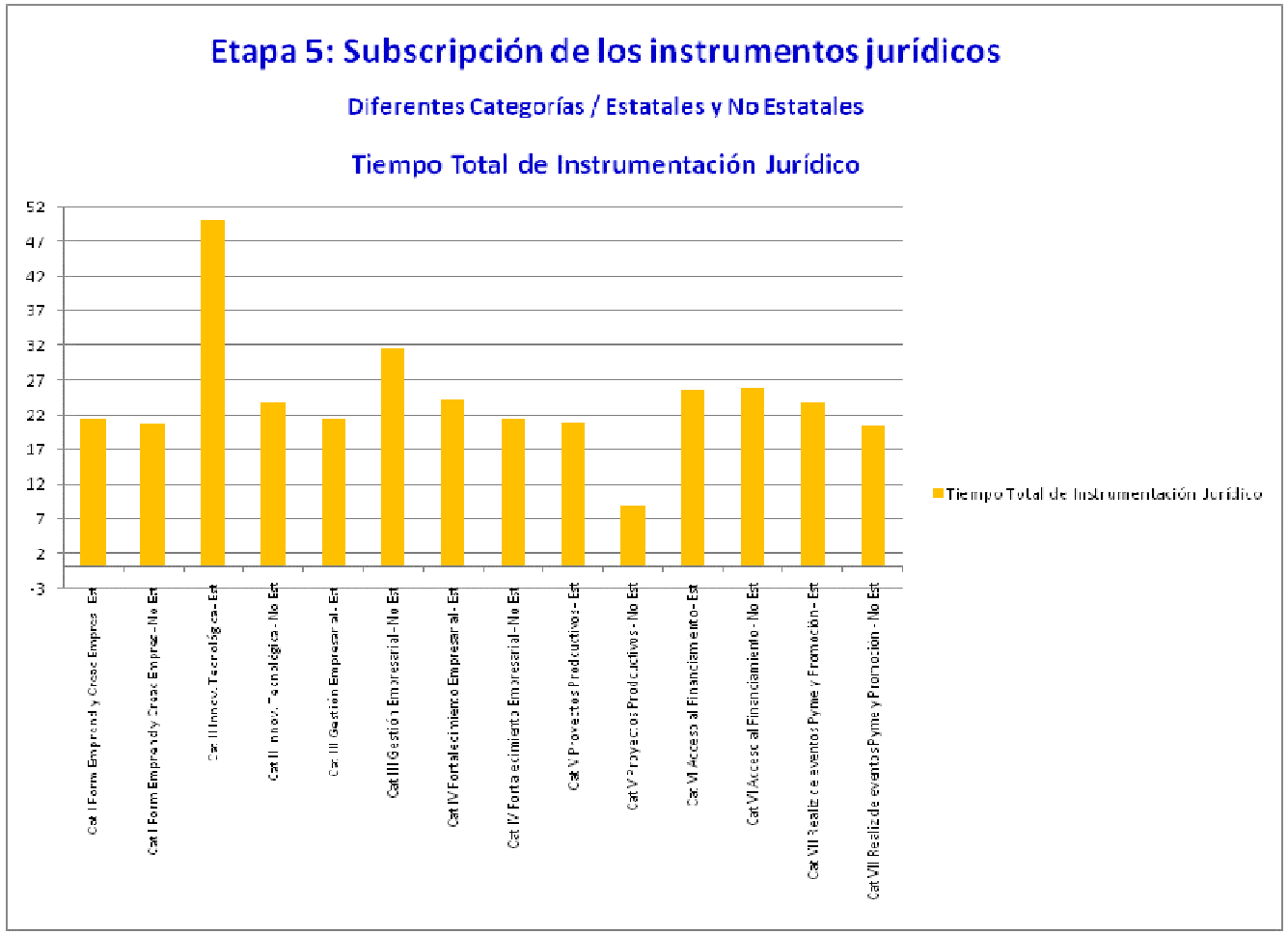
Etapa 5: Suscripción del Instrumento Jurídico

PROMEDIO DE TIEMPOS EN DÍAS	Etapa 5: Suscripción del Instrumento Jurídico			
CATEGORIA ESTATAL/NO ESTATAL	Inst. Jurid. Creado y Finalizado en la Base de Datos	De notificación de IJ a IJ Firmado	De IJ Firmado por el Delegado de la SE a IJ Recibido por la Asesoría Jurídica	De IJ Recibidos por la AJ a IJ Registrados en el Sistema
Cat I Form Emprend y Creac Empres - Est	1.03	11.69	1.59	5.46
Cat I Form Emprend y Creac Empres - No Est	0.97	7.76	4.59	5.14
Cat II Innov. Tecnológica - Est	1.00	28.80	1.60	15.60
Cat II Innov. Tecnológica - No Est	0.67	8.67	5.17	5.67
Cat III Gestión Empresarial - Est	0.60	13.13	1.55	4.71
Cat III Gestión Empresarial - No Est	2.31	12.46	9.62	5.77
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - Est	1.30	16.00	1.30	4.40
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - No Est	0.33	5.89	5.33	7.89
Cat V Proyectos Prodcuctivos - Est	0.50	15.00	1.25	2.50
Cat V Proyectos Prodcuctivos - No Est	0.00	1.00	0.00	7.00
Cat VI Acceso al Financiamiento - Est	0.17	13.50	2.67	7.00
Cat VI Acceso al Financiamiento - No Est	0.50	10.38	5.75	4.63
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - Est	0.62	14.19	2.52	5.57
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - No Est	1.17	6.25	8.17	4.42


Etapa 5: Subscripción de los instrumentos jurídicos
Detalle de los tiempos de las diferentes Categorías / Estatales y No Estatales
30
27
24
21
18
15
12
9
6
3
0
Inst. Jurid. Creado y Finalizado en la Base de Datos
De notificación de IJ a IJ -Firmado
De IJ Firmado por el Delegado de la Sc a IJ Recibido por la Asesoría Jurídica
De IJ Recibidos por la AJ a IJ Registrados en el Sistema
Cat I Form Emprend y Creac Empres - Est
Cat I Form Emprend y Creac Empres - No Est
Cat II Innov Tecnológica - Est
Cat II Innov Tecnológica - No Est
Cat III Gestión Empresarial - Est
Cat III Gestión Empresarial - No Est
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - Est
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - No Est
Cat V Proyectos Prodcuctivos - Est
Cat V Proyectos Prodcuctivos - No Est
Cat VI Acceso a Financiamiento - Est
Cat VI Acceso a Financiamiento - No Est
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - Est
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - No Est

De nuevo se observa una variabilidad de tiempos en los procesos de la Etapa 5 principalmente en el proceso dos y tres, de Notificación de IJ a IJ Firmado y de IJ Firmado a IJ Recibido por la Asesoría Jurídica, respectivamente. Es importante decir que, en el segundo proceso los tiempos más largos se dan en los proyectos de carácter Estatal en comparación con el tercer proceso que los tiempos más largos ocurren en los proyectos de carácter No Estatal.

PROMEDIO DE TIEMPOS EN DÍAS	Etapa 5: Suscripción del Instrumento Jurídico
CATEGORIA ESTATAL/NO ESTATAL	**Tiempo Total de Instrumentación Jurídico**
Cat I Form Emprend y Creac Empres - Est	**21.38**
Cat I Form Emprend y Creac Empres - No Est	**20.72**
Cat II Innov. Tecnológica - Est	**50.20**
Cat II Innov. Tecnológica - No Est	**23.67**
Cat III Gestión Empresarial - Est	**21.29**
Cat III Gestión Empresarial - No Est	**31.69**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - Est	**24.40**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - No Est	**21.22**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - Est	**21.00**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - No Est	**9.00**
Cat VI Acceso al Financiamiento - Est	**25.50**
Cat VI Acceso al Financiamiento - No Est	**25.75**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - Est	**23.67**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - No Est	**20.42**

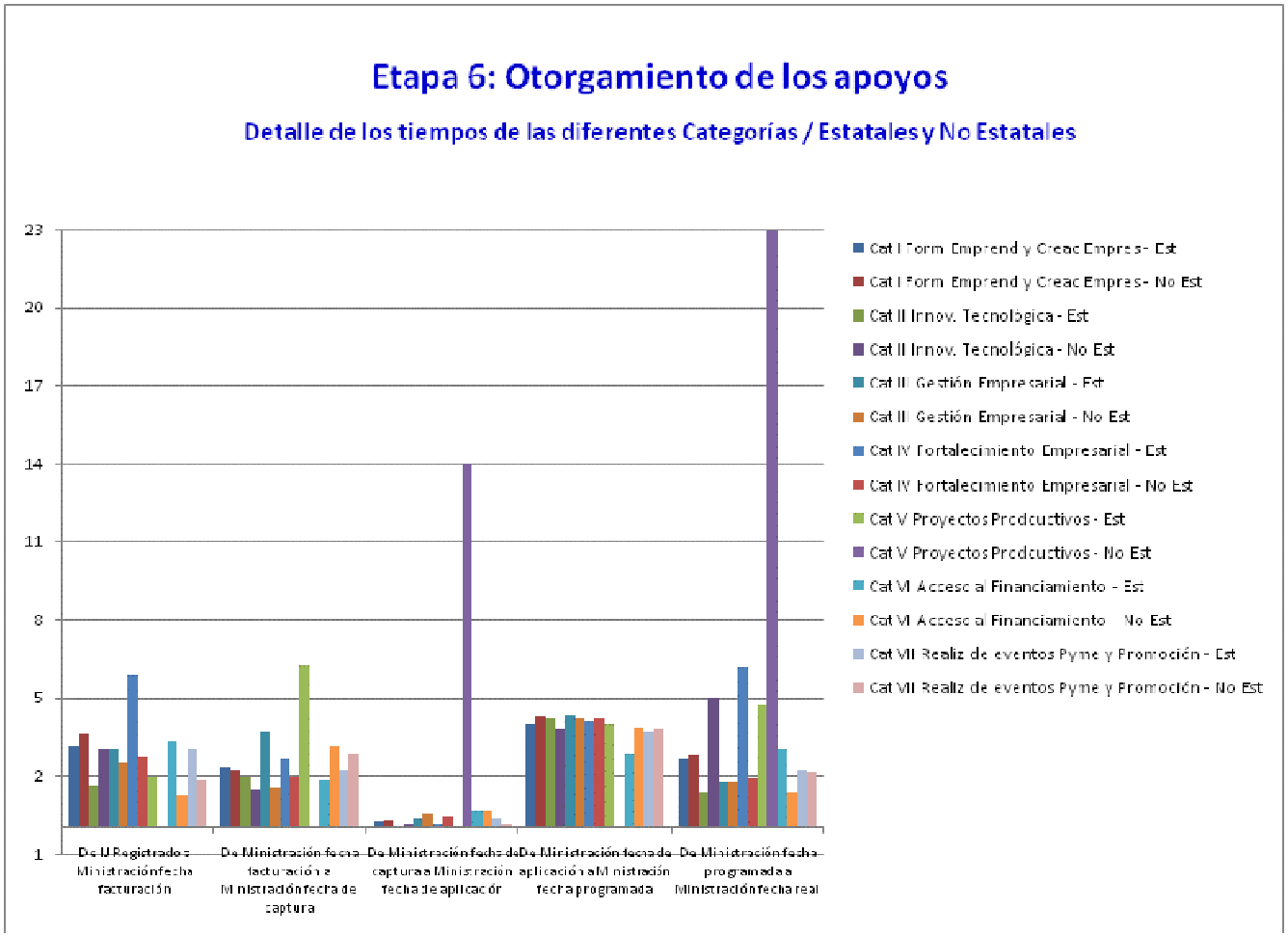


El tiempo total de la Etapa 5, Subscripción de lo Instrumentos Jurídicos, en cada categoría se observa con poca variabilidad, a excepción de la categoría II Innovación Tecnológica de carácter Estatal y de la categoría V Proyectos Productivos No Estatales.

Etapa 6: Otorgamiento de Apoyos

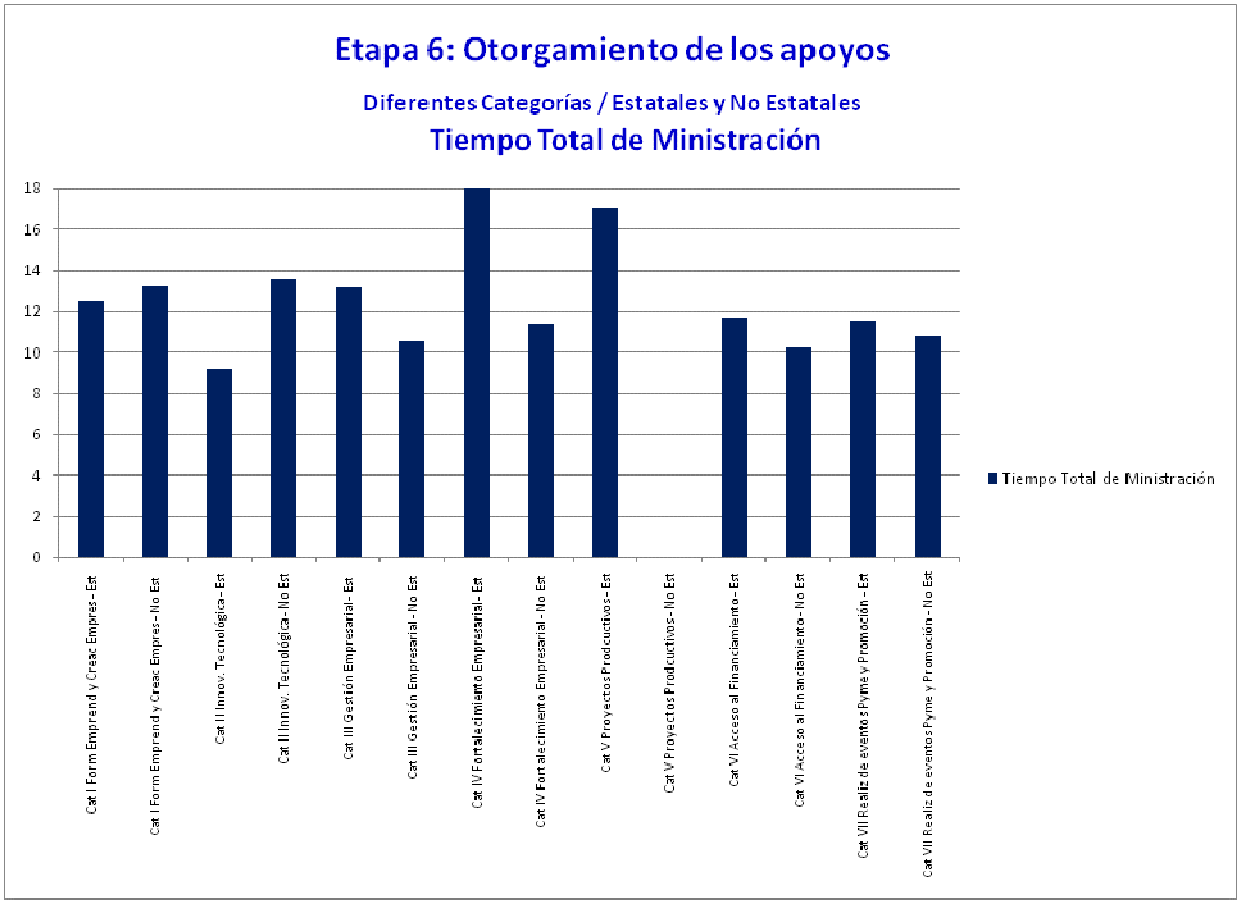
PROMEDIO DE TIEMPOS EN DÍAS

CATEGORIA ESTATAL/NO ESTATAL	Etapa 6: Ministración				
	De IJ Registrado a Ministración fecha facturación	De Ministración fecha facturación a Ministración fecha de captura	De Ministración fecha de captura a Ministración fecha de aplicación	De Ministración fecha de aplicación a Ministración fecha programada	De Ministración fecha programada a Ministración fecha real
Cat I Form Emprend y Creac Empres - Est	**3.21**	**2.31**	**0.28**	**4.00**	**2.69**
Cat I Form Emprend y Creac Empres - No Est	**3.62**	**2.21**	**0.34**	**4.24**	**2.83**
Cat II Innov. Tecnológica - Est	**1.60**	**2.00**	**0.00**	**4.20**	**1.40**
Cat II Innov. Tecnológica - No Est	**3.00**	**1.50**	**0.17**	**3.83**	**5.00**
Cat III Gestión Empresarial - Est	**3.00**	**3.66**	**0.39**	**4.37**	**1.77**
Cat III Gestión Empresarial - No Est	**2.46**	**1.54**	**0.54**	**4.23**	**1.77**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - Est	**5.90**	**2.70**	**0.10**	**4.10**	**6.20**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - No Est	**2.78**	**2.00**	**0.44**	**4.22**	**1.89**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - Est	**2.00**	**6.25**	**0.00**	**4.00**	**4.75**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - No Est	**0.00**	**0.00**	**14.00**	**0.00**	**23.00**
Cat VI Acceso al Financiamiento - Est	**3.33**	**1.83**	**0.67**	**2.83**	**3.00**
Cat VI Acceso al Financiamiento - No Est	**1.25**	**3.13**	**0.63**	**3.88**	**1.38**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - Est	**3.00**	**2.19**	**0.38**	**3.67**	**2.24**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - No Est	**1.83**	**2.83**	**0.17**	**3.83**	**2.17**



En esta gráfica, lo más importante es observar que se comporta muy similar el cuarto proceso en tiempos de fecha de programación de ministración. Pero existe una gran variabilidad en los tiempos reales de la ministración de los recursos.

PROMEDIO DE TIEMPOS EN DÍAS	Etapa 6: Ministración
CATEGORIA ESTATAL/NO ESTATAL	**Tiempo Total de Ministración**
Cat I Form Emprend y Creac Empres - Est	**12.49**
Cat I Form Emprend y Creac Empres - No Est	**13.24**
Cat II Innov. Tecnológica - Est	**9.20**
Cat II Innov. Tecnológica - No Est	**13.50**
Cat III Gestión Empresarial - Est	**13.19**
Cat III Gestión Empresarial - No Est	**10.54**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - Est	**19.00**
Cat IV Fortalecimiento Empresarial - No Est	**11.33**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - Est	**17.00**
Cat V Proyectos Prodcuctivos - No Est	**0.00**
Cat VI Acceso al Financiamiento - Est	**11.67**
Cat VI Acceso al Financiamiento - No Est	**10.25**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - Est	**11.48**
Cat VII Realiz de eventos Pyme y Promoción - No Est	**10.83**



En esta gráfica se observa que en las categorías I y II el tiempo total de ministración de los recursos son más rápidos en los proyectos de carácter Estatal, en comparación de las demás categorías que los recursos otorgados son más veloces en los proyectos de carácter No Estatal. Finalmente, en las categorías IV Fortalecimiento Empresarial de carácter Estatal y V Proyectos Productivos de carácter Estatal son los que tienen tiempos más largos para el otorgamiento de los apoyos.

10.5. Anexo E. Comparación entre Manuales de Procedimientos 2008 y 2009 del Fondo PyME

Manual 2008	Manual 2009
Índice del contenido del manual / Macroprocesos	
Etapa 1. Revisión de la documentación jurídica y validación de los OI	Etapa 1. **Validación de la documentación de los OI**
Etapa 2: Revisión de las cédulas de apoyo del Fondo PyME y de la documentación soporte del proyecto por parte de las Ventanillas de recepción estatales y del Secretario Técnico del Fondo PyME	Etapa 2: Revisión de las cédulas de apoyo del Fondo PyME y de la documentación soporte del proyecto por parte de las Ventanillas de recepción estatales y **de la ventanilla SPyME**
Etapa 1	
Descripción: Si la documentación del Organismo Intermedio fue revisada y se registró al mismo durante el ejercicio fiscal 2007 (Cuadro de texto de la p. 6)	Descripción: Si la documentación del Organismo Intermedio fue **validada** y **registrada** al mismo durante el ejercicio fiscal **2008** (Cuadro de texto de p. 2 de 6)
Si la documentación jurídica del Organismo Intermedio <u>no</u> fue revisada y se registró al mismo durante el ejercicio fiscal 2007 (Cuadro de texto de la p. 8)	Si la documentación jurídica del Organismo Intermedio <u>no</u> fue **validada** y **registrada** al mismo durante el ejercicio fiscal **2008** (Cuadro de texto de p. 4 de 6)
Etapa 2	
Fundamento legal: Artículos 4, 13 y 15 y Anexo A de las ROP (p.12)	Fundamento legal: Artículos **13** y **18** y Anexo A de las ROP (p. 2 de 4)
Áreas responsables: ▪ El personal adscrito a las ventanillas de recepción estatales ▪ El Secretario Técnico, que para el desempeño de sus funciones se auxiliará de la Mesa de Control.	Áreas responsables: ▪ El personal adscrito a las ventanillas de recepción estatales ▪ **Ventanilla SPyME**
Descripción: Proyectos que tengan un ámbito de aplicación estatal (Nota al pie: “El carácter estatal implica que existirá aportación de recursos por parte del Gobierno Estatal para la ejecución del proyecto, misma que en el apartado VII de la Cédula de Apoyo”)	Descripción: Proyectos que tengan un ámbito de aplicación estatal (**Nota explicativa**: “Son proyectos de carácter estatal aquellos en los que existirá aportación de recursos por parte del Gobierno Estatal para la ejecución de los mismos (aportación que se prevé en el apartado VII de la Cédula

Manual 2008	Manual 2009
	de Apoyo) **y que serán evaluados y opinados técnicamente por el Subcomité y cuyo seguimiento corresponderá a este cuerpo colegiado**.”)
Ventanillas de Recepción estatales Paso 5. Nota en negritas: En término del artículo 15 de las ROP […] (p.13)	Ventanillas de Recepción estatales Paso 5. Nota en negritas: En término del artículo **16** de las ROP […] (p. 3 de 4)
Proyectos que no tengan un ámbito de aplicación estatal (Nota al pie: “Proyecto de carácter nacional, regional o estatal sin aportación de recursos del Gobierno del Estado”)	Proyectos que no tengan un ámbito de aplicación estatal (**Nota explicativa**: “Son proyectos en los que NO existirá aportación de recursos por parte del Gobierno Estatal para la ejecución **sin perjuicio y con independencia del estado, municipio o región en el que se desarrollarán**”.) [40]
Secretario Técnico (p.13) Paso 5. Nota en negritas: En término del artículo 15 de las ROP […] (p.14) Paso 10. Remite a las Direcciones Generales de la SPyME competentes dentro de un plazo máximo de 1 día hábil contado a partir de su recepción, el expediente que contendrá la documentación de soporte del proyecto presentada por el organismo intermedio en medios impresos o magnéticos. (p.14)	**Ventanilla SPyME** (p. 3 de 4) Paso 5. Nota en negritas: En término del artículo **16** de las ROP […] (p. 4 de 4) **Se omite**
Etapa 3	
Áreas responsables: ▪ Subcomité Técnico Estatal (Subcomité): Estará integrado conforme a lo dispuesto por el artículo 39 de las ROP y sus miembros tienen las facultades previstas en el art. 40 de las mismas	Áreas responsables: ▪ Subcomité Técnico Estatal (Subcomité): Estará integrado conforme a lo dispuesto por el artículo 39 de las ROP y sus miembros tienen las facultades previstas en el art. 40 de las mismas

[40] Esta diferencia se hará a lo largo de todo el Manual 2009 cuando se refiera a los proyectos que NO tengan un ámbito de aplicación estatal.

Manual 2008	Manual 2009
▪ Las Direcciones Generales de la SPyME, a través de los servidores públicos adscritos a éstas, en términos de su competencia establecida en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía ▪ Direcciones de área adscritas a las Direcciones Generales de la SPyME ▪ Secretario Técnico, que para el desempeño de sus funciones se auxiliará en la Mesa de Control. (p.16)	▪ **Unidades Administrativas de la SPyME** ▪ Direcciones de área adscritas a las **Unidades Administrativas** de la SPyME ▪ Secretario Técnico **del Consejo Directivo del Fondo PyME**. (p. 2 de 9)
Subcomité Técnico Estatal: Paso 4. (5°Párrafo) Por cada proyectos que no sea evaluado en el plazo previsto, se apercibirá al Delegado Federal de la SE, para que se emita la opinión técnica a la brevedad posible. (p.17) Paso 5. En el caso que el Consejo Directivo determine con fundamento en los artículos 38, fracción XVIII y 40, fracción IX de las ROP […] (p. 17)	Subcomité Técnico Estatal: Paso 4. (5°Párrafo) Por cada proyectos que no sea evaluado en el plazo previsto, se **requerirá** al Delegado Federal de la SE, para que se emita la opinión técnica a la brevedad posible, **exhortándolo para que invariablemente se cumpla con el plazo mencionado**. (p.3 de 9) Paso 5. En el caso que el Consejo Directivo determine con fundamento en los **artículos 41**, fracción XVIII y **43**, fracción IX de las ROP […] (p. 3 de 9)
	Se agrega: **Unidades Administrativas** **Paso 12. Revisan en el Sistema que el proyecto que se opina técnicamente por el Subcomité, fue evaluado conforme a los criterios de evaluación previstos en las Reglas de Operación del FONDO PyME, este Manual de Procedimientos y las demás disposiciones aplicables en un plazo máximo de 1 día hábil contado a partir de la fecha en que se opinó técnicamente el proyecto. El resultado de la revisión deberá quedar integrado al Sistema.** **Nota: En caso de que el proyecto no cumpla con lo establecido en las RO, la Unidad Administrativa que lo haya revisado lo hará del conocimiento del Consejo Directivo.** (p. 4 de 9)
De las Direcciones de Área adscritas a las Direcciones Generales de la SPyME	De las Direcciones de Área adscritas a las **Unidades Administrativas** de la

Manual 2008	Manual 2009
	SPyME **Se omite.**
Paso 1. Reciben del Secretario Técnico el expediente que contenga la documentación de soporte del proyecto presentada por el Organismo Intermedio en medios impresos o magnéticos.	
Paso 2. Ingresan periódicamente al Sistema para conocer la totalidad de las **cédulas de apoyo de los proyectos** de carácter regional, nacional, internacional o estatal (sin aportación de recursos por parte del Gobierno Estatal –insuficiencia presupuestal-) de su competencia conforme a lo siguiente:	**Paso 1.** Ingresan periódicamente al Sistema para conocer la totalidad de los **proyectos** de **NO estatal** de su competencia conforme a lo siguiente:
* Dirección General de Capacitación e Innovación Tecnológica: Los conceptos de apoyo previstos en la fracción I, subcategorías 1 y 2 y 5 a 7; fracción II, fracción IV, subcategoría 1, del artículo 14 de las Reglas de Operación. * Dirección General de Promoción Empresarial: Los conceptos de apoyo previstos en las fracciones I, subcategorías 3 y 4, fracción VI y fracción VII, del artículo 14 de las Reglas de Operación. * Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio: Los conceptos de apoyo previstos en la fracción III y fracción V, del artículo 14 de las Reglas de Operación. * Dirección General de Oferta Exportable: Los conceptos de apoyo previstos en la fracción IV, subcategorías 2 a 8 del artículo 14 de las Reglas de Operación. (p.18)	* Dirección General de Capacitación e Innovación Tecnológica: Los conceptos de apoyo previstos en la fracción I; fracción II, **fracción III, subcategorías 2 y 3** y fracción IV, subcategoría 1, del artículo 14 de las Reglas de Operación. * Dirección General de Promoción Empresarial: Los conceptos de apoyo previstos en **la fracción III, subcategorías 1 y 4 a 17,** fracción VI y del artículo 14 de las Reglas de Operación. * Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio: Los conceptos de apoyo previstos en la fracción V, **subcategorías 1 a 8**, del artículo 14 de las Reglas de Operación. * Dirección General de Oferta Exportable: Los conceptos de apoyo previstos en la **fracción V**, **subcategorías 9 a 15** del artículo 14 de las Reglas de Operación. (p. 4 de 9)
Paso 3. Evalúan los proyectos de carácter regional, nacional, internacional o estatal (sin aportación de recursos por parte del Gobierno Estatal), presentados a través de las Cédulas de Apoyo […].	Paso 3: Evalúan los proyectos **NO estatales**, presentados a través de las Cédulas de Apoyo […].
Del Director General	Del Director General
Paso 1. Valida en el Sistema la opinión técnica elaborada por la Dirección de Área correspondiente que será ingresada en el Sistema sobre los proyectos de carácter regional, nacional, internacional	Paso 1. Valida en el Sistema la opinión técnica elaborada por la Dirección de Área correspondiente que será ingresada en el Sistema sobre los proyectos de carácter **NO estatal** […] (p. 5 de 9)

Manual 2008	Manual 2009
o estatal (sin aportación de recursos por parte del Gobierno Estatal) […] (p.19) Paso 2. Remiten, en su caso, al Secretario Técnico del FONDO PyME […]	Paso 2. Remiten, en su caso, a **la Instancia de la SPYME responsable del seguimiento** […].
Secretario Técnico del Fondo PYME Paso 3. Recibe, en su caso, el expediente turnado por la Dirección General de la SPyME que contiene la documentación de soporte del proyecto presentada por el Organismo Intermedio en medios impresos o magnéticos. Dicho expediente, deberá entregarse a la Unidad administrativa de la SPYME responsable del seguimiento. (p.19) Paso 4. Ingresa al Sistema "en el apartado de proyectos a someterse a la consideración del Consejo Directivo", en un término máximo de 3 días hábiles, los proyectos de carácter regional, nacional, internacional o estatal (sin aportación de recursos por parte del Gobierno Estatal) evaluados, opinados técnicamente y validados, para que formen parte del Orden del Día de la sesión de Consejo Directivo que vaya a ser celebrada.	**Secretario Técnico** **Se omite.** **Paso 3.** Ingresa al Sistema "en el apartado de proyectos a someterse a la consideración del Consejo Directivo", en un término máximo de 3 días hábiles, los proyectos de carácter **NO estatal** […]
Elementos para evaluar los proyectos: Conforme a lo dispuesto por el **artículo 19** de las Reglas de Operación [...]	Elementos para evaluar los proyectos: Conforme a lo dispuesto por el **artículo 22** de las Reglas de Operación [...] **Se añade:** **g) [...]** **Lo anterior, salvo que el apoyo se reciba al amparo del artículo 8 de las Reglas de Operación y que la MIPYME Siniestrada la integren los cónyuges parientes consanguíneos de los servidores públicos de la SPYME, las Delegaciones o de las Secretarías de Desarrollo Económico o su equivalente de las Entidades Federativas. En el caso de que la MIPYME Siniestrada la integren el(la) cónyuge de algún servidor público de la SPY-**

Manual 2008	Manual 2009
	ME, de las Delegaciones o de las Secretarías de Desarrollo Económico o su equivalente de las Entidades Federativas, se deberá acreditar fehacientemente que los servidores públicos antes citados no forman parte de la MIPYME Siniestrada, para ser sujetos del apoyo. (p. 6 a 9) **Punto 5**. **Para los apoyos que se soliciten al amparo del artículo 8 de las Reglas de Operación, se evaluará el padrón de MIPYMES Siniestradas, conforme a lo señalando en dicho precepto y en el Anexo 3 del presente Manual.** (p. 9 de 9)
Etapa 4	
Fundamento legal: Artículos 20, 36, 37, 38 de las Reglas de Operación del FONDO PYME	Fundamento legal: Artículos **23, 39, 40** y **41**de las Reglas de Operación del FONDO PyME
Descripción Secretariado Técnico A las sesiones del Consejo Directivo, además de los integrantes del mismo señalados en el artículo 37 de las Reglas de Operación del FONDO PyME, podrán asistir como invitados permanentes: a) El Asesor jurídico de la SPyME o su representante; b) El Coordinador de Asesores de la SPyME o su representante; c) La unidad administrativa encargada del seguimiento de los proyectos, y d) El Coordinador Administrativo de la SPyME o su representante. Paso 18. Aprueban o rechazan los proyectos […] Lo anterior, salvo que el Consejo Directivo en uso de la facultad prevista en el artículo 38, fracción XVIII de las Reglas de Operación del FONDO PyME, haya	Descripción Secretariado Técnico A las sesiones del Consejo Directivo, además de los integrantes del mismo señalados en el **artículo 40** de las Reglas de Operación del FONDO PyME, podrán asistir como invitados permanentes: **a) La unidad administrativa encargada del seguimiento de los proyectos; y** **b) El Coordinador Administrativo de la SPyME o su representante** Paso 18. Aprueban o rechazan los proyectos […] Lo anterior, salvo que el Consejo Directivo en uso de la facultad prevista en el **artículo 41** […]. (p.4 de 6)

Manual 2008	Manual 2009
delegado a los Subcomités la facultad de aprobar o rechazar los proyectos de carácter estatal relativos a los programas de apoyo autorizados por dicho órgano colegiado. (p. 27)	
Paso 25. Adicionalmente, en caso de aprobación del proyecto, se solicitará al Organismo Intermedio por correo electrónico, que remita en un plazo no mayor a 3 días hábiles contados a partir de la recepción del correo, los datos y documentos de la cuenta bancaria específica y exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos que le serán depositados al Organismo Intermedio.	**Se omite**
Paso 26. Remite […] También notificará la resolución de aprobación o rechazo de los proyectos realizada por los Subcomités, en el caso de que el Consejo Directivo en uso de la facultad prevista en el artículo 38, fracción XVIII de las Reglas de Operación del FONDO PyME, haya delegado a los Subcomités dicha facultad respecto de proyectos de carácter estatal relativos a los programas de apoyo autorizados por dicho órgano colegiado.	**Paso 25.** Remite […] También notificará la resolución de aprobación o rechazo de los proyectos realizada por los Subcomités, en el caso de que el Consejo Directivo en uso de la facultad prevista en el **artículo 41** […]
Paso 27. Notifica […] Una vez efectuado el depósito de los recursos estatales, las Delegaciones deberán notificar a la Coordinación Administrativa y marcar copia de dicha notificación a las Direcciones Generales de la SPyME, el monto de los proyectos depositados, así como el folio y el proyecto al que corresponde cada aportación, dentro de un plazo máximo de 2 días hábiles, contado a partir de la realización del depósito. (p. 28)	**Paso 26**. Notifica […] Una vez efectuado el depósito de los recursos estatales, las Delegaciones deberán notificar a la Coordinación Administrativa y marcar copia de dicha notificación a las **Unidades Administrativas** […]. (p. 5 de 6) **Se anexa:** **Paso 29. Da seguimiento a los acuerdos tomados en cada sesión.**
	Se cambia de actor **Presidente del Consejo Directivo del Fondo PyME**

Manual 2008	Manual 2009
Paso 30. Recibe de las Delegaciones Federales de la SE y de los Organismos Intermedios los datos y documentos para apertura de cuenta de cheques y el recibo original por concepto de los recursos del FONDO PyME.	**Paso 30.** Recibe **del Secretario Técnico, los oficios de notificación de resolución de aprobación o rechazo de los proyectos estatales, nacionales, regionales, internacionales o estatales (sin aportación de recursos por el Gobierno del Estado) del Consejo Directivo a los Organismos Intermedios, con el objeto de que se las firme, en un plazo máximo de 1 día hábil contado a partir de la fecha en que se celebró la sesión.** (p. 5 de 6)
Paso 31. Remite a la Coordinación Administrativa los datos y documentos para apertura de cuenta de cheques y el recibo original por concepto de los recursos del Fondo PYME. Paso 32. Integra los expedientes para el debido resguardo de las listas de asistencia, de las actas y de los acuerdos de cada sesión. Paso 33. Da seguimiento a los acuerdos tomados en cada sesión.	**Se cambia de actor y de actividades** **Coordinación Administrativa de la SPYME** **Paso 31. Informar a los miembros del Consejo Directivo en cada sesión que se celebra sobre el monto disponible (disponibilidad presupuestal) en el Fondo PyME para el otorgamiento de los apoyos, así como los términos y plazos para el ejercicio de los recursos presupuestales autorizados para dicho Fondo.** **Paso 32. Tramita las asignaciones presupuestales solicitadas por el Secretario Técnico.** **Paso 33. Entrega al Secretario Técnico los originales de las asignaciones presupuestales debidamente autorizadas de cada uno de los proyectos aprobados por el Consejo Directivo.** **Se añade:** **Paso 34. En caso de aprobación del proyecto, solicitará al Organismo Intermedio por correo electrónico, que remita en un plazo no mayor a 3 días hábiles contados a partir de la recepción del correo, los datos y documentos de la cuenta bancaria específica y exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos que le serán**

Manual 2008	Manual 2009
	depositados al Organismo Intermedio. (p. 6 de 6) **Paso 35. Recibe de las Delegaciones Federales de la SE y de los Organismos Intermedios los datos y documentos para apertura de cuenta de cheques y el recibo original por concepto de los recursos del FONDO PYME.**
Delegaciones Federales de la SE Paso 1. Notifica la resolución del Consejo Directivo, suscrita por el Presidente del Consejo Directivo a los Organismos Intermedios de carácter estatal. Paso 2. Remitir el escrito a que se refiere el numeral 27 de esta etapa al Secretario de Desarrollo Económico, para que este efectúe el depósito correspondiente.	**Se cambia de actor** Delegaciones Federales de la SE **Paso 36.** Notifica […] **Paso 37.** Remite el escrito a que se refiere el **numeral 26** de esta etapa al Secretario de Desarrollo Económico**, y procede a solicitar que se efectúe el depósito correspondiente a cada uno de los proyectos aprobados, de acuerdo a los lineamientos marcados por la Coordinación Administrativa de la SPyME.** **Paso 38. Da seguimiento puntual a los depósitos de las aportaciones estatales, requiriendo información sobre los mismos y notifica a la Coordinación Administrativa.**
Subcomités Técnicos Estatales Paso 1. Dar seguimiento a cada uno de los proyectos estatales aprobados por el Consejo Directivo.	Subcomités Técnicos Estatales **Paso 39**. Da seguimiento […]
Etapa 5	
Áreas responsables: ▪ El personal adscrito a la Asesoría Jurídica ▪ Delegados Federales de la SE en las Entidades Federativas ▪ Secretario Técnico, que para el desempeño de sus funciones se auxiliará en la Mesa de Control.	Áreas responsables: ▪ El personal adscrito a la Asesoría Jurídica ▪ Delegados Federales de la SE en las Entidades Federativas ▪ Secretario Técnico **del Consejo Directivo del Fondo PyME**. ▪ **Unidades Administrativas de** la

Manual 2008	Manual 2009
▪ Direcciones Generales adscritas a la SPyME. (p. 31)	SPyME. (p. 2 de 7)
Cuadro: Suscripción de los instrumentos jurídicos relativos a los proyectos estatales	Cuadro: Suscripción de los instrumentos jurídicos relativos a los proyectos **de carácter estatal**
Asesoría Jurídica Paso 2. Elabora el convenio y el calendario de ministración de recursos, en un plazo máximo de 5 días hábiles contados a partir de la recepción del listado de los proyectos estatales aprobados por el Consejo Directivo del FONDO PyME, elaborado por el Secretario Técnico y remite un correo electrónico al representante legal del Organismo Intermedio en la dirección que señaló en la Cédula de Apoyo, en el que se le avisará que el convenio se encuentra disponible para ser suscrito y que el archivo correspondiente al convenio y al calendario de ministración puede obtenerlos en el apartado de "Convenios" de la página www.fondopyme.gob.mx, ingresando con su clave y contraseña. En dicha página se registrará el día y hora en que fue obtenido el convenio para efecto de contabilizar el plazo dentro del cual deberán ser entregados.	Asesoría Jurídica Paso 2. Elabora […]
Adicionalmente, le solicitará que elabore y remita el recibo original por concepto de los recursos del FONDO PyME que le serán otorgados, cuyo mes de expedición deberá coincidir con el calendario de ministración (Anexo 2) así como los datos y documentos de la cuenta bancaria específica y exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos del FONDO PyME que le serán depositados al Organismo Intermedio. […]	**Se omite**
Nota: Los datos y documentación de la cuenta bancaria antes señalada, son los que se mencionan a continuación y que, para consulta, se encuentran en el Sistema en el menú "Documentos/ Formato alta cta. TESOFE":	**Se omite**

Manual 2008	Manual 2009
▪ Datos de la apertura de la cuenta del Organismo Intermedio, que se solicitaron junto con la notificación de aprobación de los proyectos por el Consejo Directivo. ▪ Original Solicitud de Alta de Cuentas Bancarias (Según formato). ▪ Copia legible del RFC (cédula) del Organismo y Titular de la Cuenta bancaria. ▪ Copia de Constancia del domicilio fiscal del beneficiario (Recibo Tel. y número). ▪ Copia de estado de cuenta bancario reciente con CLABE 18 dígitos. ▪ Contrato de la cuenta bancaria si trata de dependencias o entidades paraestatales. ▪ Original Constancia expedida por el banco nombre de TESOFE. ▪ El recibo de aportación, deberá reunir los requisitos señalados en el formato que se encuentra disponible en el Sistema, menú "Documentos/Recibo Aportación. (p. 32)	
Delegado Federal de la SE Paso 1. Recibe por parte del Organismo Intermedio […] Paso 2. Revisa […] Paso 3. Lo notifica […] Paso 4. Acusa de recibido. Paso 5. Notifica a la Asesoría Jurídica de la SPyME si el Organismo Intermedio no entregó el convenio y la documentación referida en el artículo anterior dentro del plazo de 7 días hábiles siguientes al día que quedó registrado la obtención del convenio en la página www.fondopyme.gob.mx para que se someta, a través del Secretario Técnico, a la consideración del Consejo Directivo para que proceda a su cancelación.	Delegado Federal de la SE **Se mueve al Paso 4 con algunas omisiones – Ver paso 4 –** **Se mueve al Paso 5** **Se mueve al Paso 6.** **Se mueve al Paso 7.** **Paso 3**. Notifica a la Asesoría Jurídica de la SPyME […] (p. 3 de 7)

Manual 2008	Manual 2009
En este supuesto, ya no se continúa con las actividades que se describen a continuación. (p. 33)	**Paso 4**. Recibe por parte del Organismo Intermedio: ▪ Cuatro impresiones debidamente firmadas y rubricadas por el representante legal del Organismo Intermedio del convenio de adhesión; ▪ Cuatro tantos de la Cédula debidamente firmada y rubricada por el representante legal del Organismos Intermedio; ▪ Cuatro impresiones debidamente firmadas y rubricadas por el representante legal del calendario de ministración de recursos (Anexo 2 del convenio), y ▪ Cuatro tantos del Calendario de Actividades previsto en la Cédula de Apoyo, debidamente rubricados. **Paso 5**. Revisa que la documentación antes señalada se encuentre debidamente firmada y completa. **LA DOCUMENTACIÓN NO CUMPLE REQUISITOS Y ESTÁ INCOMPLETA** **Paso 6**. Lo notifica al Organismo Intermedio para que subsane información y vuelva a presentarla dentro de un plazo de 2 días hábiles contados a partir de la recepción de la notificación. **LA DOCUMENTACIÓN CUMPLE REQUISITOS Y ESTÁ COMPLETA** **Se añade** **Paso 7. Acusa de recibido.**
Paso 6. Recaba la firma y rúbrica por parte del Secretario de Desarrollo Económico o su equivalente en las Entidades Federativas de: ▪ Cuatro impresiones del convenio de adhesión;	**Paso 8.** Recaba la firma […]

Manual 2008	Manual 2009
▪ Cuatro tantos de la Cédula de Apoyo; ▪ Cuatro impresiones del calendario de ministración de recursos (Anexo 2 del convenio), y ▪ Cuatro tantos del calendario de Actividades previsto en la Cédula de Apoyo. Paso 7. Firma el convenio de adhesión. Paso 8. Remite a la Asesoría Jurídica en un mismo expediente la documentación prevista en el numeral 1. (p. 33)	 **Paso 9**. Firma […] **Paso 10**. Remite a la […] (p. 3de 7)
Asesoría Jurídica Paso 1. Recibe por conducto de la Delegación Federal de la SE, el convenio en cuatro tantos así como cuatro tantos de la Cédula de Apoyo, incluyendo el calendario de actividades y del Calendario de Ministración, debidamente suscrita y rubricada por el Organismo Intermedio y el recibo original por concepto de los recursos del FONDO PyME que le serán otorgados, firmado por el representante legal del Organismo Intermedio cuyo mes de expedición deberá coincidir con el calendario de ministración (Anexo 2) así como los datos y documentos de la cuenta bancaria específica y exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos del FONDO PyME que le serán depositados al Organismo Intermedio. Nota: Los datos y documentación de la cuenta […] El recibo de aportación, deberá reunir los requisitos señalados en el formato que se encuentra disponible en el Sistema, menú “Documentos/Recibo Aportación. Paso 5. Recibe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía los convenios registrados.	Asesoría Jurídica **Paso 1**. **Recibe por conducto de la Delegación Federal de la SE, el convenio en cuatro tantos así como cuatro tantos de la Cédula de Apoyo, incluyendo el calendario de actividades y del Calendario de Ministración, debidamente suscrita y rubricada por el Organismo Intermedio.** (p. 4 de 7) **Se omite** **Se omite** Paso 5. Recibe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía los convenios registrados**, y los integra al Sistema**. **Paso 6**. Entrega **a la Coordinación Ad-**

Manual 2008	Manual 2009
Paso 6. Entrega al Secretario Técnico dos copias de los convenios de adhesión y sus anexos para que integre el expediente de la Coordinación Administrativa (y solicite el otorgamiento de los recursos) y el de la unidad administrativa responsable del seguimiento.	**ministrativa copia** de los convenios de adhesión y sus anexos para que integre el expediente del proyecto (y solicite el otorgamiento de los recursos).
Paso 7. Entrega al Secretario Técnico el recibo original por concepto de los recursos del FONDO PyME que le serán otorgados, firmado por el representante legal del Organismo Intermedio cuyo mes de expedición deberá coincidir con el calendario de ministración (Anexo 2) así como los datos y documentos de la cuenta bancaria específica y exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos del FONDO PyME que le serán depositados al Organismo Intermedio. (p. 35)	Paso 7. Entrega a **la Instancia de la SPyME responsable del Seguimiento copia de los convenios de adhesión y sus anexos para que integre el expediente del proyecto.** (p. 4 de 7)
Paso 8. Entrega al Secretario Técnico el expediente que contenga la copia de la documentación jurídica presentada por el Organismo Intermedio y registrada en la Etapa 1.	**Paso 8.** Entrega a **la Coordinación Administrativa de la SPyME** […]
	Cambia de actor
El Secretario Técnico del FONDO PyME, que para el desempeño de sus funciones se auxiliará de la Mesa de Control	**Coordinación Administrativa de la SPyME**
Paso 1. Recibe de la Asesoría Jurídica dos copias de los convenios de adhesión debidamente registrados por la UAJ de la SE para que integre el expediente de la Coordinación Administrativa (y solicite el otorgamiento de los recursos) y el de la unidad administrativa responsable el seguimiento.	**Se omite**
Paso 2. Recibe de la Asesoría Jurídica el expediente que contenga la copia de la documentación jurídica presentada por el Organismo Intermedio y validada en la Etapa 1.	**Paso 11.** Recibe de la Asesoría […]. (p. 5 de 7)
Paso 3. Recibe de la Asesoría Jurídica […]	**Se omite**

Manual 2008	Manual 2009
Paso 4. Solicita […]	**Se omite**
SUSCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS RELATIVOS A PROYECTOS DE NO ESTATALES Asesoría Jurídica Paso 2. Elabora el convenio y el calendario de ministración de recursos, en un plazo máximo de 5 días hábiles contados a partir de la recepción del listado de los proyectos estatales aprobados por el Consejo Directivo del FONDO PyME, elaborado por el Secretario Técnico y remite un correo electrónico al representante legal del Organismo Intermedio en la dirección que señaló en la Cédula de Apoyo, en el que se le avisará que el convenio se encuentra disponible para ser suscrito y que el archivo correspondiente al convenio y al calendario de ministración puede obtenerlos en el apartado de "Convenios" de la página www.fondopyme.gob.mx, ingresando con su clave y contraseña. En dicha página se registrará el día y hora en que fue obtenido el convenio para efecto de contabilizar el plazo dentro del cual deberán ser entregados.	SUSCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS RELATIVOS A PROYECTOS DE **CARÁCTER NO ESTATAL** Asesoría Jurídica Paso 2. Elabora el convenio […]
Adicionalmente, le solicitará que elabore y remita el recibo original por concepto de los recursos del FONDO PyME que le serán otorgados, cuyo mes de expedición deberá coincidir con el calendario de ministración (Anexo 2) así como los datos y documentos de la cuenta bancaria específica y exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos del FONDO PyME que le serán depositados al Organismo Intermedio.	**Se omite**
El representante legal del Organismo Intermedio deberá imprimir el convenio en cuatro tantos así como cuatro tantos de la Cédula de Apoyo y del Calendario de Ministración y firmará y rubricará todos estos documentos. Una vez firmada y rubricada la documen-	El representante legal […]

Manual 2008	Manual 2009
tación antes descrita, deberá entregarlos a la Asesoría Jurídica de la SPyME, dentro de los 7 días hábiles siguientes al día que quedó registrado la obtención del convenio en la página www.fondopyme.gob.mx. Paso 3. Recibe por parte del Organismo Intermedio: ▪ Cuatro impresiones debidamente firmadas y rubricadas por el representante legal del Organismo Intermedio del convenio de colaboración; ▪ Cuatro tantos de la Cédula debidamente firmada y rubricada por el representante legal del Organismo Intermedio; ▪ Cuatro impresiones debidamente firmadas por el representante legal del calendario de ministración de recursos (Anexo 2 del convenio), y ▪ Cuatro tantos del calendario de Actividades previsto en la Cédula de Apoyo rubricado por el representante legal del Organismo Intermedio. ▪ Recibo original por concepto de los recursos del FONDO PyME que le serán otorgados, firmado por el representante legal del Organismo Intermedio cuyo mes de expedición deberá coincidir con el calendario de ministración (Anexo 2). ▪ Los datos y documentos de la cuenta bancaria específica y exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos del FONDO PyME que le serán depositados al Organismo Intermedio. Paso 4. Notificar al Secretario Técnico sí el Organismo Intermedio no entregó el convenio y la documentación referida en el artículo anterior dentro del plazo de 7 días hábiles siguientes al día en que quedó registrado la obtención del convenio en la página www.fondopyme.gob.mx para que éste lo someta, a través del	**Se mueve al Paso 4, omitiendo los últimos dos pasos.** **Paso 3. Notifica** al Secretario Técnico […]

Manual 2008	Manual 2009
Secretario Técnico, a la consideración del Consejo Directivo para que proceda a su cancelación. En este supuesto, ya no se continúa con las actividades que se describen a continuación.	
	Paso 4. Recibe por parte del Organismo Intermedio: ▪ Cuatro impresiones debidamente firmadas y rubricadas por el representante legal del Organismo Intermedio del convenio de colaboración; ▪ Cuatro tantos de la Cédula debidamente firmada y rubricada por el representante legal del Organismo Intermedio. ▪ Cuatro impresiones debidamente firmadas por el representante legal del calendario de ministración de recursos (Anexo 2 del convenio), y ▪ Cuatro tantos del calendario de Actividades previsto en la Cédula de Apoyo rubricado por el representante legal del Organismo Intermedio. (p. 6 de 7)
Paso 11. Recibe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía los convenios registrados. (p.38)	Paso 11. Recibe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía los convenios registrados**, los escanea e integra al Sistema.** (p.7 de 7)
Paso 12. Entrega al Secretario Técnico el original y una copia de los convenios de colaboración y sus anexos, para que integre el expediente de la Coordinación Administrativa (y solicite el otorgamiento de los recursos) y el de la unidad administrativa responsable del seguimiento. (p.38)	Paso 12. Entrega a **la Coordinación Administrativa** copia de los convenios de colaboración y sus anexos para que integre el expediente **del proyecto** (y solicite el otorgamiento de los recursos.
Paso 13. Entrega al Secretario Técnico el recibo original por concepto de los recursos del FONDO PyME que le serán otorgados, firmado por el representante legal del Organismo Intermedio cuyo mes de expedición deberá coincidir con el calendario de ministración (Anexo 2) así como	Paso 13. Entrega **a la Instancia de la SPyME responsable del Seguimiento original de los convenios de colaboración y sus anexos para que integre el**

Manual 2008	Manual 2009
los datos y documentos de la cuenta bancaria específica y exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos del FONDO PyME que le serán depositados al Organismo Intermedio. Paso 14. Entrega al Secretario Técnico el expediente que contenga la copia de la documentación jurídica presentada por el Organismo Intermedio y registrada en la Etapa 1.	**expediente del proyecto.** Paso 14. Entrega a **la Coordinación Administrativa de la SPyME** el expediente […]
Secretario Técnico del Fondo PYME Paso 1. Recibe de la Asesoría Jurídica el original y una copia de los convenios de colaboración, para que integre el expediente de la Coordinación Administrativa (y solicite el otorgamiento de los recursos) y el de la unidad administrativa responsable del seguimiento, respectivamente. Pasos 2-4	**Se cambia de actor** Coordinación Administrativa de la SPyME **Paso 17.** Recibe de la Asesoría Jurídica **el expediente que contenga la copia de la documentación jurídica presentada por el Organismo Intermedio y validada en la Etapa 1.** **Se omiten** **Fin de la etapa**
Etapa 6	
Fundamento legal: Artículos 21, 27, fracciones IV y V de las Reglas de Operación del FONDO PyME. (p.42)	Fundamento legal: **Artículos 28, 30**, fracciones IV y V de las Reglas de Operación del FONDO PyME. (p.2 de 4)
Áreas responsables: ▪ Secretario Técnico, que para el desempeño de sus funciones se auxiliará en la Mesa de Control. ▪ Coordinación Administrativa de la SPyME.	Áreas responsables: ▪ **Coordinación Administrativa de la SPyME**.
Coordinación Administrativa:	Coordinación Administrativa: **Se cambia a**

Manual 2008	Manual 2009
Paso 1. Recibe del Secretario Técnico dentro de un plazo […]	**Paso 1. Solicita al Organismos Intermedio que elabore y remita el recibo original por concepto de los recursos del Fondo PYME que les será otorgados, cuyo mes de expedición deberá coincidir con el calendario de ministración (Anexo 2) así como los datos y documentos de la cuenta bancaria específica y exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos del FONDO PyME que le serán depositados al Organismo Intermedio.** **El recibo de aportación deberá reunir los requisitos señalados en el formato que se encuentra disponible en el Sistema, menú "Documentos/Recibo Aportación"** Los datos y documentación de la cuenta bancaria antes señalada, son los que se mencionan a continuación y que, para consulta, se encuentran en el Sistema en el menú "Documentos/ Formato alta cta. TESOFE": ▪ Datos de la apertura de la cuenta del Organismo Intermedio, que se solicitaron junto con la notificación de aprobación de los proyectos por el Consejo Directivo. ▪ Original Solicitud de Alta de Cuentas Bancarias (Según formato). ▪ Copia legible del RFC (cédula) del Organismo y Titular de la Cuenta bancaria. ▪ Copia de Constancia del domicilio fiscal del beneficiario (Recibo Tel. y número). ▪ Copia de estado de cuenta bancario reciente con CLABE 18 dígitos. ▪ Contrato de la cuenta bancaria si trata de dependencias o entidades paraestatales. ▪ Original Constancia expedida por el banco nombre de TESOFE. **Paso 2. Recibe del Organismo Intermedio el recibo original por concepto**

Manual 2008	Manual 2009
	de los recursos del FONDO PyME que le serán otorgados, firmado por el representante legal cuyo mes de expedición deberá coincidir con el calendario de ministración (Anexo 2), así como los datos y documentos de la cuenta bancaria específica y exclusiva para la administración y ejercicio de los recursos del FONDO PYME que le serán depositados al Organismo Intermedio. **Paso 3. Escanea recibo original por ambos lados, en su caso, y procede a subirlo al Sistema.** **Paso 4.** Verifica la existencia […] **Se integra en el Paso 7 con algunas modificaciones**
Paso 2. Verifica la existencia de la cuenta bancaria del Organismo Intermedio y, en su caso, tramita su alta en TESOFE o Nacional Financiera, según corresponda. Nota: Cuando los recursos provenientes del Fondo PyME, se canalizan a fideicomisos no considerados entidad paraestatal, y mandatos o contratos análogos (actos jurídicos), que involucren, o a los que se aporten recursos públicos federales, se deberá proceder conforme a lo siguiente: a) Si el acto jurídico ya se encuentra inscrito en el Registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal, que opera la SHCP, y se cuenta con el Acuerdo Secretarial correspondiente, se le podrán otorgar los recursos directamente a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE), sin pasar por el Contrato de Mandato del Fondo PyME aperturado en Nafin S.N.C. b) Si el acto jurídico no se encuentra inscrito en el registro citado en el párrafo anterior, se podrán canalizar los recursos a través del Contrato de Mandato del Fondo PyME, en virtud de que el mismo ya se encuentra registrado.	**Se añade** **Paso 5. Recibe de la Asesoría Jurídica copia de los convenios debidamente registrados por la UAJ de la SE.** (p. 3

Manual 2008	Manual 2009
	de 4) **Se omite**
Paso 3. Verifica el expediente y que la documentación se encuentre completa y correcta.	**Se omite**
Paso 4. Notifica al Secretario […]	**Paso 6. Incorpora los datos del registro de los convenios en los recibos originales.**
Paso 5. Incorpora los datos del registro de los convenios en los recibos originales previamente entregados por el Secretario Técnico.	**Se agrega** **Paso 7. Elabora solicitud para el otorgamiento de los recursos, adjuntando a dicha solicitud expediente que contendrá:** ▪ **Copia del convenio debidamente registrado por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SE con sus respectivos Anexos (Cédulas de Apoyo, Calendario de ministración de recursos u Calendario de Actividades de la Cédula)** ▪ **Copia de la documentación jurídica que acredite el legal establecimiento del Organismo Intermedio y las facultades para estos de administración de su representante legal o apoderado o, en su caso, el documento donde se acrediten las facultades para suscribir convenios, y** ▪ **Copia del Acta de sesión del Consejo en la que fue aprobado el proyecto** ▪ **Recibo original por concepto de los recursos del FONDO PyME que le serán otorgados, firmado por el representante legal del Organismo Intermedio cuyo mes de expedición deberá coincidir con el calendario de ministración (Anexo 2)** **Nota: Cuando los recursos provenientes del Fondo PyME, se canalizan a fideicomisos no considerados entidad**

Manual 2008	Manual 2009
	paraestatal, y mandatos o contratos análogos (actos jurídicos), que involucren, o a los que se aporten recursos públicos federales, se deberá proceder conforme a lo siguiente: **a) Si el acto jurídico ya se encuentra inscrito en el Registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal, que opera la SHCP, y se cuenta con el Acuerdo Secretarial específico, en los términos de la fracción I del artículo 214 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se le podrán otorgar los recursos directamente a través de la Tesorería de la Federación (TESOFE), sin pasar por el Contrato de Mandato del Fondo PyME aperturado en Nafin.** **b) Si el acto jurídico no se encuentra inscrito en el registro citado en el párrafo anterior, se podrán canalizar los recursos a través del Contrato de Mandato del Fondo PyME, en virtud de que el mismo ya se encuentra registrado.** **Paso 8.** Realiza las gestiones […]
Paso 6. Realiza las gestiones necesarias ante la DGPOP para la ministración de los recursos a los Organismos Intermedios a través de la TESOFE o Mandato del Fondo PyME. Paso 7. Actualiza en el Sistema los depósitos realizados.	**Paso 9**. Actualiza en el Sistema los depósitos realizados**, indicando el número de folio de la Cédula de Apoyo del proyecto, nombre del Organismo Intermedio y la fecha en que fue realizado el depósito de los recursos a fin de que el Consejo Directivo del FONDO PyME consulte dicha información en el momento en que sea requerida.** **Nota: Adicionalmente, escanea y sube al Sistema la documentación que evidencia la ministración de los recursos a los Organismos Intermedios, a través de TESOFE o Mandato.** (p. 4 de 4)

Manual 2008	Manual 2009
Paso 8. Entrega al Consejo Directivo del FONDO PyME un reporte mensual de los depósitos realizados, indicando número de folio de la Cédula de Apoyo del proyecto, nombre del Organismo Intermedio y la fecha en que fue realizado el depósito de los recursos. Paso 9. Entrega al Consejo Directivo del FONDO PyME un reporte mensual del monto disponible en el FONDO PyME. (p. 43)	**Se omite** **Paso 10.** Entrega al Consejo Directivo del FONDO PyME**, en cada una de sus sesiones (ordinarias y extraordinarias),** un reporte sobre el monto disponible en el FONDO PyME. (p. 4 de 4) **Fin de la etapa**
Etapa 7	
Fundamento legal: Artículos 27, fracciones XI, XII, XIII y XIV, 40, fracciones III, IV, V, VI, VIII y IX 41 y 44 y Anexos D y E de las Reglas de Operación del FONDO PyME.	Fundamento legal: Artículos **30**, fracciones XI, XII, XIII y XIV, **43**, fracciones III, IV, V, VI, VIII y IX, **44 y 47** y Anexos D y E de las Reglas de Operación del FONDO PyME.
Áreas responsables: ▪ Subcomité Técnico Estatal (Subcomité): Estará integrado conforme a lo dispuesto por el artículo 39 de las Reglas de Operación. ▪ Instancia de la SPyME responsable del seguimiento. ▪ Coordinación Administrativa de la SPyME.	Áreas responsables: ▪ **Consejo Directivo del Fondo PyME** ▪ Subcomité Técnico Estatal (Subcomité): Estará integrado conforme a lo dispuesto por el artículo **42** de las Reglas de Operación ▪ **Unidades Administrativas de la SPyME** ▪ Instancia de la SPyME responsable del seguimiento ▪ Coordinación Administrativa de la SPyME **Se anexa** **La Instancia de seguimiento de la SPyME, será la responsable de la supervisión y verificación de la comprobación, tanto de la aplicación y ejercicio de los recursos, como de los impactos comprometidos en la Cédula de Apoyo.**

Manual 2008	Manual 2009
	Las Unidades Administrativas de la SPyME y los Subcomités Técnicos Estatales serán las instancias que coadyuvarán al seguimiento, control y vigilancia del Fondo PyME para asegurar el buen uso, manejo y destino de los recursos ministrados a los Organismos Intermedios; así como, el cumplimiento de las metas e impactos comprometidos en la Cédula de Apoyo. (p. 2 de 20)
Descripción	Descripción **Se agrega** **Organismo Intermedio** **Paso 1. Ingresa en el Sistema los informes trimestrales, finales y la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la que acredita el cumplimiento de los impactos de los proyectos de carácter estatal.** **Nota: Dicha documentación ingresará con carácter de provisional y estará sujeta a revisión y a las observaciones emitidas por el Subcomité Técnico Estatal, las Unidades Administrativas de la SPyME y la Instancia de la SPyME responsable del seguimiento.** (p. 3 de 20)
Subcomité Técnico Estatal Paso 1. Ingresa en el Sistema para conocer los informes trimestrales, final y el documento de "comprobación de gasto" de los proyectos de carácter estatal.	Subcomité Técnico Estatal **Paso 2**. Ingresa en el Sistema para conocer los informes trimestrales, finales y **la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la que acredita el cumplimiento de los impactos** de los proyectos de carácter estatal. **Se anexa:** **Nota: Los Subcomités Técnicos Estatales serán la instancia que coadyuvará al seguimiento, control y vigilancia del Fondo PyME para asegurar el buen uso, manejo y destino de los re-**

Manual 2008	Manual 2009
	cursos ministrados a los Organismos Intermedios; así como, el cumplimiento de las metas e impactos comprometidos en la Cédula de Apoyo.
En caso de que en el Sistema no aparezcan los informes que se encuentra obligado a presentar el Organismo Intermedio en los términos del Convenio y de las Reglas de Operación, el Secretario Técnico del Subcomité Técnico Estatal, deberá notificar al Organismo Intermedio dentro de los diez días siguientes a que se venza el plazo otorgado para rendir dichos informes.	**Se omite**
Si el Organismo Intermedio no rinde el informe dentro de los 3 días hábiles siguientes a que recibe la notificación, el Secretario Técnico deberá dar aviso a la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento, para que proceda conforme a los términos señalados en los artículos 31 y 32 de las Reglas de Operación.	**Se omite**
	I. SE ADVIERTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIÓN A CARGO DE LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS DE LA PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES Y/O DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA
Delegado Federal en su carácter de Secretario Técnico del Subcomité	Delegado Federal en su carácter de Secretario Técnico del Subcomité **Se agrega** **Paso 3. Revisa los informes trimestrales, finales y la documentación comprobatoria de los proyectos de carácter estatal, en un plazo de 5 días hábiles.** (p. 3 de 20) **Paso 4. Incorpora al sistema las observaciones que se derivan de la revisión, para que el Organismo Intermedio solvente dichas observaciones, en un plazo de 5 días hábiles.** **Paso 5. Autoriza en el Sistema de**

Manual 2008	Manual 2009
	Transparencia los cambios derivados de la solventación de las observaciones por parte del Organismo Intermedio. **Nota: En el Sistema de Transparencia aparecerá el día y la hora en la que se autorizó dicho cambio, así como el motivo del mismo. Una vez que se tenga el reporte definitivo, éste no se podrá modificar.** (p. 3 de 20)
Paso 1. Recibe por parte de la ventanilla de recepción estatal la impresión de los informes trimestrales, final y el documento de "comprobación de gasto" capturados en el Sistema debidamente firmados y rubricados por el representante legal del Organismo Intermedio, e informa a los otros miembros del Subcomité. (p. 46)	**Paso 6.** Recibe por parte de la ventanilla de recepción estatal la impresión de los informes trimestrales, finales y **la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la que acredita el cumplimiento de los impactos de los proyectos de carácter estatal, capturados en forma definitiva en el Sistema debidamente firmados y rubricados por el representante legal del Organismo Intermedio.** **Paso 7. Revisa y presenta al Subcomité Técnico Estatal, los informes trimestrales, finales y la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la que acredita el cumplimiento de los impactos de los proyectos de carácter estatal conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual.**
	EL ORGANISMO INTERMEDIO DE CARÁCTER ESTATAL NO INCURRIÓ EN LAS FALTAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 34 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN
Subcomité Técnico Estatal Paso 2. Recibe y evalúa en los términos de este Manual de Procedimientos tanto los informes antes descritos, la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la documentación para acreditar el cumplimiento de los avances del ejercicio de los recursos metas y objetivos, según el tipo de apoyo otorgado, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del pre-	Subcomité Técnico Estatal **Se omite**

Manual 2008	Manual 2009
sente Manual que al efecto hubieran entregado los Organismos Intermedios.	
	Se agrega **Paso 8. Sesiona y levanta el Acta en donde se señala el avance en la ejecución del proyecto.**
Paso 3. Turna escrito a la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento de la SPyME, en un plazo de 10 días hábiles, anexando el original de los informes trimestrales, final, y la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la documentación para acreditar el cumplimiento de los avances del ejercicio de los recursos metas y objetivos, según el tipo de apoyo otorgado, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual.	**Paso 9. Turna escrito, a través del Secretario Técnico, a la Unidad Administrativa de la SPyMe, conforme a las categorías, subcategorías y conceptos establecidos en la etapa 3 de este Manual (Evaluación de los proyectos presentados a través de las Cédulas de Apoyo del Fondo PYME), en un plazo de 10 días hábiles,** anexando el original de los informes trimestrales, finales y la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la que acreditar el cumplimiento de los **impactos de los proyectos de carácter estatal**, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual, **debidamente firmados y rubricados por el representante legal del Organismo Intermedio y con la firma de autorización del Delegado Estatal.**
Paso 4. Turna escrito a la Instancia de la SPyME responsable del Seguimiento, para que revise la documentación y autorice el otorgamiento de los recursos federales que correspondan conforme al calendario aprobado y lo notifique por escrito a la Coordinación Administrativa de la SPyME, indicando la cantidad, número de folio de la Cédula de Apoyo y la denominación del proyecto, a efecto de que se proceda a la entrega de los apoyos económicos subsecuentes. (p.46)	**Se omite**
	Se agregan actor y actividades **Unidades Administrativas de la SPyME** **Nota: Las Unidades Administrativas de la SPyME serán la instancia que coadyuvará con la instancia de seguimiento**

Manual 2008	Manual 2009
	para asegurar el buen uso, manejo y destino de los recursos ministrados a los Organismos Intermedios; así como el cumplimiento de las metas e impactos comprometidos en la Cédula de Apoyo. (p. 4 de 20) **Paso 10. Recibe los originales de los informes trimestrales, finales y la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la que acreditar el cumplimiento de los impactos de los proyectos de carácter estatal, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual, debidamente firmados y rubricados por el representante legal del Organismo Intermedio y con la firma de autorización del Delegado Estatal.** (p. 4 de 20) **Paso 11. Revisa y evalúa, en un plazo de 5 días hábiles, los informes trimestrales, finales y la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la que acreditar el cumplimiento de los impactos de los proyectos de carácter estatal, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual.** **Paso 12. Turna a la Instancia de la SPyME responsable del Seguimiento, el resultado de la revisión efectuada y evaluación respecto al avance del proyecto o conclusión del mismo, adjuntando los originales de los informes trimestrales, finales y la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la que acreditar el cumplimiento de los impactos de los proyectos de carácter estatal, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual.**
	Se agregan actor y actividades **Instancia de la SPyME responsable del Seguimiento** **Paso 13. Recibe, revisa y válida, en un plazo de 5 días hábiles y conforme a la**

Manual 2008	Manual 2009
	Solicitud de Apoyo autorizada por el Consejo Directivo del Fondo PyME, los originales de los informes trimestrales, finales y la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la que acreditar el cumplimiento de los impactos de los proyectos de carácter estatal, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual. **Paso 14. Valida que el proyecto se cierra una vez que se hayan cumplido los compromisos en materia de uso y destino de los recursos, así como los relativos al cumplimiento de impactos.** (p. 5 de 20) **Paso 15. Integra un expediente por cada proyecto concluido.**
Subcomité Técnico Estatal Paso 5. Notifica por escrito a los Organismos Intermedios, por conducto de su Secretario Técnico, tal circunstancia. Nota: En dicho escrito se precisarán las obligaciones que a juicio de este Órgano Colegiado no han sido satisfechas con base en los elementos exhibidos y los apercibirá para que en un término máximo de 10 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a que reciba la notificación, subsane las irregularidades detectadas, presente pruebas o manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término sin que exista	**EL ORGANISMO INTERMEDIO DE CARÁCTER ESTATAL INCURRIÓ EN LAS FALTAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 34 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN.** Subcomité Técnico Estatal **Paso 16. Notifica por escrito, por conducto del Secretario Técnico, a los Organismos Intermedios tal circunstancia.** **Nota:** En dicho escrito se precisarán las obligaciones que a juicio **del Subcomité Técnico Estatal** no han sido satisfechas con base en los elementos exhibidos y **le requiere para que en** un término máximo de 10 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a que reciba la notificación, subsane las irregularidades detectadas. **En caso de que la respuesta, por escrito, del Organismo Intermedio de carácter estatal subsane las omisiones e irregularidades detectadas, continúa el procedimiento en el numeral 5 de la presente etapa.**

Manual 2008	Manual 2009
contestación por escrito del Organismo Intermedio de carácter estatal, o no haya subsanado las irregularidades, el Subcomité Técnico Estatal acordará se realice una visita de supervisión y verificación en un plazo de 5 días hábiles a partir del acuerdo tomado en la reunión del Subcomité Técnico Estatal. (p.46) Paso 6. Ordena las visitas de supervisión e inspección con base en lo dispuesto por el artículo 40, fracciones III y IX, de las Reglas de Operación vigentes y demás normatividad aplicable, y conforme al calendario anual de visitas de supervisión e inspección que apruebe el Consejo Directivo, esto con el objeto de contar con mecanismos de control y seguimiento que permitan acreditar los avances y la conclusión de los proyectos. (p. 47)	Transcurrido dicho término sin que exista contestación por escrito del Organismo Intermedio de carácter estatal, **o cuando ésta** no haya subsanado las **omisiones**, el Subcomité […]. (p. 5 de 20) **Paso 17**. Ordena las visitas de supervisión e inspección con base en lo dispuesto por el **artículo 33** de las Reglas de Operación vigentes y demás normatividad aplicable. **Se agrega** **Paso 18. Notifica por escrito al Organismo Intermedio, cuando menos, con 5 días hábiles anteriores a la fecha que se haya fijado la visita de supervisión e inspección, con el fin de que concurran a la práctica de la misma, la cual se realizará de acuerdo al Procedimiento para realizar Visitas de Supervisión e Inspección.** (p. 5 de 20) **Paso 19. Requiere por escrito y por una sola vez, para que el Organismo Intermedio subsane las omisiones o irregularidades advertidas en las referidas visitas, dentro de un término de 10 días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación.** (p. 5 de 20)
EL ORGANISMO INTERMEDIO DE CARÁCTER ESTATAL CONTESTA ESCRITO Y SUBSANA IRREGULARIDADES U OMISIONES Paso 7. Notifica al Organismo Intermedio del cumplimiento de entrega de los infor-	**EL ORGANISMO INTERMEDIO DE CARÁCTER ESTATAL CONTESTA ESCRITO Y SUBSANA IRREGULARIDADES U OMISIONES** **Paso 20. Recibe del Organismo Intermedio la notificación donde subsana**

Manual 2008	Manual 2009
mes trimestrales, final, y la documentación comprobatoria de ejercicio de recursos y la documentación para acreditar el cumplimiento de los avances del ejercicio de los recursos metas y objetivos, según el tipo de apoyo otorgado, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual. (p. 47)	**las omisiones e irregularidades derivadas de la visita de inspección.** **Nota: Continúa el procedimiento en el numeral 5 de la presente etapa.**
EL ORGANISMO INTERMEDIO DE CARÁCTER ESTATAL NO SUBSANA IRREGULARIDADES U OMISIONES Paso 8. Notifica al Organismo Intermedio del incumplimiento de entrega de información, y solicita el reintegro de recursos federales, para que en un término máximo de 20 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a que reciba la notificación, realice el depósito conforme al procedimiento para documentar reintegros ante la DGPOP que se indica en esta etapa 7 del Manual. (p. 47)	**EL ORGANISMO INTERMEDIO DE CARÁCTER ESTATAL NO SUBSANA IRREGULARIDADES U OMISIONES** **Se cambia** **Paso 21. Emite resolución con base en las disposiciones contenidas en las Reglas de Operación, misma que deberá <u>notificarse a la Unidad Administrativa de la SPyME y la instancia responsable del seguimiento de la SPyME, la cual será representada debidamente sustentada y motivada por la Unidad Administrativa de la SPyME, ante el Consejo Directivo, para que éste se pronuncie sobre la procedencia de la cancelación total o parcial de los apoyos asignados a los proyectos aprobados,</u> conforme a lo dispuesto por la fracción XV del artículo 41 de las Reglas de Operación.** **Nota: Para verificar el cumplimiento de las obligaciones, relativas al avance y desarrollo de los proyectos apoyados por el Fondo PyME, a cargo de los Organismos Intermedios y beneficiarios, el Subcomité Técnico Estatal podrá ordenar la práctica de visitas de supervisión e inspección a los proyectos que se determinen, conforme a lo establecido en el Art. 33 de las Reglas de Operación.** (p. 6 de 20)
Procedimiento para la realización de visitas de supervisión e inspección de proyectos de carácter estatal (Pasos 9 a 14 en la pp. 47-48)	**Se omiten o se insertan en los siguientes pasos con algunas modificaciones**
	Se agregan actor y actividades

Manual 2008	Manual 2009
	Unidades Administrativas de la SPyME **Paso 22. Reciben resolución emitida por el Subcomité Técnico Estatal y emiten opinión debidamente sustentada y motivada para presentarla ante el Consejo Directivo para que éste se pronuncie sobre la procedencia de la cancelación total o parcial de los apoyos asignados a los proyectos aprobados, conforme a lo dispuesto por la fracción XV del artículo 41 de las Reglas de Operación.** (p. 6 de 20) **Paso 23. Informan a la Delegación en las Entidades Federativas, en su caso, la cancelación del proyecto, para que notifique la resolución del Consejo Directivo al Organismo Intermedio y solicite que sean reintegrados los recursos federales otorgados por el FONDO PYME, incluyendo los rendimientos financieros que en su caso hubieran generado a esa fecha.** (p. 6 de 20)
	Se agregan actor y actividades **Delegado Federal en su carácter de Secretario Técnico del Subcomité** **Paso 24. Notifica al Organismo Intermedio la resolución del Consejo Directivo, para que sean reintegrados los recursos federales otorgados por el FONDO PYME, incluyendo los rendimientos financieros que en su caso hubieran generado a esa fecha, dentro de los siguientes 15 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a que reciba la notificación.** **Nota: De los comunicados emitidos en cumplimiento a los numerales 23 y 24, deberá incluirse copia de conocimiento a la Coordinación Administrativa de la SPyME, para control.** **Si el Organismo Intermedio efectúa el reintegro de los recursos y, en su ca-**

Manual 2008	Manual 2009
	so, de los rendimientos financieros, dicho reintegro se deberá realizar conforme al procedimiento para requerir y documentar reintegros ante la DGPOP que se indica en esta etapa. (p. 6 de 20) **En cualquier caso, si no se realiza el reintegro de los recursos el Subcomité Técnico estatal en coordinación con la Unidad Administrativa de la SPyME <u>y la instancia encargada del seguimiento integrarán el expediente correspondiente mismo que será remitido por ésta última</u> a la Unidad de Asuntos Jurídicos y al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Economía del beneficio indebido en perjuicio del fisco federal para que proceda en términos de las disposiciones discales y penales vigentes, a la recuperación mediante los procedimientos administrativos y judiciales que correspondan.** (p. 7 de 20)
Subcomité Técnico Estatal	**II. NO SE ADVIERTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIÓN A CARGO DE LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS DE PRESENTAR LOS INFORMES Y/O DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA** Subcomité Técnico Estatal **Se agrega** **Paso 25. El Subcomité Técnico Estatal, notifica por escrito a los Organismos tal circunstancia.** **Nota: En dicho escrito se precisarán las obligaciones que a juicio del Subcomité Técnico Estatal no han sido satisfechas con base en los elementos exhibidos y le requerirá para que un término máximo de 10 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente que reciba la notificación, subsane las irregularidades detectadas.** **Transcurrido dicho término sin que exista respuesta por escrito del Organismo Intermedio de carácter estatal, o**

Manual 2008	Manual 2009
Paso 10. Notifica por escrito al Organismo Intermedio, cuando menos, con 5 días hábiles anteriores a la fecha que se haya fijado la diligencia, con el fin de que concurran a la práctica de la misma. Paso 16. Requiere por escrito y por una sola vez, para que el Organismo Intermedio subsane las omisiones o irregularidades advertidas en las referidas visitas, dentro de un término de 10 días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación. En caso de que el Organismo Intermedio no subsane las irregularidades advertidas dentro de dicho término, emitirá con base en las disposiciones contenidas en las Reglas de Operación, la resolución tomada en el Subcomité Técnico Estatal, misma que deberá notificarse a la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento para presentarla ante el Consejo Directivo para que éste se pronuncie sobre la procedencia de la cancelación total o parcial de los apoyos asignados a los proyectos aprobados, conforme a lo dispuesto por la fracción XV del artículo 38 de las Reglas de Operación. (p. 48)	**no haya subsanado las irregularidades, el Subcomité Técnico Estatal ordenará se realice una visita de supervisión y verificación en un plazo de 5 días hábiles a partir del acuerdo tomado en un reunión del Subcomité Técnico Estatal.** **Paso 26. Ordena las visitas de supervisión e inspección con base en lo dispuesto por el artículo 43 fracciones III y IX, de las Reglas de Operación vigentes y demás normatividad aplicable.** **Paso 27. Notifica por escrito al Organismo Intermedio, cuando menos, con 5 días hábiles anteriores a la fecha que se haya fijado la diligencia, con el fin de que concurran a la práctica de la misma.** **Paso 28.** Requiere por escrito y por una sola vez, para que el Organismo Intermedio **presente los informes y** subsane las omisiones […] (p. 7 de 20) **Se omite**
	Se agrega **EL ORGANISMO INTERMEDIO DE CARÁCTER ESTATAL CONTESTA ES-**

Manual 2008	Manual 2009
	CRITO, PRESENTA INFORMES Y SUBSANA IRREGULARIDADES U OMISIONES **Paso 29. Recibe del Organismo Intermedio la notificación donde entrega los informes y subsana las omisiones o irregularidades derivadas de la visita de inspección.** **Nota: Continúa el procedimiento en el numeral 3 de la presente etapa.** (p. 7 de 20)
	EL ORGANISMO INTERMEDIO DE CARÁCTER ESTATAL NO SUBSANA IRREGULARIDADES U OMISIONES **Paso 30. Emite resolución con base en las disposiciones contenidas en las Reglas de Operación, misma que deberá notificarse a la Unidad Administrativa de la SPyME <u>y a la instancia responsable del seguimiento de la SPyME, la cual será presentada, debidamente sustentada y motivada por la Unidad Administrativa de la SPyME, ante el Consejo Directivo, para que éste se pronuncie sobre la procedencia de la cancelación total o parcial de los apoyos asignados a los proyectos aprobados,</u> conforme a lo dispuesto por la fracción XV del artículo 41 de las Reglas de Operación.** **Nota: Continúa el procedimiento en el numeral 22 de la presente etapa.** (p. 8 de 20)

Manual 2008	Manual 2009
	Se agregan actor y actividades **Coordinación Administrativa de la SPyME** **Paso 31. Recibe de la Unidad Administrativa copias de comunicados de requerimiento de reintegro y registra para control de reintegros por documentar.** (p. 8 de 20) **EL ORGANISMO INTERMEDIO EFECTÚA EL REINTEGRO DE LOS RECURSOS Y, EN SU CASO, DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS** **Paso 32. Recibe la solicitud formulada por las Unidades Administrativas de la SPYME, para realizar el trámite de documentación del reintegro ante la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto adscrita a la Oficialía Mayor de la SE acompañada con el expediente integrado con la información completa, conforme al procedimiento para documentar reintegros ante la DGPOP que se indica en esta etapa.** (p. 8 de 20) **Paso 33. Revisa que la documentación enviada por las Unidades Administrativas de la SPyME, la documentación remitida, solicitando, información adicional o complementaria para realizar el trámite de presentación del reintegro ante la DGPOP en un plazo no mayor a 10 días hábiles.** (p. 8 de 20) **Paso 34. De no ser así, devuelve por escrito, a las Unidades Administrativas de la SPyME, la documentación remitida, solicitando, información adicional o complementaria para realizar el trámite de presentación del reintegro ante la DGPOP en un plazo no mayor a 10 días hábiles.** **Paso 35. Lleva a cabo seguimiento de la documentación solicitada para realizar el trámite de documentación del**

Manual 2008	Manual 2009
	reintegro ante la DGPOP. (p. 8 de 20) **Paso 36. Identifica la información presupuestaria del proyecto que genera el reintegro ante la DGPOP, la cual tramita ante la Tesorería de la Federación la certificación del reintegro de recursos federales y/o el depósito de intereses o rendimientos generados.** (p. 8 de 20) **Paso 37. Elabora el Avio de Reintregro, y lo remite, junto con el expediente elaborado por la Unidad Administrativa de la SPyME, para realizar el trámite presentación del reintegro de recursos ante la DGPOP, la cual tramita ante la Tesorería de la Federación la certificación del reintegro de recursos federales y/o depósito de intereses o rendimientos generados.** **Nota: El envío de la documentación para realizar el trámite de presentación del reintegro a la DGPOP o su devolución a la Unidad Administrativa de la SPyME, deberá ser realizado por la Coordinación Administrativa de la SPyME en un plazo no mayor a 5 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud de documentación del reintegro remitida por la Unidad Administrativa de la SPyME.** **Fin de la etapa**
Proyectos de carácter regional, nacional, internacional o estatal (insuficiencia presupuestal del Estado)	**PROYECTOS DE CARÁCTER NO ESTATAL**
	Se agrega actor **Organismo Intermedio** **Paso 1. Ingresa al Sistema los informes trimestrales, finales y la documentación probatoria de ejercicio de los recursos y la que acredita el cumplimiento de los impactos de los proyectos.**

Manual 2008	Manual 2009
	Nota: Dicha documentación ingresará con carácter de provisional y estará sujeta a revisión y a las observaciones emitidas por las Unidades Administrativas de la SPyME y la Instancia de la SPyME responsable del seguimiento. (p. 9 de 20)
Instancia de la SPyME responsable del seguimiento Paso 1. Ingresa al Sistema para conocer los informes trimestrales, final y el documento de "comprobación de gasto" rendidos por el Organismo Intermedio de carácter nacional, internacional o estatal (sin aportación de recursos del Gobierno Estatal) insuficiencia presupuestal del Estado. SE ADVIERTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A CARGO DE LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS DE LOS INFORMES RENDIDOS O DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA Paso 4. Autoriza el otorgamiento de los recursos que correspondan conforme al calendario aprobado por el Consejo Directivo. Paso 5. Notifica a la Coordinación Administrativa de la SPyME, indicando la cantidad, número de folio de la Cédula de Apoyo y la denominación del proyecto, a efecto de que proceda en su caso a la entrega de los apoyos económicos subsecuentes.	**Se cambia de actor** **Unidades Administrativas de la SPyME** **Paso 2**. Ingresa al Sistema […] **Nota: Las Unidades Administrativas de la SPyME serán la instancia que coadyuvará con la instancia de seguimiento para asegurar el buen uso, manejo y destino de los recursos ministrados a los Organismos Intermedios; así como el cumplimiento de las metas e impactos comprometidos en la Cédula de Apoyo.** **I. SE ADVIERTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIÓN A CARGO DE LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS DE LA PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES Y/O DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA** **Se omite** **Se omite** **Se agrega** **Paso 3. Revisa los informes trimestrales, finales y la documentación probatoria de ejercicio de los recursos y la que acredita el cumplimiento de los**

Manual 2008	Manual 2009
	impactos de los proyectos de carácter regional, nacional, internacional o estatal (insuficiencia presupuestal del Estado), en un plazo de 5 días hábiles. (p. 9 de 20) **Paso 4. Incorpora al sistema las observaciones que se derivan de la revisión, para que el Organismo Intermedio solvente dichas observaciones.** **Paso 5. Autoriza en el Sistema de Transparencia los cambios derivados de la solventación de las observaciones por parte del Organismo Intermedio.** **Nota: En el Sistema de Transparencia aparecerá el día y la hora en la que se autorizó dicho cambio, así como el motivo del mismo. Una vez que se tenga el reporte definitivo, éste no se podrá modificar.** (p. 10 de 20) **Paso 6. Reciben del Organismo Intermedio, revisan y evalúan en un plazo de 5 días hábiles, los informes trimestrales, finales y la documentación probatoria de ejercicio de los recursos y la que acredita el cumplimiento de los impactos de los proyectos de carácter regional, nacional, internacional o estatal (insuficiencia presupuestal del Estado), capturados en forma definitiva en el Sistema, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual, debidamente firmados y rubricados por el representante legal del Organismo Intermedio.** (p. 10 de 20) **EL ORGANISMO INTERMEDIO NO INCURRIÓ EN LAS FALTAS A QUE SE REFIERE EL ART. 34 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN** **Paso 7. Turnan a la instancia de la SPYME responsable del Seguimiento el resultado de la revisión y evaluación efectuada adjuntando los originales de los informes trimestrales, finales y la documentación probatoria de ejercicio**

Manual 2008	Manual 2009
	de los recursos y la que acredita el cumplimiento de los impactos de los proyectos de carácter regional, nacional, internacional o estatal (insuficiencia presupuestal del Estado), conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual, debidamente firmados y rubricados por el representante legal del Organismo Intermedio. **Nota: Para validar la información de los informes que rindan los Organismos Intermedios, las Unidades Administrativas de las SPyME, podrán ordenar la práctica de visitas periódicas, conforme a lo establecido en el Artículo 44 de las Reglas de Operación.** (p. 10 de 20)
	Instancia Responsable del Seguimiento de la SPyME **Paso 8. Recibe de la Asesoría Jurídica original de los convenios de colaboración y sus anexos para que integre el expediente del proyecto.** **Paso 9. Recibe, revisa y valida en un plazo de 5 días hábiles y conforme a la Solicitud de Apoyo autorizada por el Consejo Directivo del Fondo PYME, los originales de los informes trimestrales, finales y la documentación probatoria de ejercicio de los recursos y la que acredita el cumplimiento de los impactos de los proyectos de carácter regional, nacional, internacional o estatal (insuficiencia presupuestal del Estado), conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual.** **Paso 10. Valida que el proyecto se cierra una vez que se hayan cumplido los compromisos en materia de uso y destino de los recursos, así como los relativos al cumplimiento de impactos.** **Paso 11. Integra un expediente por cada proyecto concluido.** (p. 10 de 20)
SE ADVIERTE QUE EL ORGANISMO INTERMEDIO DE CARÁCTER ESTATAL	**EL ORGANISMO INTERMEDIO INCURRIÓ EN LAS FALTAS A QUE SE RE-**

Manual 2008	Manual 2009
INCURRIÓ EN LAS FALTAS A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES I, III Y VII DEL ARTÍCULO 31 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN Paso 6. Notifica directamente al Organismo Intermedio tal circunstancia. Nota: En dicho escrito se precisarán las obligaciones que a su juicio no han sido satisfechas con base en los elementos exhibidos y los apercibirá para que en un término de 10 días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación, subsane las irregularidades detectadas, presente pruebas o manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término sin que exista contestación por escrito del Organismo Intermedio ordenará una visita de supervisión e inspección en términos de lo dispuesto por las Reglas de Operación del FONDO PyME y la normatividad aplicable	**FIERE EL ART. 34 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN** **Se agrega actor** **Unidades Administrativas de la SPyME** **Paso 12. Notifica por escrito a los Organismos Intermedios tal circunstancia.** Nota: En dicho escrito se precisarán las obligaciones que **a juicio de la Unidad Administrativa de la SPyME** no han sido satisfechas con base en los elementos exhibidos **y le requiere para que en un término máximo de 10 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a que reciba la notificación subsane las omisiones detectadas.** **En caso de que la respuesta por escrito del Organismo Intermedio subsane las omisiones e irregularidades detectadas, continúa el procedimiento en el numeral 3 de la presente etapa.** Transcurrido dicho término sin que exista **respuesta** por escrito del Organismo Intermedio**, o cuando ésta no haya subsanado las omisiones, notifica a la Instancia de Seguimiento de la SPyME, la falta de respuesta.**
	Se agregan actor y actividades **Instancia Responsable del Seguimiento de la SPyME** **Paso 13. Recibe notificación de las Unidades Administrativas de la SPyME, de la falta de respuesta del Organismo Intermedio.** **Paso 14. Informa al Consejo Directivo para que ordene, en los términos del artículo 33 de las Reglas de Operación, realizar una visita de supervisión y verificación en un plazo de 5 días hábiles.** (p. 11 de 20)

Manual 2008	Manual 2009
Consejo Directivo del Fondo PYME Paso 7. Podrá ordenar las visitas de supervisión e inspección con base en lo dispuesto por el artículo 27 fracción XII, de las Reglas de Operación vigentes y demás normatividad aplicable, y conforme al calendario anual de visitas de supervisión e inspección que apruebe el Consejo Directivo, esto con el objeto de contar con mecanismos de control y seguimiento que permitan acreditar los avances y la conclusión de los proyectos, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Organismos Intermedios relativas a la información y entrega de documentación, las que podrán realizarse directamente por las unidades administrativas de la SPyME y personal de la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento ó a través de personal contratado para ello.	Consejo Directivo del Fondo PYME **Paso 15. Ordenan** las visitas de supervisión e inspección con base en lo dispuesto por el **artículo 33** de las Reglas de Operación vigentes y demás normatividad aplicable. **Nota: Para verificar el cumplimiento de las obligaciones, relativas al avance y desarrollo de los proyectos apoyados por el Fondo PYME, a cargo de los Organismos Intermedios y beneficiarios, el Consejo Directivo del Fondo PYME podrá ordenar la práctica de visitas de supervisión e inspección a los proyectos que se determinen, conforme a lo establecido en el Artículo 33 de las Reglas de Operación.** (p. 11 de 20)
Paso 8. Se notificará por escrito al Organismo Intermedio cuando menos, con cinco días hábiles anteriores a la fecha que se haya fijado la diligencia, con el fin de que concurran a la práctica de la misma.	**Se cambia de actor** **Instancia Responsable del Seguimiento de la SPyME** **Paso 16. Notifica** por escrito al Organismo Intermedio cuando menos, con cinco días hábiles anteriores a la fecha que se haya fijado **la visita de supervisión e inspección, con el fin de que concurran a la práctica de la misma, la cual se realizará de acuerdo al Procedimiento para realizar Visitas de Supervisión e Inspección.**
Nota: El acuerdo que ordene la visita de supervisión e inspección, deberá señalar a quien va dirigido, la fecha y hora, el nombre de la persona que la debe efectuar, su objeto, fundamento y el alcance de ésta.	**Se omite**
Pasos 9 – 12 (p. 50 – 51) Paso 13. Requiere por escrito y por una sola vez, para que el Organismo Intermedio subsane las omisiones o irregularidades advertidas en las referidas visitas, dentro de un término de 10 días hábiles,	**Se omiten** **Paso 17.** Requiere […] (p. 12 de 20) **Nota: La visita de supervisión e inspección se llevará a cabo en coordinación con la Unidad Administrativa de la SPyME.**

Manual 2008	Manual 2009
contados a partir de que surta efectos la notificación. En caso de que el Organismo Intermedio no manifieste y exhiba las pruebas que a su derecho convenga, la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento deberá notificar al Consejo Directivo para que éste resuelva sobre la procedencia de la cancelación total o parcial de los apoyos asignados a los proyectos aprobados, conforme a lo dispuesto por la fracción XV del artículo 38 de las Reglas de Operación.	**Se omite** **Se agrega** **EL ORGANISMO INTERMEDIO CONTESTA ESCRITO Y SUBSANA IRREGULARIDADES U OMISIONES** **Paso 18. Recibe del Organismo Intermedio la notificación donde subsana las omisiones e irregularidades derivadas de la visita de inspección.** **Nota: Continúa el procedimiento en el numeral 5 de la presente etapa** **EL ORGANISMO INTERMEDIO NO SUBSANA IRREGULARIDADES U OMISIONES** **Paso 19. Presenta el incumplimiento del Organismo Intermedio, ante el Consejo Directivo, debidamente sustentado o motivado, para que éste se pronuncie sobre la procedencia de la cancelación total o parcial de los apoyos asignados a los proyectos aprobados, conforme a lo dispuesto por la fracción XV del artículo 41 de las Reglas de Operación.**
Paso 14. En caso de proceder la cancelación de proyecto, el Consejo Directivo por conducto de la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento informará al Organismo Intermedio de la reso-	**Paso 20. Notifica al Organismo Intermedio la resolución del Consejo Directivo, para que sean reintegrados los recursos federales otorgados por el FONDO PYME, incluyendo los rendimientos financieros que en su caso se hubieran generado a esa fecha, dentro**

Manual 2008	Manual 2009
lución de cancelación del proyecto, para solicitar que sean reintegrados los recursos federales en su totalidad otorgados por el FONDO PYME, incluyendo los rendimientos o intereses financieros que en su caso se hubieran generado a esa fecha, en un plazo de15 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a que reciba la notificación. El depósito del reintegro se deberá realizar conforme al procedimiento para documentar reintegros ante la DGPOP que se indica en esta etapa. En cualquier caso, si no se realiza el reintegro de los recursos, el Consejo Directivo, por conducto de la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento notificará a la Unidad de Asuntos Jurídicos y al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Economía del beneficio indebido en perjuicio del fisco federal para que proceda en términos de las disposiciones fiscales y penales vigentes, al cobro mediante los procedimientos administrativos y judiciales que correspondan. Fin de la etapa	**de los siguientes 15 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a que reciba la notificación.** **Nota: Del comunicado emitido en cumplimiento del numeral 18, deberá incluirse copia de conocimiento a la Coordinación Administrativa de la SPyME, para control.** **Nota: Si el Organismo Intermedio efectúa el reintegro de los recursos y, en su caso, de los rendimientos financiero, dicho reintegro se deberá realizar conforme al procedimiento para documentar reintegros ante la DGPOP que se indica en esta etapa.** En cualquier caso si no se realiza el reintegro de los recursos la **instancia de encargada del seguimiento en coordinación con la Unidad Administrativa de la SPyME, integrarán el expediente correspondiente, mismo que será remitido por la primera** a la Unidad de Asuntos Jurídicos y al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Economía del beneficio indebido en perjuicio del fisco federal para que proceda en términos de las disposiciones fiscales y penales vigentes, **a la recuperación** mediante los procedimientos administrativos y judiciales que correspondan. (p. 12 de 20)
	I. NO SE ADVIERTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIÓN A CARGO DE LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS DE PRESENTAR LOS INFORMES Y/O DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA **Unidades Administrativas de la SPYME** **Paso 21. Notifica por escrito a los Organismos Intermedios tal circunstancia.** **Nota: En dicho escrito se precisarán las obligaciones que a juicio de la Unidad Administrativa de la SPyME no han sido satisfechas con base en los**

Manual 2008	Manual 2009
	elementos exhibidos y le requiere para que en un término máximo de 10 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a que reciba la notificación subsane las omisiones detectadas. **En caso de que la respuesta por escrito del Organismo Intermedio subsane las omisiones e irregularidades detectadas, continúa el procedimiento en el numeral 3 de la presente etapa.** **Transcurrido dicho término sin que exista respuesta por escrito del Organismo Intermedio, o cuando ésta no haya subsanado las omisiones, notifica a la Instancia de Seguimiento de la SPyME, la falta de respuesta.** (p. 13 de 20)
	Instancia Responsable del Seguimiento de la SPyME **Paso 22. Recibe notificación de las Unidades Administrativas de la SPyME, de la falta de respuesta del Organismo Intermedio.** **Paso 23. Informa al Consejo Directivo para que ordene, en los términos del artículo 33 de las Reglas de Operación, realizar una visita de supervisión y verificación en un plazo de 5 días hábiles.** (p. 13 de 20)
	Consejo Directivo del Fondo PYME **Paso 24. Ordena las visitas de supervisión e inspección con base en lo dispuesto por el artículo 33 de las Reglas de Operación vigentes y demás normatividad aplicable.** **Nota: Para verificar el cumplimiento de las obligaciones, relativas al avance y desarrollo de los proyectos apoyados por el Fondo PYME, a cargo de los Organismos Intermedios y beneficiarios, el Consejo Directivo del Fondo PYME podrá ordenar la práctica de visitas de supervisión e inspección a los proyec-**

Manual 2008	Manual 2009
	tos que se determinen, conforme a lo establecido en el Artículo 33 de las Reglas de Operación. (p. 13 de 20)
	Unidades Administrativas de la SPyME **Paso 25. Notifica por escrito al Organismo Intermedio cuando menos, con cinco días hábiles anteriores a la fecha que se haya fijado la visita de supervisión e inspección, con el fin de que concurran a la práctica de la misma, la cual se realizará de acuerdo al Procedimiento para realizar Visitas de Supervisión e Inspección.** (p. 13 de 20) **Paso 26. Requiere por escrito y por una sola vez, para que el Organismo Intermedio subsane las omisiones o irregularidades advertidas en las referidas visitas, dentro de un término de 10 días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación.** (p. 14 de 20) **Nota: La visita de supervisión e inspección se llevará a cabo en coordinación con la Instancia Responsable del Seguimiento de la SPyME.**
	EL ORGANISMO INTERMEDIO CONTESTA ESCRITO Y SUBSANA IRREGULARIDADES U OMISIONES **Paso 27. Recibe del Organismo Intermedio la notificación donde subsana las omisiones e irregularidades derivadas de la visita de inspección.** (p. 14 de 20) **Nota: Continúa el procedimiento en el numeral 3 de la presente etapa** **EL ORGANISMO INTERMEDIO NO SUBSANA IRREGULARIDADES U OMISIONES** **Paso 28. Notifica de tal situación a la Instancia de Seguimiento de la SPyME para que la presente ante el Consejo**

Manual 2008	Manual 2009
	Directivo. **Nota: Continúa el procedimiento en el numeral 17 de la presente etapa.**
	Coordinación Administrativa de la SPyME **Paso 29. Recibe de la Instancia de la SPyME responsable del seguimiento, copias de comunicados de requerimiento de reintegro y registra para control de reintegros por documentar.** **EL ORGANISMO INTERMEDIO EFECTÚA EL REINTEGRO DE LOS RECURSOS Y, EN SU CASO, DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS** **Paso 30. Recibe la solicitud formulada por las Unidades Administrativas de la SPYME, para realizar el trámite de documentación del reintegro ante la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto adscrita a la Oficialía Mayor de la SE acompañada con el expediente integrado con la información completa, conforme al procedimiento para documentar reintegros ante la DGPOP que se indica en esta etapa.** **Paso 31. Revisa que la documentación enviada por las Unidades Administrativas de la SPyME está completa y de acuerdo al procedimiento para documentar reintegros ante la DGPOP en un plazo no mayor a 10 días hábiles.** **Paso 32. De no ser así, devuelve por escrito, a las Unidades Administrativas de la SPyME, la documentación remitida, solicitando, información adicional o complementaria para realizar el trámite de presentación del reintegro ante la DGPOP en un plazo no mayor a 10 días hábiles.** **Paso 33. Lleva a cabo seguimiento de la documentación solicitada para realizar el trámite DE DOCUMENTACIÓN**

Manual 2008	Manual 2009
	del reintegro ante la DGPOP. **Paso 34. Identifica la información presupuestaria del proyecto que genera el reintegro y la registra en Control de Saldos de Folios Contables.** (p. 15 de 20) **Paso 35. Elabora el Aviso de Reintegro, y lo remite, junto con el expediente elaborado por la Unidad Administrativa de la SPyME, para realizar el trámite de presentación del reintegro ante la DGPOP, la cual tramita ante la Tesorería de la Federación la certificación del reintegro de recursos federales y/o el depósito de intereses o rendimientos generados.** **Nota: El envío de la documentación para realizar el trámite de presentación del reintegro a la DGPOP o su devolución a la Unidad Administrativa de la SPYME, deberá ser realizado por la Coordinación Administrativa de la SPyME en un plazo no mayor a 5 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud de documentación del reintegro remitida por la Unidad Administrativa de la SPyME.** (p. 15 de 20) **Fin de la etapa**
Elementos para verificar el cumplimiento de los proyectos La evaluación […] a) El contenido de la Cédula de Apoyo y de la documentación soporte anexa; b) El contenido del proyecto presentado ante el Consejo Directivo e) Estados de cuenta bancarios. En los informes finales, se deberá anexar la siguiente información: ▪ Estado de cuenta con todos los	Elementos para verificar el cumplimiento de los proyectos La evaluación […] **Se juntan en un solo inciso** a) El contenido de la Cédula de Apoyo y de la documentación soporte **presentado ante el Consejo Directivo y autorizada por el mismo**; **d)** Estados de cuenta […] ▪ Estado de cuenta con todos los

Manual 2008	Manual 2009
movimientos, en la que se depositaron los recursos federales y en la que se encuentran los recursos de los demás aportantes. ▪ Copia de la póliza de cheques (SE, nominativa del órgano ejecutor). ▪ Copia del comprobante del documento soporte ▪ Póliza nominativa	movimientos, en la que se depositaron los recursos federales y en la que se encuentran los recursos de los demás aportantes. **Art. 28 de las ROP. El mismo deberá mostrar los movimientos del ejercicio de los recursos de los aportantes.** ▪ Copia de la póliza de cheques ▪ **Relación de la documentación comprobatoria, en la que se indique su número referenciado a la póliza de egresos y al número de cheque con el que fue pagado.** (p. 15 de 20)
f) Cotizaciones. ▪ Se deberá comprobar la aplicación del ejercicio de los recursos por lo menos con una de las cotizaciones presentadas para la evaluación del proyecto. ▪ La Unidad Administrativa y/o Subcomité Técnico Estatal que evalúa los proyectos deberá en su caso verificar las cotizaciones en el mercado dependiendo del concepto del proyecto para el cual fueron otorgados los recursos federales. ▪ No podrán emitir facturas de los servicios otorgados para el proyecto: Empresas que se reporten como beneficiadas.	**e)** Cotizaciones ▪ Se deberá comprobar la aplicación del ejercicio de los recursos por lo menos con **uno de los proveedores que cotizaron el bien y/o servicio** presentados para la evaluación del proyecto. ▪ **No se recibirán facturas de los servicios otorgados para el proyecto: Empresas que se reporten como beneficiarias.** ▪ **En caso de solicitar algún cambio de proveedor, lo deberá autorizar la Unidad Administrativa de la SPyME, y deberá estar fundamentado.**
h) Empleos […] ▪ Los Organismos […] ▪ Asimismo, deberán ingresar el documento comprobatorio de los empleos: o Empleos Conservados; ▪ Comprobante de nómina. ▪ Comprobante de pago de los bimestres ante el IMSS, recibo de honorarios a sueldos asimilados, que se generen en el desarrollo del pro-	**g)** Empleos […] ▪ Los Organismos […] ▪ Asimismo […] o Empleos Generados ▪ Comprobante del trámite inicial ante el IMSS, recibo de honorarios a sueldos asimilados, que se generen en el desarrollo del proyecto ▪ **Para casos excepcionales (arte-**

Manual 2008	Manual 2009
yecto. o Empleos Generados: ▪ Comprobante del trámite inicial ante el IMSS, recibo de honorarios a sueldos asimilados, que se generen en el desarrollo del proyecto. i) Ejecución y desarrollo del proyecto ▪ Para el caso de los eventos apoyados y autorizados por el Consejo Directivo, tendrán como plazo máximo 30 días hábiles, después de entregado el recurso federal o realizado el evento, según sea el caso, para incorporar la información al Sistema de Transparencia, así como para acreditar el cumplimiento de los avances del ejercicio de los recursos metas y objetivos, según el tipo de apoyo otorgado, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual.	**sanos, agricultores, entre otros) Se deberá presentar la información que quede establecida en el anexo 3 del Manual de Procedimientos.** (p.16 de 20) Ejecución y desarrollo del proyecto ▪ Para el caso de los eventos apoyados y autorizados por el Consejo Directivo, tendrán como plazo máximo 30 días hábiles, después de entregado el recurso federal o realizado el evento, según sea el caso, para incorporar la información al Sistema de Transparencia, así como para acreditar el **cumplimiento del proyecto**, conforme a lo dispuesto en el Anexo 3 del presente Manual.
	PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR VISITAS DE SUPERVISIÓN E INSPECCIÓN ▪ **El acuerdo que ordene la visita de supervisión e inspección, deberá señalar a quien va dirigido, la fecha y hora, el nombre de la persona que la debe efectuar, su objeto, fundamento y el alcance de ésta.** ▪ **El personal designado al iniciar la visita se identificará debidamente con la persona con quien deba atenderse la diligencia, exhibiendo la orden respectiva y entregará copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.** ▪ **Nota: En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el perso-**

Manual 2008	Manual 2009
	nal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la visita de verificación. ▪ **En toda visita de supervisión y/o inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia.** ▪ **Concluida la visita de supervisión y/o inspección se dará oportunidad a la persona con quien se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule o exprese observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, debiendo firmarse por quienes participaron en la diligencia.** ▪ **El personal designado notificará a la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento, sobre el resultado de la visita de supervisión y/o inspección realizada, adjuntando el acta que contenga los hechos u omisiones que se hubiesen presentado, con el fin de que éstos resuelvan lo conducente.** (p. 17 de 20)
PROCEDIMIENTO PARA DOCUMENTAR REINTEGROS ANTE LA DGPOP A fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 176 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 2, fracción XLII, del Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal, el procedimiento aplicable para documentar reintegros ante la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, adscrita a la	PROCEDIMIENTO PARA DOCUMENTAR REINTEGROS ANTE LA DGPOP A fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 176 de **su** Reglamento; el procedimiento aplicable para documentar reintegros ante la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, adscrita a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Economía, será el siguiente:

Manual 2008	Manual 2009
Oficialía Mayor de la Secretaría de Economía, será el siguiente:	
Organismo Intermedio	Organismo Intermedio
Paso 1. Reintegra los recursos federales no ejercidos o utilizados para fines distintos a los que fueron autorizados y, en su caso, los intereses generados, determinados del seguimiento y/o las revisiones realizadas por la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento y los Subcomités Técnicos Estatales, que deberán ser depositados en las cuentas establecidas por la TESOFE para tal efecto. (p. 53)	Paso 1. Reintegra […]**, que deberán ser depositados en las cuentas establecidas por la TESOFE para tal efecto, dentro del plazo para la rendición del informe final del proyecto, establecido en la fracción XIV del artículo 30 de las Reglas de Operación del Fondo PYME par el ejercicio 2009, o en un plazo no mayor a 10 días hábiles contados a partir de la fecha en que el Organismo Intermedio tenga conocimiento de la cancelación del proyecto aprobado por el Consejo Directivo del Fondo PYME.** (p. 17 de 20)
Paso 2. Para documentar el reintegro de recursos federales deberá informarlo por escrito a la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento o, en su caso, a la Delegación Federal de la SE, señalando: ▪ Número de folio y nombre del proyecto ▪ Monto del reintegro realizado y fecha del depósito o movimiento bancario realizado ▪ Motivo por el cual se está realizando el reintegro de los recursos federales. ▪ De ser el caso, los motivos por los cuales el depósito no se realizó conforme al plazo establecido en la norma. ▪ Si el motivo del reintegro se debe a la cancelación del proyecto, deberá presentar una relatoría cronológica de acciones realizadas sobre el proyecto, considerando a partir de la fecha de ministración del recurso hasta la fecha en que se efectuó el depósito del reintegro. ▪ En estos casos la Instancia de la	**Nota para documentar el reintegro de recursos federales: El Organismo Intermedio,** deberá informar por escrito a **las Unidades Administrativas de la SPyME o,** en su caso, a la Delegación Federal de la SE, **sobre el reintegro realizado**, señalando: ▪ Número de folio y nombre del proyecto ▪ Monto del reintegro realizado y fecha del depósito o movimiento bancario realizado ▪ Motivo por el cual se está realizando el reintegro de los recursos federales. ▪ De ser el caso, los motivos por los cuales el depósito no se realizó conforme al plazo establecido en la norma. ▪ **De manera cronológica las acciones realizadas sobre el proyecto, considerando a partir de la fecha de ministración del recurso hasta la fecha en que se efectuó el depósito del reintegro; anexando la documentación soporte con que cuente como evidencia de lo señalado en este escrito.** ▪ **Se omite**

Manual 2008	Manual 2009
SPYME responsable del Seguimiento de la SPyME y/o el Subcomité Técnico Estatal que corresponda, deberá presentar el seguimiento del proyecto cancelado. ▪ Anexa copia legible del comprobante bancario, depósito o transferencia interbancaria, el cual deberá cumplir con los requisitos establecidos por la Tesorería de la Federación. Paso 3. Para documentar el depósito de intereses o rendimientos que generen los recursos federales, el Organismo Intermedio deberá informarlo por escrito a la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento o, en su caso, a la Delegación Federal de la SE, señalando: ▪ Número de folio y nombre del proyecto ▪ Monto del depósito de intereses realizado y fecha del depósito o movimiento bancario realizado ▪ Período en que fueron generados los intereses o rendimientos generados. Anexa copia legible del comprobante bancario o transferencia interbancaria, el cual deberá cumplir con los requisitos establecidos por la Tesorería de la Federación, así como copia de los estados de cuenta bancarios y del cálculo que señale el monto correspondiente a los intereses generados por los recursos federales. Paso 4. Envía el expediente con la información para documentar el reintegro a la Instancia de la SPYME responsable del Seguimiento o Delegación Federal de la Secretaría de Economía, conforme al ámbito del proyecto. (p. 54)	▪ Anexa copia legible del comprobante bancario, depósito o transferencia interbancaria, el cual deberá cumplir con los requisitos establecidos por la Tesorería de la Federación. **Nota** para documentar el depósito de intereses o rendimientos que generen los recursos federales: El Organismo Intermedio, deberá informar por escrito a **las Unidades Administrativas** de la SPYME responsable del Seguimiento o, en su caso, a la Delegación Federal de la SE, **sobre el reintegro realizado,** señalando […] **Paso 2**. Anexa copia […] **Paso 4.** Envía el expediente con la información para documentar el reintegro a **la Unidad Administrativa** SPYME **o en su caso a la** Delegación […] (p. 18 de 20)
Instancia de la SPyME responsable del seguimiento	**Se cambia de actor** **Unidades Administrativas de la SPyME**

Manual 2008	Manual 2009
Paso 1. Notifica al Organismo Intermedio, que el reintegro de los recursos federales, incluyendo los rendimientos o intereses financieros que en su caso se hubieran generado, deberá realizarse conforme a los términos establecidos en la normatividad aplicable especificando el procedimiento a seguir, el cual deberá considerar: ▪ Forma de realizar los depósitos a la Tesorería de la Federación (Transferencia Electrónica de Fondos o efectivo). ▪ Datos del depósito o la Transferencia Electrónica de Fondos que sean requeridos por la Tesorería de la Federación para identificar el recurso reintegrado (Clave de rastreo, No de referencia interbancaria, dos copias del comprobante, etc.). ▪ Restricciones para realizar los depósitos de recursos federales mediante cheques. ▪ El depósito de los intereses o rendimientos generados por los recursos federales deberá realizarse: o Sin centavos o Con cheque certificado o de Caja o A través de transferencia interbancaria ▪ Cualquier información que coadyuve a que el Organismo Intermedio realice el depósito de manera correcta y expedita. ▪ Número de cuentas bancarias a nombre de la Tesorería de la Federación, haciendo la aclaración de cuáles son las cuentas para el depósito de recursos federales y cuáles para el depósito de intereses o rendimientos que, en su caso, generen los recursos federales.	**Paso 4.** Notifica […] ▪ **Número de cuentas bancarias a nombre de la Tesorería de la Federación, haciendo la aclaración de cuáles son las cuentas para el depósito de recursos federales y cuáles para el depósito de intereses o rendimientos que, en su caso, generen los recursos federales.** ▪ Forma de realizar los depósitos a la Tesorería de la Federación **así como restricciones para realizar los depósitos de recursos federales.** ▪ **El reintegro de los recursos federales deberá realizarse en efectivo o transferencia electrónica o interbancaria.** ▪ El depósito de los intereses o rendimientos generados por los recursos federales deberá realizarse: sin centavos, a través de transferencia interbancaria, cheque de caja o cheque certificado. ▪ Datos de depósito o la Transferencia Electrónico de Fondos que sean requeridos por la Tesorería de la Federación para identificar el recurso integrado (Clave de rastreo, No. de referencia interbancaria, dos copias del comprobante, etc.) ▪ Cualquier información que coadyuve a que el Organismo Intermedio realice el depósito de manera correcta y expedita **Paso 5. Recibe del Organismo Intermedio el expediente con la información para documentar el reintegro de recursos federales no ejercidos o utili-**

Manual 2008	Manual 2009
	zados para fines distintos a los que fueron autorizados y, en su caso, los intereses generados. **Nota: Los expedientes recibidos por la Delegación Federal de la SE serán remitidos a las Unidades Administrativas de la SPYME, para que ésta tramite el registro de los reintegros.** **Paso 6. Solicita a la Coordinación Administrativa de la SPyME, la realización del trámite de documentación del reintegro de recursos federales y/o depósito de intereses o rendimientos generados, ante la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, para lo cual elaborará escrito que señale:** ▪ **Número de folio y nombre del proyecto** ▪ **Monto del reintegro realizado y fecha del depósito o movimiento bancario realizado** ▪ **De manera sintetizada, el motivo por el cual se está realizando el reintegro de los federales referido por el Organismo Intermedio así como, de ser el caso, los motivos por los cuales el depósito no se realizó conforme al término establecido en la norma.** ▪ **Presenta a través de una relatoría, el seguimiento del proyecto que haya generado el reintegro de recursos, presentando evidencia documental que acredite las acciones de seguimiento efectuadas respecto del proyecto.** ▪ **En caso de que el proyecto sea de ámbito estatal, el seguimiento deberá ser incluido en el escrito que elabore la Delegación Federal para remitir la documentación del reintegro.** **Nota: A este escrito deberá anexar el expediente integrado con:** ▪ **La documentación enviada por**

Manual 2008	Manual 2009
	el Organismo Intermedio y/o Delegación Federal; ▪ **Copia de los acuses de recibo de los documentos elaborados por las Unidades Administrativas de la SPyME o en su caso, la Delegación Federal requiriendo al Organismo Intermedio, el reintegro correspondiente.** ▪ **El formato denominado "Notificación de Reintegro" (Anexo 1); debidamente requisitazo por las Unidades Administrativas de la SPyME.** (p. 19 de 20)
EN EL CASO DE REINTEGROS DETERMINADOS AL CIERRE DEL PROYECTO, RELACION ADOS CON LOS APOYOS OTORGADOS DURANTE EL EJERCICIO FISCAL EN CURSO Y DERIVAD OS DE AHORROS, RECURSOS NO EJERCIDOS EN TIEMPO, RENDIMIENTOS GENERADOS, ETC., DEBERÁN SER REINTEGRADOS A TESOFE A MÁS TARDAR DENTRO DE LOS 15 DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL CIERRE DEL EJERCICIO.	EN EL CASO DE REINTEGROS DETERMINADOS AL CIERRE DEL PROYECTO, RELACION ADOS CON LOS APOYOS OTORGADOS DURANTE EL EJERCICIO FISCAL EN CURSO Y DERIVAD OS DE AHORROS, RECURSOS NO EJERCIDOS EN TIEMPO, RENDIMIENTOS GENERADOS, ETC., DEBERÁN SER REINTEGRADOS **A LA TESORERÍADE LA FEDERACIÓN, DE ACUERDO A LO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 176 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, ASÍ COMO AL ARTÍCULO 30 FRACCIÓN XIV DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL FONDO PYME PARA EL EJERCICIO FISCAL 2009.**

Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)

Evaluación de Impacto
(Reporte Final)

Coordinador General
Hugo Javier Fuentes Castro

Experto en MIPyMES
Rafael Lorenzo Piñón

Experto estadístico
Andrés Zamudio Carrillo

Experto en métodos cualitativos
Lauro Ignacio Mercado Gasca

Experto en levantamiento de campo
Blanca Elena del Pozo

Investigadores
Arturo Baca Millán
Cinthya Rocha Santos
Víctor Aramburu Cano

Asistentes de investigación
Janet Samara Venancio Rodríguez
Luisa Isabel Hernández González
Margarita Cruz Cruz
Miguel Manuel Ramírez Mandujano

México, D. F., 30 de octubre de 2009

Índice

1. Introducción 3
2. Marco muestral y levantamiento 6
2.1 Consideraciones metodológicas para el planteamiento del esquema muestral 6
2.2 Modelos de Medición: entre lo ideal y lo posible 7
2.3. Tamaño de muestra 9
2.4. Tamaño de Estratos 11
2.5 Metodología de Levantamiento 14
3. Productividad 19
3.1. El Índice Malmquist y DEA 20
3.2. Datos 26
3.3. Resultados 30
3.4 A manera de síntesis 35
4. Aproximación cualitativa 37
4.1. Levantamiento de encuesta 37
4.2. A manera de síntesis 51
5. Estimación del impacto del Fondo PyME: Propensity Score Matching y modelo "sólo después". 53
5.1 Estimación con Información Panel. 53
5.2 Estimación "sólo después" con grupo testigo. 61
5.3 A manera de síntesis 64
6. Empresas y empleo 66
6.1 A modo de síntesis 67
7. Conclusiones y Recomendaciones 68
8. Bibliografía 72
9. Anexos 76
Anexo 1 Constitución de estratos. 76
Nota: EmpProvee. son aquellas empresas que estuvieron involucrados en programas dirigidos a crear red de proveedores.Anexo 2. Descripción del cuadro de estratos 76
Anexo 2. Descripción del cuadro de estratos 77
Anexo 3. Comparativo según categorías de apoyo 80
Anexo 4 Categorías de apoyo en 2007 traduciéndolas a la nueva definición de apoyos que se plantean en las ROP 2009 81
Anexo 5. Anexo sobre los cuestionarios. 83

1. Introducción

La evaluación de impacto representa la parte más importante de esta Evaluación Integral 2008-2009, ya que analiza y determina el cumplimiento de los objetivos generales y particulares del programa, en términos de los beneficios económicos y sociales que resultan de su operación y diseño. Una evaluación de impacto se realiza a lo largo del tiempo. La modificación de uno o más aspectos de la realidad ocurre cronológicamente. Pueden definirse tres momentos: antes, durante y después de la intervención. El impacto se observa comparando los estados de la realidad antes y después de la intervención. Antes de la intervención se perfila la llamada línea basal o línea de base, que representa el punto de partida de la intervención y el análisis del impacto.

La intervención es la acción que se ejecuta sobre la realidad y que la transforma en uno o varios aspectos. La evaluación de impacto debe asegurar que el cambio en la realidad obedece a la intervención y no a factores ajenos a ella; es decir, es necesario contar con un mecanismo que garantice que la evaluación "aísla" el impacto del programa de otros factores o situaciones ajenos a éste que están o podrían estar correlacionados con los resultados. Para ello se debe construir un escenario contrafactual, lo que permitirá hacer un ejercicio de simulación sobre lo que hubiera pasado si el programa no se hubiera realizado. La medida para satisfacer esta necesidad es comparar la población sobre la que se intervino con la población que siendo similar a la primera en todo lo demás, no estuvo sujeta a la intervención; se emplea el principio *ceteris paribus*.

Al comparar el grupo de control con el grupo de tratamiento (beneficiarios del programa) antes y después de la intervención, se puede lograr medir el impacto del programa manteniendo al margen otros factores correlacionados con los resultados. Para poder elegir el grupo de control existen diversas metodologías que se dividen en *diseños experimentales* (aleatorios) y *diseños cuasi experimentales* (no aleatorios).

Cabe señalar que no fueron seleccionados grupos de tratamiento y de control aleatorios antes del inicio del programa, y, por ello, como el programa ya está operando no será posible efectuar una evaluación mediante un *diseño experimental*. La presente evaluación empleará un *diseño cuasi experimental* para elegir el grupo de control; con esto se intentará simular las condiciones de un *diseño experimental* a partir de bases de datos de beneficiarios y no beneficiarios mediante técnicas estadísticas.

Los objetivos específicos a lograr en la evaluación de impacto son:

a) Estimación de los efectos e impactos atribuibles al programa en la población que ha sido beneficiada con los apoyos del mismo, con un enfoque retrospectivo o comparativo que pueda ser soporte en un diseño de panel bianual. Cabe señalar que se estimarán los efectos e impactos atribuibles en consideración con las modificaciones realizadas al Programa a partir de 2007 con respecto al otorgamiento de sus apoyos.
b) Generación de una línea basal tomando en cuenta los principales apoyos que otorga el Fondo PyME agrupados en los cinco productos que se ofrecen para los cinco segmentos empresariales. Ello con motivo de estimar posteriormente los efectos e impactos atribuibles en la población próxima a recibir los apoyos del Programa, capturando las condiciones iníciales y los cambios provocados.
c) Establecimiento de grupos de comparación y de control de no beneficiarios, para fortalecer la validez y solidez de las estimaciones.

Para alcanzar estos objetivos la sección de impacto se divide en seis secciones. La primera presenta el diseño muestral a través del cual se obtendrán las empresas beneficiarias y las candidatas a control que servirán para medir el impacto del programa, al mismo tiempo que se valorará la posibilidades y pertinencia para la creación de una línea basal. Asimismo se presentan los resultados del levantamiento.

La segunda sección estima, a partir de la muestra recabada, el cambio en la productividad para las empresas beneficiarias y empresas control a partir de la Técnica de Envolvimiento de Datos, DEA por sus siglas en inglés y el uso del Índice Malmquist.

La tercera sección hace una aproximación cualitativa a la evaluación de impacto utilizando las respuestas que dieron los beneficiarios que participaron en el trabajo de campo sobre su percepción del apoyo.

La cuarta sección realiza la estimación de dos modelos para la evaluación de impacto utilizando la muestra recogida en el trabajo de campo. El primer modelo es el denominado Propensity Score Matching mientras que el segundo es el llamado Modelo “sólo después”.

La quinta sección considera una nueva muestra que se toma a partir de la lista de beneficiarias durante 2007 las cuales agrupan a 1,024 empresas A dichas empresas se les da seguimiento durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009 a fin de conocer el comportamiento del empleo.

La sexta sesión reúne las conclusiones que se han obtenido a lo largo de esta sección.

Como podrá apreciar el lector esta sección busca medir el impacto de Fondo PyME considerando tanto vías cuantitativas como cualitativas a fin de poder tener una aproximación clara, completa y precisa de los efectos que tiene éste en sus beneficiarios.

2. Marco muestral y levantamiento

La Secretaría de Economía desea evaluar el impacto del Fondo de Apoyo para la Micro Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). El Fondo PyME es un mecanismo 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, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas. Dicho apoyo es canalizado a las empresas mediante un organismo intermedio y con el apoyo de los gobiernos estatales, el sector privado, académico u otros participantes que aportan recursos concurrentes a los proyectos.

2.1 Consideraciones metodológicas para el planteamiento del esquema muestral

Típicamente las evaluaciones de impacto buscan medir el grado en que una intervención modifica uno o varios aspectos de la realidad. Por ello, es aconsejable que una evaluación de este tipo se realice a lo largo del tiempo ya que una premisa es que la modificación de uno o más aspectos de la realidad ocurre cronológicamente. El impacto se observa comparando los estados de la realidad antes y después de la intervención. Sin embargo, si sólo se optara por esta alternativa, los resultados de la medición estarían disponibles hasta que se realizaran las dos mediciones en el tiempo. Por tal motivo, para agilizar la derivación de resultados se propone llevar a cabo varias alternativas de medición que permitan ir avanzando con los fines del estudio e ir adquiriendo una visión más completa del fenómeno relacionado con las PyMES.

Se sabe que la evaluación de impacto debe reflejar el cambio debido exclusivamente a la intervención y no a factores ajenos a ella; es decir, es necesario contar con un mecanismo que garantice que la evaluación “aísla” el impacto del programa de otros factores o situaciones ajenos a éste que están o podrían estar correlacionados con los resultados. Una alternativa es construir un escenario contrafactual, lo que permitirá hacer un ejercicio de simulación sobre lo que hubiera pasado si el programa no se hubiera realizado. La medida para satisfacer esta necesidad es comparar la población sobre la que se intervino (que en lo sucesivo se denominará *grupo de tratamiento*) con la población, que siendo similar a la primera en todo lo demás, no estuvo sujeta a la intervención (de aquí en adelante se referirá como *grupo de control*).

Al comparar el grupo de control con el grupo de tratamiento (beneficiarios del programa) antes y después de la intervención, se puede lograr medir el impacto del programa manteniendo al margen otros factores correlacionados con los resultados.

Como el programa ya está operando, no será posible efectuar una evaluación mediante un *diseño experimental*. La presente evaluación empleará un *diseño cuasi experimental* para elegir el grupo de control; con esto se intentará simular las condiciones de un *diseño experimental* a partir de bases de datos de beneficiarios y no beneficiarios mediante técnicas estadísticas. Se utilizará la técnica de *propensity score matching* (PSM), la cual permite calcular, dadas las características de elegibilidad tanto del grupo de tratamiento como del de control, la probabilidad de que los individuos de ambos grupos participen en el programa, considerando ciertas características individuales que permiten hacer a los grupos más comparables.[1] Una vez obtenido el *score* que refleja la probabilidad condicional de participar en el programa, se busca, para cada uno de los beneficiarios, al no beneficiario con el *score* más cercano. Una vez hecha la correspondencia o el "aparejamiento" entre los individuos, se calcula el valor esperado de las variables de resultado (indicadores de impacto) y se obtiene la diferencia entre estos valores como una estimación del impacto del programa.

2.2 Modelos de Medición: entre lo ideal y lo posible

Con base en lo descrito se deduce que es fácil comprender la conveniencia de aplicar tres tipos de modelos de medición de manera ideal:

- Un primer modelo (*modelo sólo después con información retrospectiva*) se concentrará en obtener información relativa a dos momentos en el tiempo. La recolección de información se hará mediante una medición única, esto es, se indagará al informante sobre el estatus actual de la unidad económica y la situación que tenía antes de recibir el apoyo del Fondo PyME; esta última se hará en forma retrospectiva. Una vez recolectada la información, se utilizará el PSM para efectuar el "pareamiento" entre empresas, ya que se dispone de un grupo de tratamiento y uno de control.

- El segundo modelo (*modelo sólo después con grupo de comparación*) se basa en la recolección de información en un sólo momento y se derivan comparaciones entre las unidades que se vieron favorecidas por el programa y las unidades que se establecen como grupo "testigo".

[1] Las características básicas a comparar son: ventas, empleo y pago al trabajo.

- El tercer modelo sería un estudio panel (en adelante será referido como *modelo panel*), en el que se seguiría a los mismos entrevistados en el tiempo y para compararlos mejor se aplicaría la técnica descrita de PSM. La primera medición de que se dispondría sería el equivalente a una medición que serviría de base para comparar lo que sucede en las mismas unidades después del tiempo de exposición a la intervención.

Una de las principales limitaciones del primer modelo, sería el sesgo de recordación en la parte retrospectiva. Esto obedece a que, por lo general, la información recolectada en forma retrospectiva depende de la memoria del informante. Sin embargo, la información que se utilizará para construir los indicadores de impacto, es información contable de la cual existen registros, lo cual puede reducir sensiblemente esta limitante. Aunque existe la posibilidad que el informante pueda sentirse auditado y proporcione información "aproximada".

El segundo modelo, *sólo después con grupo de comparación,* depende fundamentalmente de la "calidad" de grupo testigo que se conforme.

Mientras que el modelo *panel* es el que permitiría derivar las mediciones más precisas y con menor sesgo; lamentablemente, por la falta marcos muestreo, no será posible desarrollar este modelo. En concreto las razones que invalidan el uso del panel son:

- Para la construcción del panel es fundamental contar con una línea basal, la cual deberá de estar compuesta por aquellas empresas que han sido seleccionadas para recibir apoyo, pero que no han sido tratadas, contándose con variables de información previas al apoyo. SPyME no cuenta con una relación de empresas que cumplan esta condición ya que la relación de beneficiarios con la que trabajan no cumple con este aspecto.

- Una opción sería utilizar la base de empresas apoyadas del año 2008, contándose con 4,000 observaciones. Lo anterior, presenta las siguientes limitaciones: [2]
    i. Como ya se señaló la basal debe estar compuesta por empresas aceptadas al programa mas no tratadas. Por lo tanto, no se está cumpliendo al utilizar la información de 2008.
    ii. Adicionalmente se aprecia un tamaño muy pequeño, considerando que en el año 2007 fueron beneficiarias por el Fondo PyME más de 200,000 empresas. Debido a la experiencia en la efectividad en la prueba piloto, se aspira a entrevistar 400 empresas, que dada la tasa de mortandad observada dentro del sector PyME de 33% lleva a un

[2] Se cuenta con 4,000 empresas porque se cuenta con la información de los beneficiarios una vez que haya terminado el proyecto, lo cual puede llevar hasta dos años.

grupo de seguimiento de 264 empresas pasados dos años del levantamiento. Lo anterior deja un grupo poco representativo y pequeño.

Todo lo anterior presenta serias dificultades para obtener una línea basal que cumpla cabalmente con el objetivo para su creación. Lo anterior lleva a desechar el uso del panel, utilizando entonces el modelo de PSM y "sólo después".[3]

2.3. Tamaño de muestra

La evaluación del impacto del programa empleará un enfoque cuantitativo. Se realizará una encuesta a una selección probabilística de unidades económicas beneficiarias. La definición del tamaño de la muestra se hará considerando que se encuestarán poblaciones con proporciones distintas. Esto es, una población que ha sido sujeta a la intervención y una que no lo ha sido. La fórmula de este cálculo es:

$$n = \frac{\left[Z_{1-\alpha/2}\sqrt{2\overline{p}\overline{q}} + Z_{1-\beta}\sqrt{p_1 q_1 + p_0 q_0}\right]^2}{\left(p_1 - p_0\right)^2}$$

Donde:

$Z_{1-\alpha/2}$	=	Es el valor de la distribución normal asociado a un nivel de confianza dado
$Z_{1-\beta}$	=	Es el valor de la potencia
$\overline{p}$	=	Es el valor promedio de p_1 y p_0
$\overline{q}$	=	Es el valor promedio de q_1 y q_0
p_1	=	Proporción esperada de la muestra del grupo 1 (grupo de tratamiento)
p_0	=	Proporción esperada de la muestra del grupo 0 (grupo de control)
q_1	=	Corresponde al valor (1 – p_1)
q_0	=	Corresponde al valor (1 – p_0)

Para este ejercicio se asignaron los siguientes valores a los parámetros[4]:

[3] En el Anexo H. Conformación del padrón de beneficiarios, se hace una recomendación para la construcción de un padrón para Fondo PyME.

[4] El cálculo del tamaño de muestra se efectuó por medio del paquete estadístico STATA/SE 8.0, con el comando sampsi.

Alpha = 0.05
Power = 0.80
p_1 = 0.062
p_0 = 0.03
n_0/n_1 = 0.875

Para el cálculo de tamaño de muestra se propuso un nivel de confianza del 95% (*alpha* = 0.05) ya que se busca tener estimaciones que se ajusten más a la realidad del fenómeno, que permitan captar una estimación más cercana al valor verdadero del parámetro a estimar.

Por su parte, se propone un poder de la prueba de 80% (*power*) porque, según el fenómeno social que se está midiendo, el riesgo de sobreestimar o subestimar la prueba es aceptable.

Respecto de las proporciones que se proponen, es importante señalar que como se desconoce la distribución de los indicadores asociados a poblaciones objeto de estudio, se ha optado por estimar proporciones pequeñas. Bajo el supuesto de proporciones pequeñas se asegura un tamaño de muestra que capte información sobre las variables de interés. Si la proporción menor resulta ser más alta que la estimada se obtendría una muestra superior a la necesaria. No obstante, en este caso no se incurre en "desperdicio" de muestra, puesto que el *alpha* se ajustaría para aumentar el nivel de confianza asociado a ella.

El resultado de usar estos valores en la fórmula son los siguientes tamaños de muestra:

Grupo	Cantidad de entrevistas
n_1 (Tamaño de la muestra del grupo de intervención)	800
n_0 (Tamaño de la muestra del grupo de control)	700

La diferencia en los tamaños de muestra n_0 y n_1 es resultado de la proporción n_0/n_1=0.875 establecida previamente. A su vez, dicha proporción obedece a la mayor homogeneidad esperada entre los negocios, unidades productivas y personas no beneficiadas por los programas como los que sí han obtenido alguna de sus prestaciones. Las MIPyMES nacionales, en general enfrentan una problemática similar (costos elevados, competitividad limitada, inaccesibilidad al crédito, acceso limitado a los mercados, etc.) y disponen más o menos de los mismos recursos para enfrentarla. Sin embargo, las diferencias que puedan existir entre los distintos grupos de MIPyMES se distribuyen por igual entre el grupo de tratamiento y el grupo de control, sobre todo cuando el grupo de control se

constituye con empresas que fueron rechazadas. Este aspecto hace que tanto los beneficiarios como los que no lo fueron sean grupos con relativa homogeneidad. Esta fue la causa que justifica la elección de la proporción señalada.

Asimismo, se buscará que la muestra permita diferenciar, en sentido estadístico, entre beneficiaros de los sectores servicios, industria y comercio mediante la creación de estratos con los que se pueda realizar tal distinción.

Con la información que se recolecte a través de la aproximación metodológica cuantitativa se realizarán análisis estadísticos tanto descriptivos como analíticos. Estos últimos se aplicarán particularmente cuando interese valorar la relación entre variables del fenómeno, sin tener que partir la muestra. Con ello, se buscará disminuir posibles problemas sustentados en la ley de los grandes números que se manifiestan en la inestabilidad de las estimaciones por la insuficiencia de casos de que disponga para realizar los análisis requeridos.

2.4. Tamaño de Estratos

Como ya se señaló anteriormente, los estratos surgen de considerar las categorías de apoyo 2007 y la población 2009, más elementos poblacionales como Mi Tortilla y Capital Semilla.[5] Para el caso específico de las empresas tractoras, se buscó de manera puntual con la SPyME y organismos intermedios, pues se observó que éstas, o por lo menos una parte, no aparecen en la relación de beneficiarios 2007. Lamentablemente la información fu entregada a este equipo evaluador el día 9 de octubre por lo que las respuestas por parte de las empresas fueron pocas y no permiten extraer ninguna conclusión.

Con respecto al tamaño de los estratos es importante señalar que este tipo de muestras se seleccionan generalmente mediante una asignación proporcional al tamaño, esto es, el tamaño muestral del estrato lo determina el tamaño del universo de cada estrato. Por lo tanto, la proporción muestral de cada estrato según su tamaño poblacional, es el que se muestra en la siguiente tabla de estratos.

Tabla 1. Estratos

[5] En el Anexo 1 se aprecian los elementos que constituyen los estratos. En el Anexo 2 se presentan casos especiales en los que se definen los programas y/o proyectos que compusieron los estratos. En el Anexo 3 se describe la muestra a partir de las ocho categorías de apoyo que se prevén en las Reglas de Operación 2007. El Anexo 4 hace un mapeo de las categorías de apoyo en 2007 traduciéndolas a la nueva definición de apoyos que se plantean en las ROP 2009.

Estratos	Población	Asignación proporcional (muestra)	
		Beneficiarios	Control
1 FormEm Ning	22641	81	71
2 FormEm MiTort	3134	11	10
3 FormEm Incub	1751	6	5
4 FormEm Provee	79	0	0
5 InnTecn Mic	920	3	3
6 InnTecn PyM	424	1	1
7 GesEmp Mic	4742	17	15
8 GestEmp PyM	1091	4	3
9 GesEmp Provee	2358	8	7
10 FortE Mic	4902	17	15
11 FortE PyM	2490	9	8
12 FortE Acel	1424	5	4
13 FortE Gac	111	0	0
14 ProyPr Mic	166	1	1
15 ProyPr PyM	65	0	0
16 AccFto Mic	15069	54	47
17 AccFto PyM	6078	22	19
18 AccFto Ksem	965	3	3
19 EvPyme Mic	88325	315	276
20 EvPyme PyM	8293	30	26
21 EvPyme Ksem	285	1	1
22 Otr Mic	37275	133	116
23 Otr PyM	21245	76	66
24 FormEm Acel	340	1	1
Total	**224173**	**800**	**700**

El problema de seleccionar la muestra de esta forma es que algunos estratos, quedan con un tamaño muestral de pocos casos, como el estrato 5, 6, o 14, e incluso algunos quedan con cero casos, como el 13 o 15. Otro inconveniente es que algunos estratos, como el 19, quedan con demasiados casos.

Por lo anterior y a fin de garantizar que cada estrato tuviera los casos suficientes, se hizo un replanteamiento de esta asignación proporcional, y se propuso la siguiente distribución muestral:

Tabla 2. Distribución muestral por estratos			
Estratos	Universo	Uso para estimación de impacto	
		Beneficiarios	Control
1 FormEm Ning	22641	80	74
2 FormEm MiTort	3134	47	43
3 FormEm Incub	1751	23	23
4 FormEm Provee	79	11	8
5 InnTecn Mic	920	17	17
6 InnTecn PyM	424	17	17
7 GesEmp Mic	4742	47	36
8 GestEmp PyM	1091	17	17
9 GesEmp Provee	2358	18	18
10 FortE Mic	4902	48	39
11 FortE PyM	2490	17	16
12 FortE Acel	1424	21	19
13 FortE Gac	111	16	16
14 ProyPr Mic	166	27	26
15 ProyPr PyM	65	8	9
16 AccFto Mic	15069	73	70
17 AccFto PyM	6078	49	45
18 AccFto Ksem	965	17	18
19 EvPyme Mic	88325	49	33
20 EvPyme PyM	8293	54	47
21 EvPyme Ksem	285	38	31
22 Otr Mic	37275	46	35
23 Otr PyM	21245	48	47
24 FormEm Acel	340	14	15
Total	**224173**	**802**	**719**

Si bien es cierto que esta distribución muestral está basada en la asignación proporcional de la Tabla 1, también lo es que tiene su cuota de arbitrariedad. Esta distribución busca garantizar que cada estrato tenga los casos suficientes de forma tal que puedan proporcionar información para cada estrato. Además, no deja de considerarse el tamaño poblacional de cada estrato el cual también está

determinando la cuota muestral del mismo. Esto es, la distribución muestral es alcanzable dado el tamaño poblacional de cada estrato. Por ejemplo, para los estratos 4 y 15 se pueden realizar hasta 5 y 4 intentos, respectivamente, para obtener una entrevista efectiva, lo cual es factible. En suma, los criterios utilizados son, la asignación proporcional, su cuota de arbitrariedad y la validación mediante la factibilidad de cubrir las cuotas por estrato dado el tamaño poblacional de cada uno de ellos.

2.5 Metodología de Levantamiento

A partir de la identificación de los estratos, los cuales surgen, como ya se apreció, de considerar los tipos de apoyo y la población objetivo del programa, se definieron los requerimientos de información para realizar el levantamiento y hacer factible la estimación de impacto. La siguiente tabla muestra dichos requerimientos de información.

Tabla 3. Requerimientos de información

Población objetivo	Periodos a levantar	Restricciones
Beneficiarios 2007 (grupo de tratamiento)	2006 y 2008	Únicamente hayan recibido el apoyo en 2007.
Candidatos a grupos de control 2007	2006, 2007 y 2008	Que nunca hayan recibido el apoyo. Que hayan solicitado el apoyo en 2007 y fueron rechazados. Bola de nieve. Sección Amarilla

La meta consistió en levantar un total de 1500 entrevistas, de las cuales 800 corresponden a beneficiarios del Fondo PyME durante 2007 y 700 corresponden a empresas candidatas a formar parte del grupo de control.

A fin de obtener las entrevistas necesarias, se realizaron diversas actividades, entre las que se encuentran: entrevistas telefónicas, concertación de entrevistas vía telefónica y visitas al domicilio de las empresas candidatas. En total, se requirieron 40,348 intentos para obtener las 800 entrevistas con los beneficiarios del programa (el tamaño del marco muestral fue de 224,173 registros de empresas beneficiarias).[6]

[6] Es importante señalar que de los 224,173 registros que contiene la base 2007, 104, 909 (47%) se encuentran repetidos, ya que se trata del mismo beneficiario que recibe un apoyo distinto, o en su caso recibe ministraciones del mismo apoyo.

Como ya se mencionó, fue necesario realizar varias actividades para obtener la información necesaria, la Tabla 4 resume las actividades relacionadas con el tipo de contacto que se requirió realizar. La fase telefónica permitió concertar citas y en su caso, lograr entrevistas completas. En la fase cara a cara se concertaron citas, se asistía directamente para levantar la información, se utilizó la estrategia de "Bola de Nieve" para contactar nuevas empresas o en su caso la sección amarilla.

Tabla 4. Forma de obtener la información		
	Fase telefónica	Fase cara a cara
Muestra con apoyos entregados a beneficiarios (224,173 registros)	X	X
Concertar citas para entrevistas con Beneficiarios PyME y Control	X	X
Asistir directamente a la empresa para aplicar entrevista		X
Bola de nieve para identificar entrevistados control		X
Sección amarilla para identificar entrevistados control		X
Lograr entrevistas completas	X	X

A fin de lograr realizar las entrevistas cara a cara con las empresas, fue necesario en primer lugar contactar vía telefónica a éstas para concertar una cita y acudir a las instalaciones de la misma. En el caso de que se tuviera algún error en el número telefónico disponible, se asistió directamente a la dirección sin realizar una cita previa, lo mismo se realizó en el caso de empresas con domicilio cercano.

Se contó con dos tipos de cuestionarios, uno emprendedores y gacelas y otro general. El cuestionario para emprendedores y gacelas contiene las empresas beneficiadas por la categoría de apoyo I (Formación de Emprendedores y Creación de Empresas) además de las ya mencionadas Gacelas. El cuestionario general abarca el resto de categorías de apoyo.[7]

Es importante señalar que estos cuestionarios son fruto de un arduo proceso de diseño dentro del cual se encuentra el levantamiento de una prueba piloto. En este proceso se utilizaron las técnicas e instrumentos que permiten obtener la información más completa y eficiente de las empresas encuestadas. [8]

Del total de registros disponibles, fueron tocados 28,418, a partir de los cuales se realizaron los 40,348 intentos por lograr entrevistas, obteniendo las 800

[7] El Anexo Metodológico contiene los cuestionarios que fueron aplicados en campo.
[8] El Anexo 5 hace una descripción del proceso que siguió el diseño de los cuestionarios.

entrevistas completas con los beneficiarios del programa. La siguiente tabla resume el esfuerzo realizado para obtener las entrevistas.

Tabla 5. Entrevistas efectivas		
Intento	**Entrevistas logradas**	**Nivel de esfuerzo**
Primer intento (28,604)	352	81.3
Segundo intento (7,316)	257	28.5
Tercer intento (3,038)	182	16.7
Cuarto intento (946)	6	157.7
Quinto intento (444)	3	148

Analizando el número de intentos fallidos se observó que en 547 casos la entrevista fue incompleta. De las 547 entrevistas incompletas, en el primer intento se tuvieron 219, en el segundo 154, en el tercero 81, para el cuarto 53 y finalmente el quinto intento se presentaron 40 entrevistas no completadas.

En el caso de los restantes 39,001 intentos que no terminaron en entrevista, en 7,648 casos se debió a algún tipo de defecto en la base de datos o porque no cumplía con las condiciones/restricciones que se impusieron para hacer el levantamiento. Un ejemplo es el que el beneficiario no haya sido apoyado por Fondo PyME.

En la siguiente tabla se muestra el detalle de los intentos que por problemas en la base de datos o por incumplimiento con las restricciones impuestas no fue posible concretar la entrevista.

Tabla 6. Casos por defectos de la base o no pasó la restricción	
Equivocado	1,857
No pasó restricción	1,443
No recibió ningún apoyo	957
No existe	926
No escuchó de la Semana PyME, Talleres, Conferencia, Pláticas	838
Fuera de servicio/ no disponible	782
No es empresa	454
Negocio desocupado	214
Fax	154
No tenía empresa en 2006	23

Total	**7,648**

Para el resto de casos fallidos se encontraron las siguientes causales: i) en 11,603 intentos el contacto no estaba disponible al momento para contestar la llamada, ii) en 13,043 casos se trató de entrevistas que se intentaron a través de vía telefónica pero no se pudieron concluir (estatus de último contacto), iii) en 6,154 casos, son contactos que se hicieron, pero sobre los cuales no se tiene información del resultado preciso debido a deficiencias de registro, iv) en 540 casos, se tuvo una sobrecuota debido a que ya se contaba con el número de entrevistas requeridas para el rubro, v) finalmente en los 13 intentos restantes, la empresa no recibía aun el apoyo del programa debido a que éste se encontraba en trámite

En lo que se refiere a las entrevistas realizadas a las empresas que fueron candidatas al grupo de control, es decir, formado por aquellas empresas que no recibieron ningún apoyo por parte del Fondo PyME y cuya información fue utilizada para obtener impactos del programa en las empresas beneficiarias, se tuvieron un total de 719 entrevistas realizadas, de las cuales 198 corresponden al cuestionario de emprendedores/gacelas y 521 a el resto de las empresas beneficiarias de acuerdo a lo presentado en la siguiente tabla.

Tabla 8. Entrevistas realizadas a empresas que no recibieron apoyo del programa (grupo de control)

Número de visitas a la empresa	Emprendedores	Resto	Total
	Entrevistas completadas	Entrevistas completadas	
1	186	511	697
2	12	8	20
3	0	1	1
4	0	1	1
Total	**198**	**521**	**719**

La muestra de empresas de control se obtuvo a través de dos mecanismos principalmente: bola de nieve y consulta en directorio. El primero consiste en preguntar a cada entrevistado si conoce a alguna empresa con características similares a la suya pero que no haya sido beneficiaria de Fondo PyME. Esta estrategia opera bajo el principio de que los productores pertenecen a redes sociales en torno al negocio; es decir, que conocen a otros productores de su mismo giro. Como se trataba de contactar a empresas del mismo giro y similares características, este mecanismo resultó funcional.

En algunos casos el giro particular de la empresa entrevistada era poco común y el entrevistado no pudo dar alguna referencia sobre otra empresa con características similares. Cuando sucedió esta se recurrió a la búsqueda en directorios empresariales para encontrar a las empresas que reunieran el perfil buscado.

Se recurrió, en la medida que los Organismos Intermedios lo permitieron, a empresas que hayan sido rechazadas en el proceso de selección para el apoyo.

El número de entrevistas control es menor pero cercano al de entrevistas de beneficiarios (87.5 por ciento del tamaño de la muestra de beneficiarios). Por ello se intentó contactar a un control por cada beneficiario y se instruyó dejar te gestionar o cancelar las citas cuando se alcanzó el número requerido.

3. Productividad

Uno de los factores en los que busca impactar el Fondo PyME a través del otorgamiento de apoyos es el fomento de la productividad, factor fundamental para el desarrollo, consolidación, viabilidad, sustentabilidad y competitividad de la Pequeña, Micro y Mediana empresa.

La estimación de la productividad ha sido un tópico que ha tenido un amplio crecimiento en los últimos diez años, así lo muestran las múltiples publicaciones que han aparecido en el medio académico desde 1998 a la fecha. Pero más allá de lo que puede ser el valor científico de todos estos desarrollos teóricos y técnicos en cuanto la expansión del conocimiento, está su cada vez más amplia aplicación tanto en el sector público y privado, para la generación de diagnósticos, la medición del desempeño y el establecimiento de estrategias.[9]

Para hablar sobre la utilidad que ha tenido la evaluación de la productividad en el sector público y, en concreto, en el ámbito de la gestión, vale la pena señalar trabajos como los de Kittelsen (1999) Bogetoft (1995), Bogetoft (2000), Yaisawarng (2001), que han combinado aspectos de la literatura de agencia con las evaluaciones a fin de medir el desempeño y generar mecanismos incentivadores que son de gran utilidad para los funcionarios públicos. En este sentido se debe resaltar que, como práctica en los países desarrollados, los indicadores de gestión han pasado de ser un mero mecanismo de control vertical, a un instrumento de uso para las organizaciones públicas a fin de aprender y compartir mejores prácticas. [10]

Para el sector privado se ha convertido en un indicador para entender la evolución de un sector productivo, generar rankings de desempeño, construir indicadores y alimentar sistemas de incentivos. Asimismo el sector público puede utilizar estos trabajos a fin de apoyar con políticas públicas que propicien la mejora de la productividad o interviniendo a fin de propiciar la competencia o para el establecimiento de medidas regulatorias. Ejemplos de este tipo de trabajos y aplicaciones son múltiples y se pueden apreciar Fuentes (2003), Müller (2008), Färe, Grosskopft y Margaritas (2008).

La aplicación en el sector PyME es un hecho consumado que se aprecia en trabajos como García-Borbolla, Herrera, Larrán, Sánchez Gardel (2007) y Portillo-García Pintos (2004), para el caso español; Espinosa (2008), Alvarez y Crespi (2003) para el caso chileno. Pestana (2005) para el cado portugués.

---

[9] Se está haciendo referencia a la Productividad Total de Factores (PTF). No se consideran estimaciones parciales ya que como lo muestra la teoría económica, este tipo de mediciones tiene serias deficiencias al padecer sesgos (*bias*). Un ejemplo típico es la productividad del trabajo (Producto/No. de Trabajadores)

[10] De hecho se han generado espacios en web, club de clasificaciones y grupos de referencia para fomentar las mejores prácticas dentro de las organizaciones públicas. También se debe señalar que existen agencias gubernamentales que utilizan las estimaciones de eficiencia y dentro de estas se encuentra The Netherlands Electricity regulatory Service (2000) y New South Wales Treasury (2001). British Audit Comisión (2000) utiliza la información proporcionada por estas técnicas para evaluar a los productores de servicios públicos.

A fin de medir la productividad se utilizará el Índice Malmquist que mide el cambio en la Productividad Total de los Factores y permite descomponer éste en cambio en eficiencia y cambio tecnológico. La técnica que se utilizará para estimar el Índice Malmquist será la Técnica de Envolvimiento de Datos, conocida por sus siglas en inglés como DEA.

La elección de esta técnica responde a diferentes razones. Si se analizan los estudios realizados en torno a la evaluación del desempeño gubernamental y privado, se puede apreciar que prepondera el uso de DEA. De acuerdo a Agrell y Bogetoft (2001) las razones que explican esta preferencia se encuentran en que permite de manera sencilla manejar el hecho que las entidades públicas y privadas generan múltiples productos con múltiples insumos, al mismo tiempo que, por lo amigable de su diseño y construcción, se vuelve transparente y fácilmente asimilable. A su vez existe la posibilidad de generar un "bench marking" y con ello le permite a la empresa tener referentes reales a fin de mejorar sus prácticas. Adicionalmente, de cuerdo a Agrell y Bogetoft, DEA es más apropiado cuando "existe incertidumbre acerca de la estructura de la tecnología (tasas de sustitución etc.)", hecho que prepondera en el análisis empírico.[11]

En la sección "El Índice Malmquist y DEA" se presenta un análisis más detallado de la estimación del Índice y de la técnica DEA. La última sección denominada "Datos" presenta las variables que alimentan la estimación de la productividad para la evolución de Fondo PyME así como la base de datos. Más adelante se presenta la sección de resultados y por último se hace una síntesis de lo encontrado.
.

3.1. El Índice Malmquist y DEA

El Índice Malmquist se ha convertido en una aproximación muy utilizada para evaluar el cambio productivo y la descomposición de los factores que lo promovieron. Esta herramienta se ha aplicado en muchos campos teniendo como ejemplos el ámbito de los seguros, la banca y la regulación entre otros. Las técnicas que se han utilizado para evaluar el Índice Malmquist han sido también diversas, pasando de DEA a la programación lineal paramétrica, hasta incluso la econometría.

En esta sección se describe la teoría subyacente a la construcción de un índice de Productividad Total de los Factores Malmquist utilizando funciones de distancia orientadas a los productos, así como la manera de estimar estas funciones usando métodos de tipo DEA. Estos métodos se basan en los presentados en (Färe, et al., 1994). Se comenzará entonces por presentar los

[11] Existen otras posibilidades de estimación del Índice Malmquist como la que presentan Fuentes, Grifell y Perelman (2001) a través de una aproximación paramétrica utilizando funciones distancia estocásticas.

conceptos básicos que permitan modelar la tecnología y medir la eficiencia de las unidades productivas.

Sea $Y^t = (y_1^t, y_2^t, ..., y_M^t) \in \Re_+^M$ el vector de productos producido utilizando en el periodo t el vector de insumos $X^t = (x_1^t, x_2^t, ..., x_N^t) \in \Re_+^N$. La tecnología del periodo t determina las combinaciones de insumo y producto que resultan posibles. Es posible definir entonces al Conjunto de Producción G^t, como:

$$G^t = \{(Y^t, X^t) : X^t \text{ permite producir } Y^t\}, \; t = 1,...,T \qquad (1)$$

El conjunto de productos, $P^t(X^t)$, está constituido por todos los vectores de productos que son alcanzables dado el conjunto de insumos en t, considerando la tecnología definida en G^t:

$$P^t(X^t) = \{Y^t : (X^t, Y^t) \in G^t\}, \quad t = 1,...,T \qquad (2)$$

El conjunto de productos se construye bajo los supuestos siguientes: cerrado, acotado, convexo y satisface la estricta disponibilidad de productos. La isocuanta asociada al conjunto de productos, Isoq $P^t(X^t)$**,** viene definida por:

$$\text{Isoq}\, P^t(X^t) = \{Y^t : Y^t \in P^t(X^t), \theta Y^t \notin P^t(X^t), \theta \in (1, +\infty)\}, \qquad t = 1,...,T \qquad (3)$$

Por su parte, el conjunto eficiente perteneciente a la Isocuanta, Isoq $P^t(X^t)$, representado por Eff $P^t(X^t)$ está definido como:

$$\text{Eff}\, P^t(X^t) = \{Y^t : Y^t \in P^t(X^t), Y'^t \notin P^t(X^t), Y'^t \geq Y^t\}, \qquad t = 1,...,T \qquad (4)$$

entonces:

Isoq $P^t(X^t) \supseteq$ Eff $P^t(X^t)$. (5)

El anterior análisis es fácilmente extensible a un periodo siguiente, $P^{t+1}(X^{t+1})$. También se utilizarán conjuntos de productos que combinan información de distintos periodos, siendo $P^{t+1}(X^t)$ el conjunto de posibilidades de producción para la tecnología del periodo t+1 y con el conjunto de insumos del periodo t:

$$P^{t+1}(X^t) = \{Y^t : (X^t, Y^t) \in G^{t+1}\}, \qquad t = 1,...,T \qquad (6)$$

Relacionado con este conjunto, se puede definir la isocuanta, Isoq $P^{t+1}(X^t)$, y el conjunto eficiente de producción, Eff $P^{t+1}(X^t)$. Todo lo anterior se puede repetir para $P^t(X^{t+1})$ el conjunto de posibilidades de producción para la tecnología del periodo t y con el conjunto de insumos del periodo t+1.

Dentro de este contexto teórico se puede definir la función distancia creada por Shephard (Shephard, 1970) [6]

$$D_o^t(X^t, Y^t) = \text{Min}\left\{\theta : \frac{Y^t}{\theta} \in P^t(X^t)\right\} \qquad (7)$$

siendo

$$D_o^t(X^t, Y^t) \leq 1$$

Si $D_o^t(X^t, Y^t) = 1$ significará que el producto Y^t obtenido con la combinación de insumos X^t se encuentra sobre la isocuanta. En el caso de que $D_o^t(X^t, Y^t) < 1$ indicará que Y^t está por debajo del nivel de producción que debería alcanzarse dada las posibilidades definidas por la tecnología, sujeto a la cantidad de insumos utilizados. Supóngase que $D_o^t(X^t, Y^t) = 0.8$, este valor indicaría que el nivel de producto obtenido, Y^t, equivale a un 80% del nivel máximo de producto que se puede alcanzar dada la tecnología disponible y el nivel de insumos aplicados, X^t. Obsérvese a su vez, que esto indica que el nivel de producción Y^t debe aumentar en $\frac{1}{\theta}$ para alcanzar el producto máximo, sobre nuestro ejemplo sería $\left(\frac{1}{0.8} = 1.25\right)$, es decir un crecimiento del 25%. De esta manera se hace una proyección radial o equiproporcional del vector de productos observados para alcanzar la ubicación sobre la frontera.

Las funciones distancia para periodos diferentes $D_o^{t+1}(X^t, Y^t)$ y $D_o^t(X^{t+1}, Y^{t+1})$ se definen como:

$$D_o^{t+1}(X^t, Y^t) = \text{Min}\left\{\theta : \frac{Y^t}{\theta} \in P^{t+1}(X^t)\right\}, \tag{8}$$

$$D_o^t(X^{t+1}, Y^{t+1}) = \text{Min}\left\{\theta : \frac{Y^{t+1}}{\theta} \in P^t(X^{t+1})\right\} \tag{9}$$

La primera define la distancia del producto obtenido durante el periodo t, Y^t, respecto al que se hubiera podido alcanzar haciendo uso de la combinación de insumos del propio periodo, X^t, pero sujeto a las restricciones tecnológicas del periodo t+1. Por su parte $D_o^t(X^{t+1}, Y^{t+1})$ indica la diferencia entre el producto generado en el periodo t+1, y el que pudiera haberse alcanzado haciendo uso de la misma combinación de factores pero enfrentándose al Conjunto de Producción (tecnología) del periodo anterior, es decir t. En ambos casos el resultado del indicador puede ser mayor, igual o inferior a uno. La interpretación es idéntica a la anteriormente señalada para los casos donde el resultado es igual o menor a la unidad, en tanto que si es mayor a la unidad implica que el nivel de producto de un periodo está por encima de las posibilidades representadas por la tecnología prevaleciente en el otro.

Una función distancia en el espacio de los productos cumple con un conjunto de propiedades entre las cuales se quiere destacar el ser homogénea de grado 1 respecto a Y.[7]

Son Caves, Christensen y Diewert (Caves *et al*., 1982:1393-1414), quienes introducen el Índice Malmquist de Productividad en un contexto donde la estructura de producción es diferente para dos productores y en el que resulta sencillo realizar una extensión a dos periodos. El índice de Productividad Total de Factores (PTF) Malmquist mide el cambio en la PTF entre dos puntos

calculando el cociente de las distancias de cada uno de los puntos en relación con la frontera que representa una tecnología común.

El índice de cambio en la PTF de Malmquist (orientado a los productos) permite evaluar los cambios ocurridos entre el período t (considerado como base), y el período t+1 (la tecnología del período t se toma como referencia). Esta medición viene dada por:

$$M_o^t\left(X^t, Y^t; X^{t+1}, Y^{t+1}\right) = \left(\frac{D_o^t(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_o^t(X^t, Y^t)}\right), \qquad (10)$$

Es posible calcular un indicador similar, usando la tecnología del periodo t+1 como referencia, lo cual da lugar a:

$$M_o^{t+1}\left(X^t, Y^t; X^{t+1}, Y^{t+1}\right) = \left(\frac{D_o^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_o^{t+1}(X^t, Y^t)}\right), \qquad (11)$$

donde la notación $D_o^{\beta}\left(X^{\alpha}, Y^{\alpha}\right)$ representa la distancia desde la observación del período α a la tecnología del período β. $D_o^{\alpha}\left(X^{\alpha}, Y^{\alpha}\right)$ representa la distancia de la observación del periodo α a la tecnología en este mismo. Un valor del cociente de la ecuación (11) mayor que 1 indicará una mejora en la PTF; por ejemplo, un valor de 1.10 corresponde a un 10% de incremento en la PTF

Partiendo de las dos mediciones anteriores es posible definir la media geométrica de la siguiente forma:

$$M_o(X^t, Y^t, X^{t+1}, Y^{t+1}) = \left[\left(\frac{D_o^t(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_o^t(X^t, Y^t)}\right)\left(\frac{D_o^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_o^{t+1}(X^t, Y^t)}\right)\right]^{1/2}$$

(12)

Retomando el trabajo de (Caves, 1982:1393-1414), una aproximación alternativa es el Índice Malmquist definido por Färe (Färe *et. al*., 1994) que se concreta como:

$$M_{oc}(X^{t+1}, Y^{t+1}, X^t, Y^t) = \frac{D_{oc}^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_{oc}^t(X^t, Y^t)} \times \left[\left(\frac{D_{oc}^t(X^{t+1}, Y^{t+1}}{D_{oc}^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})}\right)\left(\frac{D_{oc}^t(X^t, Y^t)}{D_{oc}^{t+1}(X^t, Y^t)}\right)\right]^{1/2}$$

donde

$$\frac{D_{oc}^{t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1})}{D_{oc}^t(X^t, Y^t)}$$ Cambio en Eficiencia Técnica

(13)

$$\left[\left(\frac{D_{oc}^{t}(X^{t+1},Y^{t+1}}{D_{oc}^{t+1}(X^{t+1},Y^{t+1})}\right)\left(\frac{D_{oc}^{t}(X^{t},Y^{t})}{D_{oc}^{t+1}(X^{t},Y^{t})}\right)\right]^{1/2}$$ Cambio Tecnológico [8]

(14)

Esta aproximación permite separar el cambio registrado en la productividad en dos elementos, cambio en eficiencia (CE) y cambio tecnológico (CT).

Ahora bien, es importante considerar que ante la presencia de rendimientos variables a escala el Índice Malmquist no evalúa correctamente los cambios en productividad, por lo que (Färe et. al., 1994) sugirieron una descomposición adicional de la ecuación (1), por la cual la medida de cambio en la eficiencia técnica podría descomponerse en dos elementos; un componente de Cambio en la Eficiencia Técnica "Pura" (CETP), y un componente de Cambio en la Eficiencia de Escala (CEE). Esto se hace introduciendo algunas funciones distancia con Rendimientos Variables a Escala (VRS, sus siglas en inglés), a fin de obtener la siguiente expresión [9]:

$$M_{ov}(X^{t+1},Y^{t+1},X^{t},Y^{t}) =$$

$$\frac{D_{ov}^{t+1}(X^{t+1},Y^{t+1})}{D_{ov}^{t}(X^{t},Y^{t})}\times\left(\left[\left(\frac{D_{ov}^{t}(X^{t},Y^{t})}{D_{ov}^{t+1}(X^{t+1},Y^{t+1})}\right)\left(\frac{D_{oc}^{t+1}(X^{t+1},Y^{t+1})}{D_{oc}^{t}(X^{t},Y^{t})}\right)\right]\left[\left(\frac{D_{oc}^{t}(X^{t+1},Y^{t+1}}{D_{oc}^{t+1}(X^{t+1},Y^{t+1})}\right)\left(\frac{D_{oc}^{t}(X^{t},Y^{t})}{D_{oc}^{t+1}(X^{t},Y^{t})}\right)\right]\right)^{1/2}$$

(15)

Donde el cambio en la productividad se define como el producto de los tres elementos, es decir por sus siglas: CETP * CEE *CT.

Esta descomposición ha sido criticada por varios autores porque mide el cambio tecnológico respecto a la tecnología bajo Rendimientos Constantes a Escala (CRS por las siglas en inglés), en lugar de una tecnología bajo VRS. Se han propuesto alternativas diversas para la solución de este problema; sin embargo, ninguna de ellas goza de amplia aceptación (véase Balk, 1999: 680-682 y Grifell y Lovell, 1999: 680-682; para una discusión sobre esta cuestión).

Una atractiva utilidad para la realización de un análisis empírico usando el Índice Malmquist es resultado del trabajo de (Färe *et. al*., 1994:), demostrando que la estimación de las funciones distancia es sencilla aplicando técnicas de programación lineal como DEA. De esta manera no es necesario parametrizar la función distancia y por tanto tampoco se requiere calcular los parámetros asociados.

La técnica DEA utiliza, en concreto, la programación lineal no paramétrica para construir la frontera eficiente, partiendo de información observada y recopilada respecto al proceso de producción; esto permite realizar estimaciones radiales

de eficiencia técnica tanto desde el espacio de los productos (comparación del producto alcanzado, respecto al producto máximo que pudiera obtenerse haciendo uso eficiente de la combinación de insumos utilizados en el proceso de fabricación) como desde el espacio de los insumos (comparación entre la combinación de insumos utilizada y aquélla que permitiría alcanzar el mismo nivel de producto operando de manera eficiente). Lo anterior, permite analizar y evaluar el desempeño de las unidades de producción desde cada una de estas perspectivas.[10]

Los programas diseñados para estimar las funciones distancia bajo rendimientos constantes a escala son:

Para $D_{oc}^{t}\left(X^{t}, Y^{t}\right)$

$$\left.\begin{array}{lll} \underset{\Theta,t}{Max}\,\Theta & & \\ s.a. & X^{tK} \geq X^{t}\lambda & (16a) \\ & \Theta Y^{tK} \leq Y^{t}\lambda & (16b) \\ & \lambda \geq 0 & (16c) \end{array}\right\} (16)$$

La restricción (16a) indica que el nivel de insumos empleado por la unidad K debe ser igual o mayor a la combinación lineal convexa de las empresas utilizadas como referencia para la construcción de la frontera. La restricción (16b) muestra que el nivel de producto generado por la unidad K y corregido por Θ debe ser igual o menor al producto representado por la combinación lineal convexa de las empresas que constituyen la referencia. La restricción (16c) asegura la no negatividad de λ que representa la combinación lineal de las empresas eficientes.

La programación de los restantes elementos necesarios para la obtención del Índice Malmquist es:

Para $D_{oc}^{t+1}\left(X^{t+1}, Y^{t+1}\right)$

$$\left.\begin{array}{lll} \underset{\Theta,t}{Max}\,\Theta & & \\ s.a. & X^{t+1,K} \geq X^{t+1}\lambda & (17a) \\ & \Theta Y^{t+1,K} \leq Y^{t+1}\lambda & (17b) \\ & \lambda \geq 0 & (17c) \end{array}\right\} (17)$$

Para $D_{oc}^{t}\left(X^{t+1}, Y^{t+1}\right)$

$$\left.\begin{array}{lll} \underset{\Theta,t}{Max}\,\Theta & & \\ s.a. & X^{t+1,K} \geq X^{t}\lambda & (18a) \\ & \Theta Y^{t+1,K} \leq Y^{t}\lambda & (18b) \\ & \lambda \geq 0 & (18c) \end{array}\right\} (18)$$

Para $D_{oc}^{t+1}(X^t, Y^t)$

$$\left.\begin{array}{lll} \underset{\Theta,t}{Max}\,\Theta & & \\ s.a. & X^{tK} \geq X^{t+1}\lambda & (19a) \\ & \Theta Y^{tK} \leq Y^{t+1}\lambda & (19b) \\ & \lambda \geq 0 & (19c) \end{array}\right\} (19)$$

Para el caso de tecnología con rendimientos variables a escala la flexibilidad de DEA permite trabajar con ellos. Con este fin, la anterior programación requiere ser modificada añadiendo en cada uno de los elementos la restricción $\sum\lambda = 1$.

Además del hecho de no requerir definir una forma funcional a través de la programación lineal no paramétrica, se encuentran ventajas adicionales tales como:

- La posibilidad de modelar procesos donde existen múltiples productos así como insumos. Además permite la introducción de insumos discrecionales, de variables de entorno y la generalización del modelo para incorporar la opinión de expertos.
- Dado que en este trabajo se incorpora un planteamiento tradicional de DEA, se está empleando una medición radial lo cual permite tener una interpretación directa del efecto que tiene la eliminación de la ineficiencia técnica sobre los costos (cuando trabajamos desde el espacio de los insumos) o bien sobre los ingresos (realizando el análisis desde el espacio de los productos).

Se debe resaltar que si el Índice tiene un valor igual a uno significa que no hubo cambio en la productividad en la entidad analizada. Si este fuera 1.20, se interpretaría que se observó un incremento de 20% y si el resultado fuera .80, se debería de interpretar como una disminución el 20%.

3.2. Datos

Ya que el Índice Malmquist estudia el cambio en la productividad será necesario contar con dos grupos de información de la empresa estudiada en el tiempo. Esos dos periodos se pueden identificar como antes y después de la entrada al programa. Asimismo las empresas estudiadas serían aquellas que recibieron el apoyo y aquellas que no lo obtuvieron. Se utilizará la encuesta levantada de manera propia, la cual tiene 800 entidades beneficiarias y 700 no apoyadas.

La información que se utiliza para la estimación está relacionada a el (los) producto (s) que genera la empresa y los insumos involucrados que son utilizados.

Como producto se entiende el resultado del proceso productivo en que se involucra tecnología e insumos. Los insumos son todos los elementos que

están relacionados en el proceso productivo y que en términos genéricos se clasifican como: trabajo, capital, energía y materiales.

Para medir la producción existen dos alternativas: i) la medición de la producción en términos de volumen por producto o servicio, y ii) ventas totales en caso de existir una alta heterogeneidad en las empresas que impide agrupar los productos. En nuestro caso se deberá de utilizar la segunda aproximación ya que Fondo PyME apoya a empresas que pertenecen a diversos sectores-ramas y clases. Si bien se realizará un esfuerzo por agrupar a las empresas en grupos a fin de reducir la heterogeneidad es preferible este ejercicio.

Por parte de los insumos se considera que existen dos grandes alternativas de medición, aquella que toma el volumen de consumo en término de las unidades propias de cada insumo (KW, litros o kilos) o aquellas aproximaciones que consideran el costo pagado. Por su parte los insumos pueden clasificarse en diferentes grupos: trabajo, capital, materiales y energía. En nuestro caso, siguiendo una aproximación que pueda agrupar a diferentes empresas se utilizarán dos insumos: trabajo y capital.

Para el trabajo se tomarán el monto pagado para este insumo. El hecho de elegir esta vía y no el número de trabajadores propios, responde a que es factible que las empresas realicen *outsourcing*, al mismo tiempo que puede captar más la heterogeneidad de este factor. De hecho en la estimación al pago al trabajo se sumó el pago a outsourcing. [12]

Para el capital se utilizará la Superficie total de planta (m^2). Se incluyen las construcciones relacionadas con el proceso de producción así como jardines, andadores, estacionamientos, espacios baldíos y construcciones antiguas no relacionadas a la producción.

Si bien los insumos han sido medidos de manera estándar de acuerdo a la literatura es necesario aclarar las razones por las que se utilizó como medición del capital los metros cuadrados de construcción y no una aproximación financiera. El uso del tamaño de la construcción ha sido de uso muy extenso en trabajos avocados a evaluar la productividad y/o la eficiencia aplicada a diferentes sectores. Se puede señalar trabajos como Försund y Kalhagen (1999) y de Mateo, Coelli y O´Donell (2005). El uso de esta aproximación parte del hecho de que si no hay información sobre inversión los metros pueden ser una buena aproximación a la cantidad pagada, invertida.[13]

[12] El pago al trabajo incluye sueldos y salarios pagados, contribuciones a seguridad social, otras prestaciones, utilidades repartidas a trabajadores y bonos de desempeño.

[13] Puede haber otras situaciones donde la utilización de la inversión como input capital puede ser "dudosa". Piense en el caso de dos oficinas bancarias: una situada en el centro de negocios de la ciudad y otra en un barrio periférico. El precio, la inversión, del metro cuadrado de oficina en el centro puede ser 10 veces, o más, superior al de la otra oficina. Si utiliza como aproximación al capital la inversión realizada siempre vas a encontrar que la oficina situada en el centro de la ciudad es muy ineficiente. Una solución puede ser utilizar los metros cuadrados que utiliza cada una de las oficinas como una aproximación al capital. Ahora bien,

Una vez definido el producto y los insumos se deben juntar a las empresas de acuerdo a su giro. Con ello se pretende ubicar a las firmas dentro de un marco tecnológico que permitiera una comparación lo más homogénea posible. Para ello se agruparon a las empresas tanto beneficiarias como las que no recibieron apoyo en aquellos sectores y subsectores que permitieran de la mejor manera identificarlas. Durante el levantamiento la encuestadora preguntaba la actividad que realizaba la empresa entrevistada, para posteriormente, junto con los investigadores, utilizando el SCIAN 2002, clasificarlas dentro de un sector u subsector que pudiera contenerla

Se decidió manejar a nivel de tres dígitos al grupo de empresas que pertenecen al sector de empresas manufactureras. A su vez se decidió agrupar algunos de estos subsectores.

Tabla 9. Agrupación por sub sector.
311 Industria Alimentaria 312 Industria de las Bebidas y el Tabaco
313 Fabricación de Insumos Textiles 314 Confección de Productos Textiles (excepto prendas de vestir) 315 Fabricación de prendas de vestir 316 Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, excepto prendas de vestir.
333 Fabricación de maquinaria y equipo 334 Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos. 335 Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios electrónicos. 336 Fabricación de equipo de trasporte

Una vez realizado este trabajo se llevó acabo la depuración de la base a fin de eliminar aquellas que pudieran generar sesgos en la estimación:

1. No estuvieran inscritas ante la SHCP/SAT. Las empresas que no están inscritas ante la autoridad fiscal no fueron consideradas ya que al no estar obligadas a pagar prestaciones es previsible que muestren un mejor desempeño. Un hecho adicional a considerar es que las ventas reportadas tenderían a ser menos confiables.[14]
2. Como observación extrema (*outlier*). Observaciones con información fuera de todo rango de credibilidad se eliminan. Lo anterior se realiza calculando cocientes que se derivan de dividir el producto entre cada uno de los

como cualquier aproximación que pretende estimar una variable tan compleja como el capital tiene bemoles como en el caso que se adquiriera nueva maquinaria en un mismo terreno.

[14] Son 202 las empresas que salen por este concepto.

insumos y comparando estos con el año posterior. Asimismo se aprecia el efecto que tienen en los resultados al utilizarlos o desecharlos en la estimación.

3. No se consideraron sectores o subsectores que no sumaran más de 10 observaciones. Esto se explica porque a menor número de observaciones o mayor número de variables a estimar existe una mayor probabilidad de que una empresa se dictamine como punto en la frontera, es decir, como eficiente.

Los resultados de estos ejercicios dieron como lugar le siguiente grupo de empresas:

Tabla 10. Número de beneficiarios y no apoyadas para medir el cambio en la productividad de los factores (CPTF)		
Actividad empresarial	**Apoyadas**	**No apoyadas**
Construcción	14	9
Comercio al por mayor	26	19
Comercio al por menor	143	116
Transporte aéreo, ferrocarril, acuático, turístico y servicios relacionados	7	3
Información en medios masivos	24	18
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	6	7
Servicios profesionales, científicos y técnicos	34	18
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	18	14
Servicios de salud y de asistencia social	9	7
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	19	18
Otros servicios excepto actividades del Gobierno	44	32
Industria alimentaria, bebida y tabaco	183	131
Fabricación de insumos textiles, confección de productos textiles, fabricación de ropa de vestir y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, excepto prendas de vestir	38	22
Impresión e industrias conexas	14	6
Industria química	15	20
Industria del plástico y del hule	13	11
Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	8	4
Fabricación de productos metálicos	22	14
Fabricación de maquinaria y equipo, equipos de computación y equipos de generación eléctrica y accesorios eléctricos	17	17
Fabricación de muebles y productos relacionados	7	5
TOTAL	**661**	**491**

A fin de tener una estimación lo más confiable y certera, todos los datos monetarios fueron deflactados.

3.3. Resultados

Como ya se indicó la estimación del Índice Malmquist se hace desde el espacio de los productos, por lo que el resultados del índice puede ser mayor, igual o menor a la unidad. Si el resultado es 1.10 significaría que la productividad de la empresa analizada se incrementó en un 10%. Si el resultado fuera 1 indicaría que no hubo cambio, pero si fuera .8, señalaría una caída en un 20%.

La tabla que a continuación se presenta muestra los resultados por actividad empresarial.

Tabla 11. Cambio en la productividad de los factores (CPTF)			
Actividad empresarial	Promedio CPTF utilizando pago al trabajo		Diferencia
	Apoyadas	No apoyadas	
Construcción	1.181	0.871	0.31
Comercio al por mayor	1.213	1.013	0.20
Comercio al por menor	1.083	1.010	0.07
Transporte aéreo, ferrocarril, acuático, turístico y servicios relacionados	1.174	0.972	0.20
Información en medios masivos	1.119	1.135	-0.02
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	0.906	0.994	-0.09
Servicios profesionales, científicos y técnicos	1.012	1.072	-0.06
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	1.171	1.098	0.07
Servicios de salud y de asistencia social	1.014	1.070	-0.06
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	0.978	0.969	0.01
Otros servicios excepto actividades del Gobierno	1.074	1.024	0.05
Industria alimentaria, bebida y tabaco	1.022	0.996	0.03
Fabricación de insumos textiles, confección de productos textiles, fabricación de ropa de vestir y Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, excepto prendas de vestir	0.978	1.016	-0.04
Impresión e industrias conexas	1.057	1.031	0.03
Industria química	0.972	1.097	-0.13
Industria del plástico y del hule	0.990	1.026	-0.04
Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	1.148	1.077	0.07
Fabricación de productos metálicos	1.132	0.993	0.14
Fabricación de maquinaria y equipo, equipos de computación y equipos de generación eléctrica y accesorios eléctricos	1.042	1.008	0.03
Fabricación de muebles y productos relacionados	1.053	1.008	0.04
PROMEDIO	**1.058**	**1.018**	**0.04**

El resultado alcanzado muestra que las empresas beneficiadas tienen un índice de 1.058, 5.8% de incremento, mientras que las no beneficiadas

muestran un incremento de 1.018, 1.8%. El diferencial en el incremento de la productividad entre los dos grupos de empresas es de 4%.

En 15 de los veinte grupos sectores/sub-sectores analizados, 75%, las empresas apoyadas tuvieron un incremento en su productividad. A su vez se aprecian 5 sectores por debajo de la unidad, aunque en dos de esos sectores el mismo fenómeno se apreció para las no apoyadas.

Imponiendo la condición de que sólo se consideran aquellos sectores donde las empresas apoyadas tuvieron un resultado por encima de la unidad y mayor que su contraparte no apoyada, se tienen 12 sectores/subsectores. Lo anterior implica que en un 60% de los sectores/subsectores considerados existe un efecto positivo neto en términos de productividad. Estos resultados se deben a su vez contextualizar ya que los apoyos se encuentran ubicados en 2007 por lo que se está considerando un periodo de madurez no mayor a un año.

Ahora es importante ubicar el efecto en la productividad agrupando los resultados por tipo de apoyo. Siguiendo la clasificación de 2007 se tienen los siguientes resultados .

Tabla 12. Cambio en la productividad de los factores (CPTF) por categoría de apoyo y estrato		
Categoría de apoyo	**Estrato**	**Promedio CPTF utilizando pago al trabajo**
I Formación de emprendedores y creación de empresas	1 FormEm Ning	1.100
I Formación de emprendedores y creación de empresas	2 FormEm MiTort	1.095
I Formación de emprendedores y creación de empresas I	3 FormEm Incub	1.270
I Formación de emprendedores y creación de empresas I	4 FormEm Provee	1.154
II Innovación tecnológica	5 InnTecn Mic	1.013
II Innovación tecnológica I	6 InnTecn PyM	0.971
III Gestión empresarial	7 GesEmp Mic	1.094
III Gestión empresarial	8 GestEmp PyM	1.115
III Gestión empresarial	9 GesEmp Provee	0.917
IV Fortalecimiento empresarial	10 FortE Mic	1.045
IV Fortalecimiento empresarial	11 FortE PyM	1.143
IV Fortalecimiento empresarial	12 FortE Acel	1.201
IV Fortalecimiento empresarial	13 FortE Gac	1.033
V Proyectos productivos	14 ProyPr Mic	1.128
V Proyectos productivos	15 ProyPr PyM	1.207
VI Acceso al financiamiento	16 AccFto Mic	1.045
VI Acceso al financiamiento	17 AccFto PyM	1.033
VI Acceso al financiamiento	18 AccFto Ksem	1.154
VII Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción	19 EvPyme Mic	1.011
VII Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción	20 EvPyme PyM	1.019
VII Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción	21 EvPyme Ksem	1.175
VIII Otros	22 Otr Mic	0.931
VIII Otros	23 Otr PyM	1.004
I Formación de emprendedores y creación de empresas	24 FormEm Acel	0.930
	Total beneficiarios	**1.058**

Considerando estos resultados se aprecia que de los 24 estratos generados en 20 se experimentó un incremento en la productividad mientras que en 4 no. La Tabla 13 muestra estos resultados.

Tabla 13. Resumen de impacto por estrato		
Impacto positivo	**Impacto ≥ 10%**	**No se observa aumento**
1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14,15,16, 17,18,19,20,21, 23	1,3, 4, 8, 11, 12, 14, 15, 18, 21	6, 9, 22, 24

Asimismo la Tabla 13 describe los estratos en los que se tienen crecimientos iguales o mayores al 10%:

- Tres pertenecen al apoyo I (emprendedores): General, incubadoras, Emp.Proveedores (formación de empresas proveedoras).
- Uno al apoyo III (Gestión empresarial): Para Pequeñas y Medianas
- Dos al apoyo IV(Fortalecimiento Empresarial): Para Pequeñas y Medianas , Aceleradoras
- Dos al apoyo V (Proyectos Productivos): Micro, Pequeñas y Medianas
- Uno al apoyo VI (Acceso al financiamiento): K semilla
- Uno al apoyo VII (Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción): K semilla

El siguiente cuadro muestra los impactos observados, teniendo como referencia sólo las categorías de apoyo.

Tabla14. Cambio en la productividad de los factores (CPTF) por categoría de apoyo	
Categoría de apoyo	**Promedio CPTF utilizando pago al trabajo**
I Formación de emprendedores y creación de empresas	1.101
II Innovación tecnológica	0.993
III Gestión empresarial	1.064
IV Fortalecimiento empresarial	1.093
V Proyectos productivos	1.152
VI Acceso al financiamiento	1.049
VII Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción	1.059
VIII Otros	0.968
Total beneficiarios	**1.058**

Las categorías donde existe un impacto positivo son : I, III, IV, V,VI. No se aprecia mejora en la categoría: II y VIII.

3.4 A manera de síntesis

- En términos de productividad las empresas beneficiadas tienen un índice de 1.058, incremento de 5.8%, mientras que las no beneficiadas muestran un incremento de 1.018, 1.8%. El diferencial en el incremento es de 4%**.** Las estimaciones fueron obtenidas a través de la Técnica de Envolvimiento de Datos, (DEA por sus siglas en inglés).

  -Para el año 2007 Fondo PyME contempló ocho grandes categorías de apoyo. Estas categorías se subdividieron en 24 estratos de apoyo a fin de valorar el impacto en población objetivo y en programas como Capital Semilla, Mi Tortilla, y en apoyos dirigidos a la creación de proveedores. Los resultados muestran que de los 24 estratos generados en 20 se experimentó un incremento en la productividad mientras que en 4 no. De los 20 estratos en 10 se aprecia una productividad igual o mayor a 10% . De estos 10 estratos se aprecia que:
  - Tres pertenecen al apoyo I (Formación de Emprendedores y Creación de Empresas): General, incubadoras, Empresas proveedoras.
  - Uno al apoyo III (Gestión empresarial): Para Pequeñas y Medianas
  - Dos al apoyo IV(Fortalecimiento Empresarial): Para Pequeñas y Medianas, Aceleradoras
  - Dos al apoyo V (Proyectos Productivos): Micro, Pequeñas y Medianas
  - Uno al apoyo VI (Acceso al financiamiento): Capital semilla
  - Uno al apoyo VII (Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción): Capital semilla

  Lo anterior muestra que la incubación y las aceleradoras así como la generación de proveedoras y capital semilla tuvieron un resultados importantes, a su vez que las Pequeñas y Medianas empresas capitalizaron mejor los apoyos recibidos.

  Las categorías donde existe un impacto positivo son: Cateoría I “Formación de Emprendedores y Creación de Empresas”, Categoría III “Gestión Empresarial”, Categoría IV “Fortalecimiento empresarial”, Categoría V “Proyectos Productivos”, Categoría VI “Acceso al Financiamiento” y VII “Realización de Evantos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción”.

  De estas seis categorías las que muestran crecimientos iguales o mayores al 10% son: I “Formación de Emprededores y Creación de Empresas” y V “Proyectos Productivos” con incrementos de 10.1% y 15.2% respectivamente.

-No se aprecia mejora en las categorías VIII "Otros" y II "Innovación Tecnológica"

4. Aproximación cualitativa

Los métodos de orden cualitativo, como son las entrevistas en sus distintas variedades, observaciones en sitio, técnicas de orden etnográfico, entre otros, han alcanzado un nivel de rigurosidad en los últimos años que permite ponerlos a la par de los cuantitativos.[15]

Lo que se busca en esta aproximación es que la información que se obtenga contribuya junto con el análisis cuantitativo a tener una visión conjunta de la Evaluación Integral 2008-2009 de Fondo PyME, forjando de esta forma una evaluación de carácter mixto.

Para ello se utilizó el levantamiento en campo a 800 empresas de un cuestionario que indaga sobre la valoración de los efectos que tuvo el apoyo recibido.

Esta aproximación se basa en métodos cualitativos ya estandarizados y probados por otras experiencias de evaluación cualitativa que han tratado de abandonar el registro casual, narrativo y asistemático, para crear métodos de análisis que den rigor al mismo y se compatibilicen con los métodos cuantitativos en cuanto a las variables registradas dentro de las hipótesis y esquemas teóricos en una evaluación.[16]

4.1. Levantamiento de encuesta

Para la aproximación cualitativa del impacto se utilizó la sección que lleva por nombre en los cuestionarios: VALORACIÓN SUBJETIVA DE LOS EFECTOS DEBIDOS A LA RECEPCIÒN DEL FONDO PYME y nos enfocamos en el reactivo 131 dentro del cuestionario para beneficiarios General y el 134 dentro del cuestionario Emprendedores y Gacelas.

Vale la pena recordar que el Cuestionario de Emprendedores y Gacela incluye la categoría de apoyo I Formación de Emprendedores y Gacelas, además de las ya mencionadas Gacelas. El Cuestionario General incluye el resto de categorías.

Los reactivos considerados constan de 20 afirmaciones las cuales el entrevistado tendrá que calificar qué tan ciertas o falsas son a raíz de haber recibido el apoyo PYME. Las respuestas son: totalmente cierta, algo cierta, algo falsa, totalmente falsa.

[15] Vease King, Keohane y Verba, 1994.
[16] El método clave de análisis cualitativo, en cual se inspira esta evaluación, se puede encontrar en el texto de Miles, Matthew B. and A. Michael Huberman, 1984, el cual se encuentra considerado por la comunidad de investigadores en evaluación y de otras ciencias sociales como la base para consolidar y reportar de forma estándar datos de este tipo.

Las afirmaciones a calificar son:

1. Las ventas subieron de manera notoria.
2. Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido.
3. La empresa logró más renombre.
4. Se pudo contratar más personal.
5. Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa.
6. Se pudo tener acceso a créditos que antes no era posible.
7. Se pudo equipar mejor la empresa.
8. Se pudo ampliar el ámbito geográfico del mercado de la empresa.
9. Se pudo vender en el extranjero, y no se hacía antes del Fondo PyME.
10. Se pudo aumentar la venta en el extranjero, y no se hacía antes del Fondo PyME.
11. Se pudo ampliar la cartera de productos de la empresa.
12. Se pudo contratar a especialistas para organizar mejor la empresa.
13. Se pudo pagar mejor salario a los empleados.
14. Se pudo contratar a personal más capacitado.
15. Se pudieron integrar a la empresa procesos que antes se contrataban.
16. Se pudo evitar que se cerrara la empresa.
17. El Fondo PyME permitió que la empresa atienda a otras más grandes.
18. Se pudo convertir en proveedor de otras empresas del ramo.
19. Se pudo obtener una marca/ patente.
20. Se pudo ampliar la cartera de clientes.

Se agrupan las respuestas totalmente cierta y algo cierta en una sola categoría que se llamaría: reconoce el impacto.

Gráfica 1. Porcentaje del total de beneficiarios que reconocen impacto.

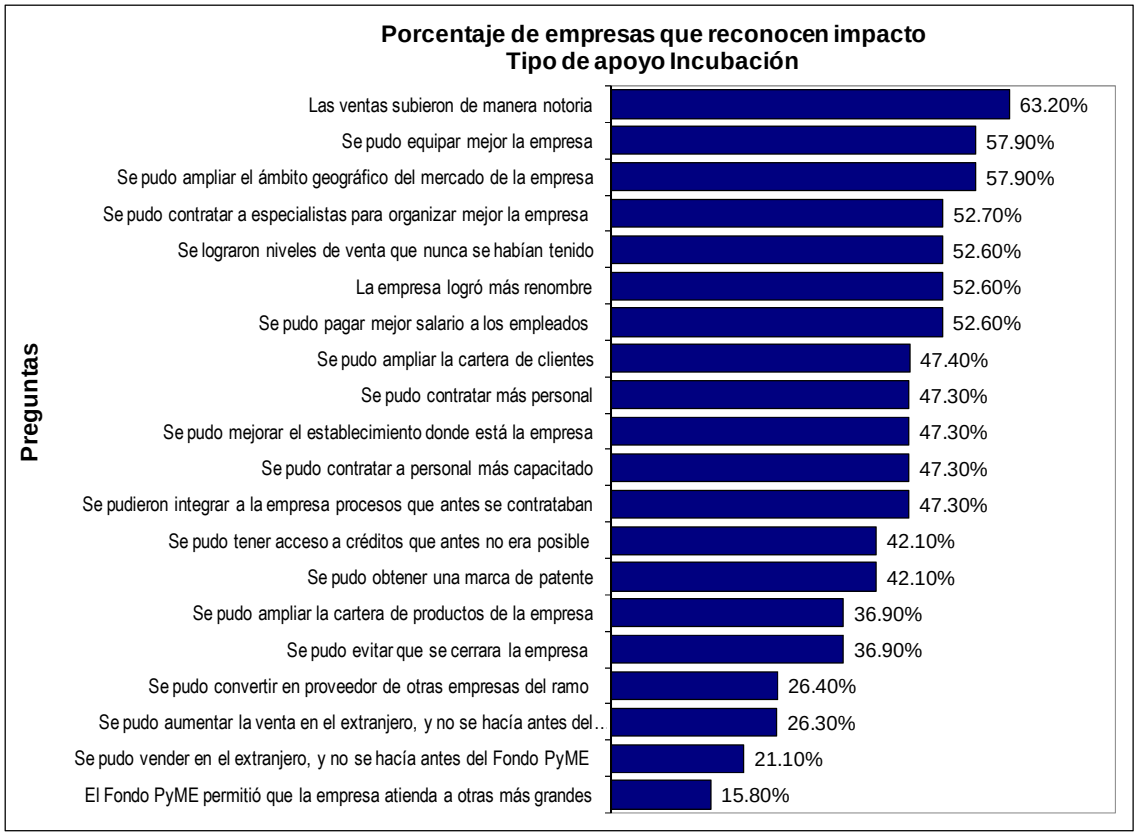
Para el total de las empresas apoyadas en todas las categorías de apoyo, la afirmación con mayor reconocimiento fue “Las ventas subieron de manera notoria” con un 60.23%, en segundo lugar se encuentra “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa” con 54.11% y en tercer lugar “Se pudo equipar mejor la empresa” con 50.72%. Ocupando el cuarto lugar se ubica “La empresa logró mayor renombre” con 48.89%, quinto, “Se pudo ampliar la cartera de clientes” con 47.59%, sexto, “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido” con 44.72%, séptimo, “Se pudo pagar mejor salario a los empleados” con 43.68% y en octavo puesto “Se pudo ampliar la cartera de productos de la empresa” con 41.72%. Las doce restantes observaciones tienen un a participación menor al 40%.

A continuación se presentan los resultados para el cuestionario emprendedores y gacelas considerando como referencia la respuesta: reconoce el impacto.

Gráfica 2. Porcentaje total de emprendedores y gacelas que reconocen impacto.

Para el total de emprendedores y gacelas, sin distinguir por tipo de apoyo, el impacto que cuenta con mayor nivel de reconocimiento es el relacionado con la afirmación de que “Las ventas subieron de manera notoria” con un 60.60%, mientras que en los siguientes lugares en orden de importancia se tienen los resultados de las siguientes afirmaciones: “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa” (54.80%), “Se pudo equipar mejor la empresa” (54.80%), “La empresa logró más renombre” (51.50%), “Se pudo ampliar la cartera de clientes” (51.00%), “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido (47.60%), “Se pudo pagar mejor salario a los empleados” (42.80%) y “Se pudo ampliar la cartera de productos de la empresa (40.40%). Resultados que coinciden de manera exacta con el orden correspondiente a las respuestas dadas por el total de beneficiarios del Fondo PyME presentadas en la Gráfica 1.

Gráfica 3. Porcentaje de empresas que reconocen impacto. Tipo de apoyo Incubación.

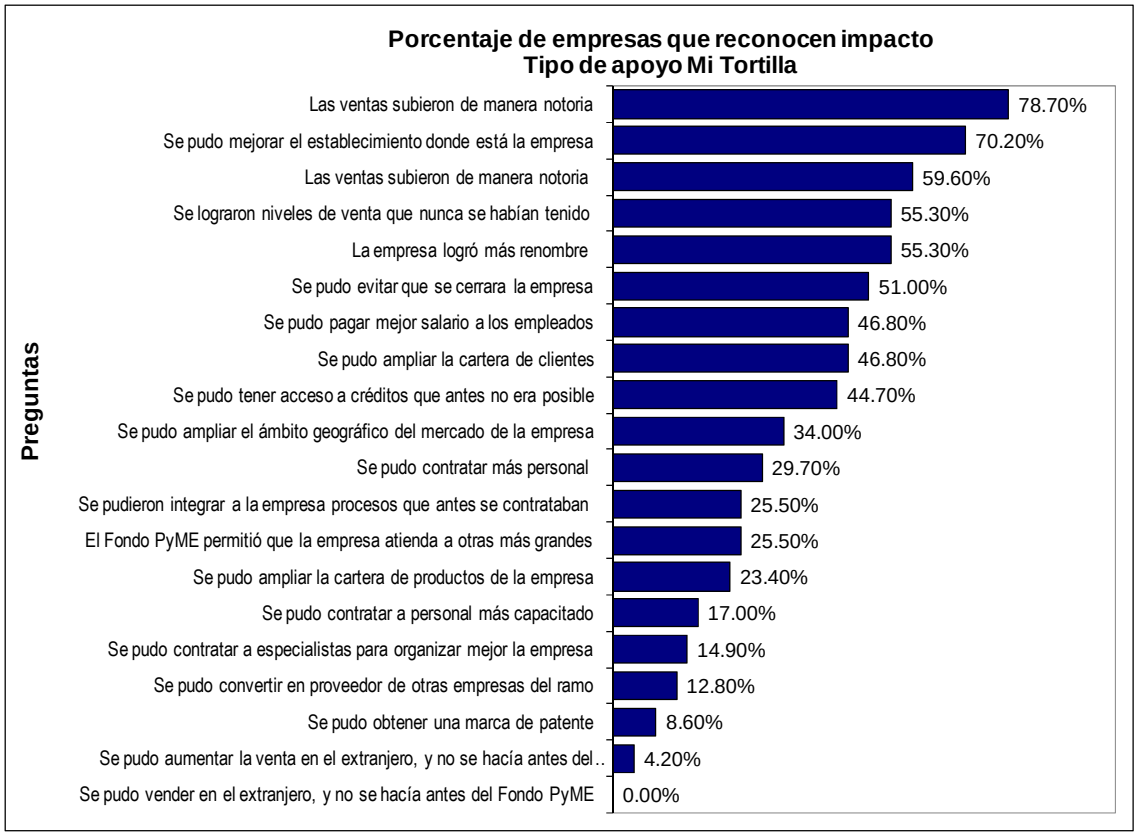


En el caso de los emprendedores que recibieron el tipo de apoyo incubación, la mayoría de las empresas reconocen un impacto positivo de la intervención del programa, mientras que únicamente se tiene un impacto muy poco reconocido (menor al 40.0%) en el caso de seis afirmaciones, siendo nuevamente la correspondiente a “Las ventas subieron de manera notoria” la afirmación que recibe el reconocimiento más alto (63.20%), siguiéndole en orden de importancia las afirmaciones “Se pudo equipar mejor la empresa” (57.90%), “Se pudo ampliar el ámbito geográfico del mercado de la empresa”, “Se pudo contratar a especialistas para organizar mejor la empresa” (52.70%), “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido” (52.60%), “La empresa logró más renombre” (52.60%), “Se pudo pagar mejor salario a los empleados” (47.40%).

Mientras que con un nivel de reconocimiento de impacto igual (47.30%) se tuvieron las siguientes afirmaciones: “Se pudo contratar más personal”, “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa”, “Se pudo contratar a personal más capacitado”, “Se pudieron integrar a la empresa procesos que antes se contrataban”.

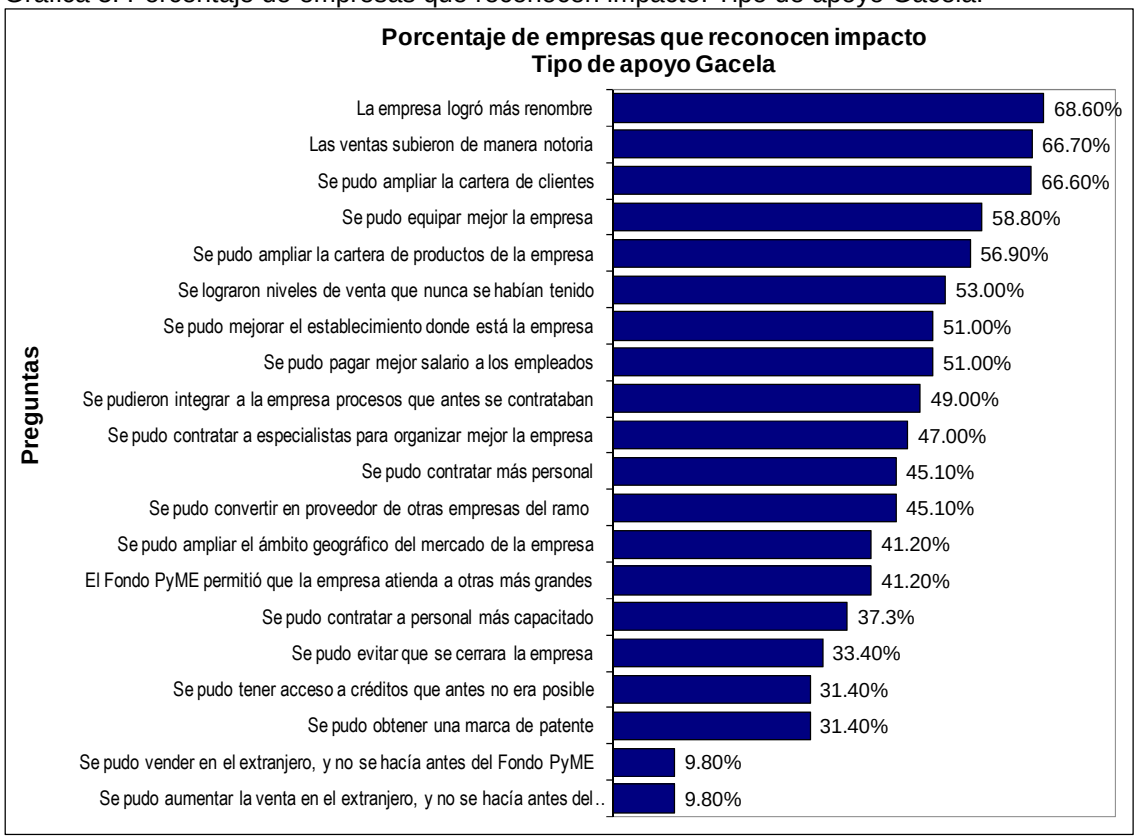
Con un nivel de reconocimiento aun aceptable se tuvieron las afirmaciones “Se pudo tener acceso a créditos que antes no era posible” y “Se pudo obtener una marca de patente”, ambas afirmaciones con el 42.10% de aceptación de impacto.

Gráfica 4. Porcentaje de empresas que reconocen impacto. Tipo de apoyo Mi tortilla.



En el caso de los emprendedores que recibieron el tipo de apoyo Mi Tortilla, se presentó el porcentaje más alto de reconocimiento de impacto para la afirmación “Las ventas subieron de manera notoria” por lo que un 78.70% de las empresas cuestionadas sobre sus niveles de ventas reconocieron un impacto positivo a partir del apoyo recibido por el programa. Con un porcentaje muy importante de reconocimiento de impacto, además del anterior, se tuvo el correspondiente a la afirmación “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa”, dicha afirmación obtuvo un porcentaje del 70.20% de respuestas positivas sobre el reconocimiento del impacto. A partir de las respuestas de las empresas encuestadas, las afirmaciones que siguen en orden de importancia para este tipo de apoyo son las siguientes: “Las ventas subieron de manera notoria” (59.60%), “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido” (55.30%), “La empresa logró más renombre” (55.30%), “Se pudo evitar que se cerrara la empresa” (51.00%), “Se pudo pagar mejor salario a los empleados” (46.80%), “Se pudo ampliar la cartera de clientes” (46.80%) y “Se pudo tener acceso a créditos que antes no era posible” (44.70%).

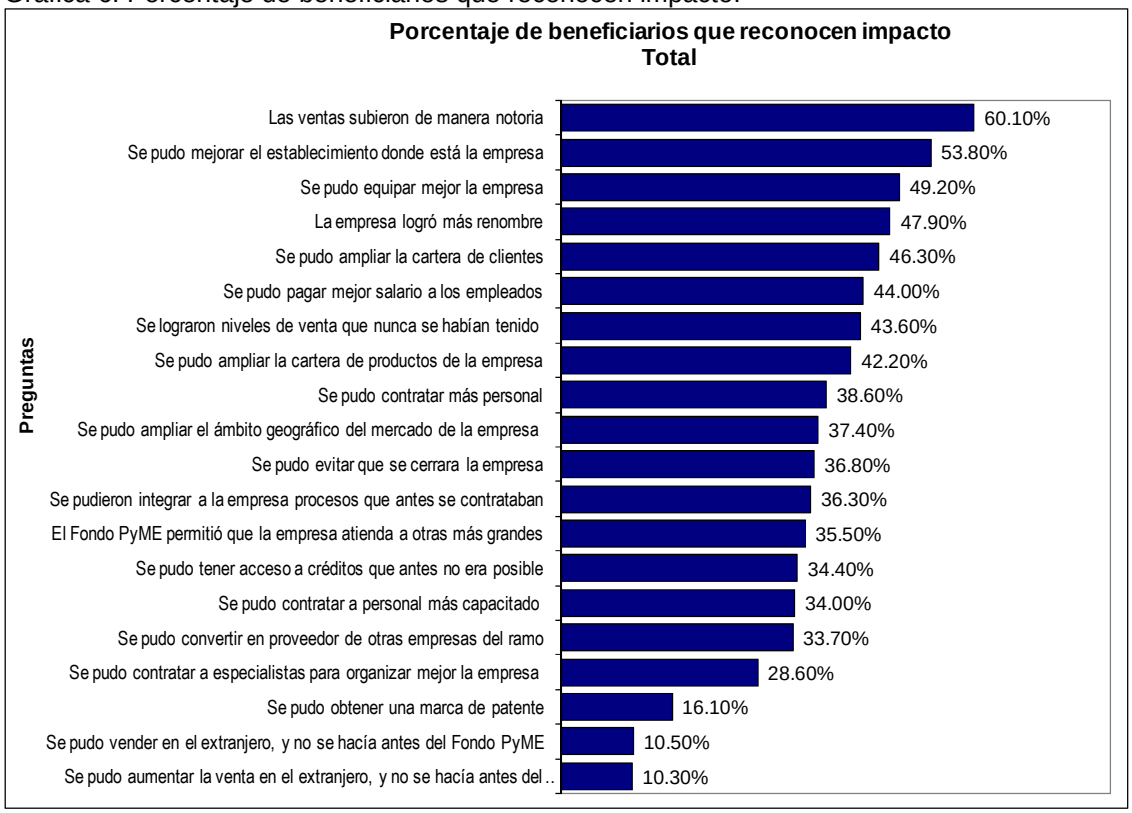
Gráfica 5. Porcentaje de empresas que reconocen impacto. Tipo de apoyo Gacela.



El último tipo de apoyo correspondiente a emprendedores es el que se refiere a las empresas gacela, en este caso, la afirmación que recibió un reconocimiento más importante por parte de los encuestados es para la afirmación “La empresa logró más renombre”, ya que el 68.60% de las empresas reconoció un impacto positivo en este rubro. Destaca nuevamente el reconocimiento otorgado a la afirmación “Las ventas subieron de manera notoria”, dado que ocupó el segundo lugar en este tipo de apoyo con el 66.70% de reconocimiento de impacto, muy cercano al puntaje obtenido por la afirmación “Se pudo ampliar la cartera de clientes” (66.60%). Únicamente seis de las 20 preguntas realizadas recibieron muy poco reconocimiento del impacto en este tipo de apoyo.

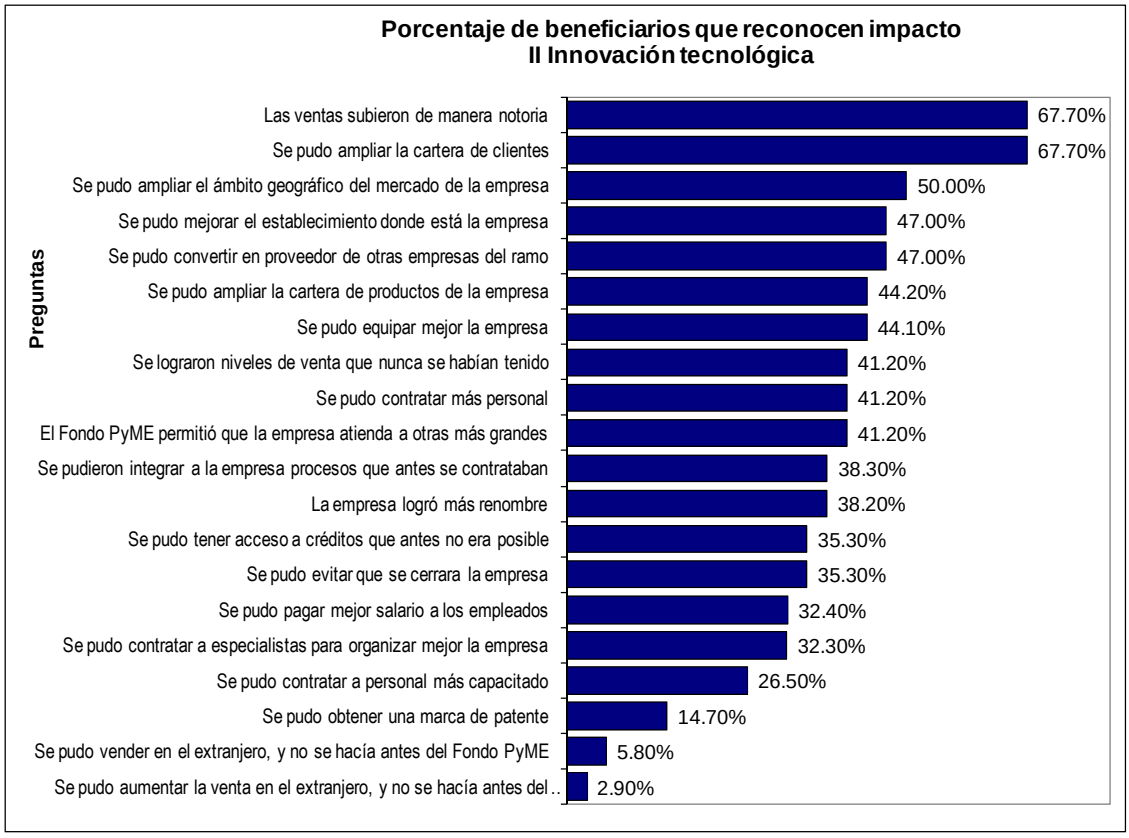
En el caso de los beneficiarios del programa en general, a continuación se presentan los principales resultados a partir de las encuestas realizadas para determinar la percepción del impacto de las empresas beneficiarias del Fondo PyME.

Gráfica 6. Porcentaje de beneficiarios que reconocen impacto.



En el caso de los beneficiarios del programa, sin tomar en cuenta a los emprendedores (categoría I) y gacelas, una vez más la afirmación que recibe el mayor grado de reconocimiento de impacto positivo del programa es “Las ventas subieron de manera notoria”, ya que el 60.10% de los entrevistados reconocieron un impacto del Fondo PyME reflejado en el incremento de las ventas de los establecimientos apoyados. En este caso, únicamente ocho afirmaciones recibieron un porcentaje de reconocimiento de impacto mayor al 40%, siendo estas afirmaciones las siguientes: “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa (53.80%), “Se pudo equipar mejor la empresa” (49.20%), “La empresa logró más renombre” (47.90%), “Se pudo ampliar la cartera de clientes” (46.30%), “Se pudo pagar mejor salario a los empleados” (44.00%), “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido” (43.60%) y “Se pudo ampliar la cartera de clientes de la empresa” (42.20%).

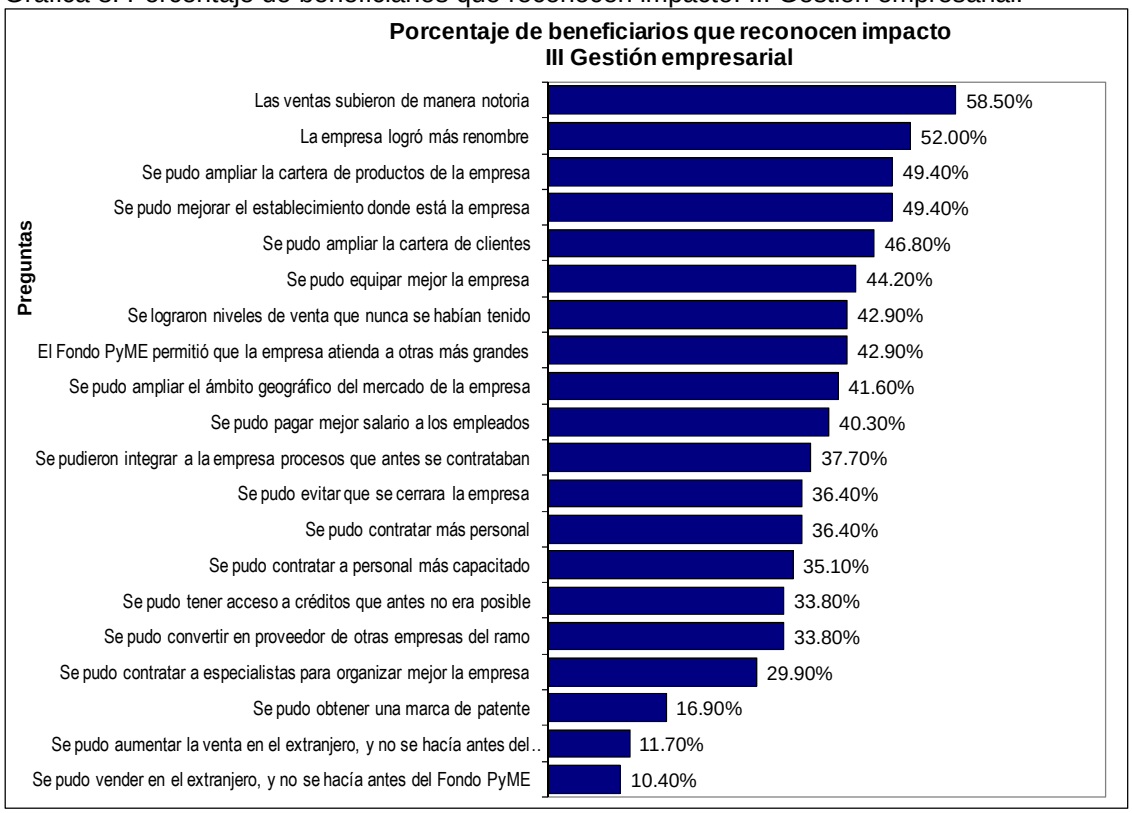
Gráfica 7. Porcentaje de beneficiarios que reconocen impacto. II Innovación tecnológica.



En el caso de las empresas beneficiarias con las categoría de apoyo Innovación tecnológica, se presentó un empate en el reconocimiento más destacado de dos de las afirmaciones que formaron parte de la encuesta realizada, éstas fueron “Las ventas subieron de manera notoria” y “Se pudo ampliar la cartera de clientes” que obtuvieron un porcentaje de 67.70% de empresas que reconocieron un impacto positivo a partir de la recepción del apoyo del programa.

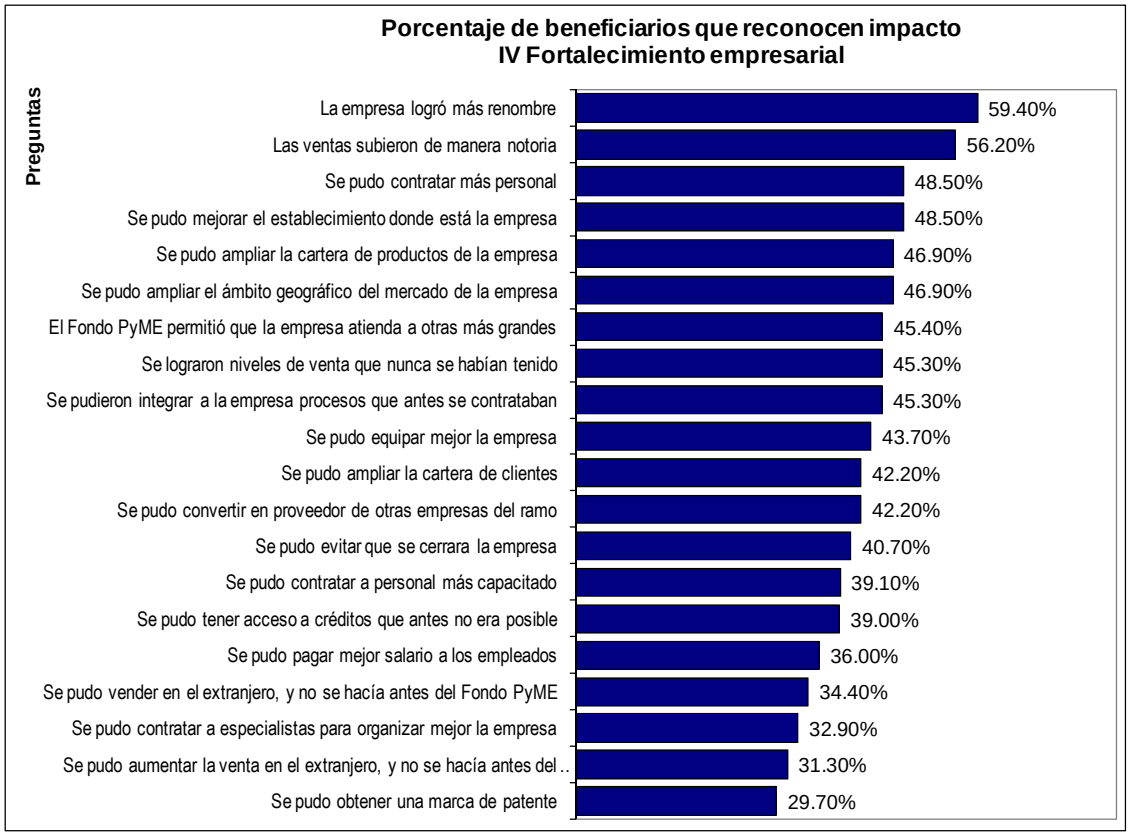
El 50% de las empresas encuestadas reconoció un impacto positivo para la afirmación “Se pudo ampliar el ámbito geográfico del mercado de la empresa”, mientras que en el caso de las afirmaciones “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa” y “Se pudo convertir en proveedor de otras empresas del ramo” se obtuvo un porcentaje de 47.00%. Con un grado un poco menor de reconocimiento se tienen las afirmaciones correspondientes a: “Se pudo ampliar la cartera de productos de la empresa” (44.20%), “Se pudo equipar mejor la empresa” (44.10%), “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido”, “Se pudo contratar más personal” y “El Fondo PyME permitió que la empresa atienda a otras más grandes”, cada una con un nivel de 41.20%.

Gráfica 8. Porcentaje de beneficiarios que reconocen impacto. III Gestión empresarial.



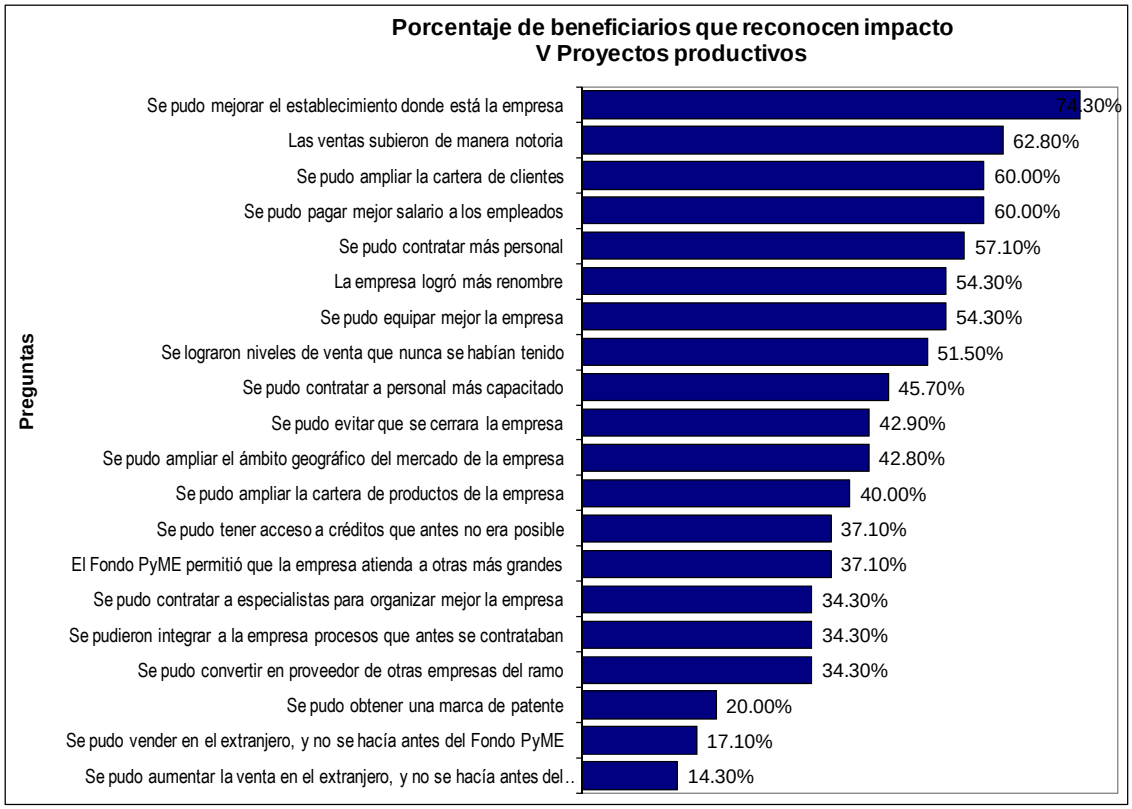
En el caso de las empresas apoyadas con la categoría de apoyo III Gestión empresarial, la mitad de las afirmaciones recibieron reconocimiento de impacto por parte de las empresas, siendo nuevamente la afirmación que recibió el mayor reconocimiento de impacto la correspondiente a “Las ventas subieron de manera significativa” con un 58.50%. Asimismo, las afirmaciones que recibieron un reconocimiento de impacto importante fueron las siguientes: “La empresa logró más renombre” (52.00%), “Se pudo ampliar la cartera de productos de la empresa” (49.40%), “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa” (49.40%), “Se pudo ampliar la cartera de clientes” (46.80%), “Se pudo equipar mejor la empresa” (44.20%), “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido” (42.90%), “El Fondo PyME permitió que la empresa atienda a otras más grandes (42.90%), “Se pudo ampliar el ámbito geográfico de la empresa” (41.60%) y “Se pudo pagar mejor salario a los empleados” (40.30%).

Gráfica 9. Porcentaje de beneficiarios que reconocen impacto. IV Fortalecimiento empresarial.



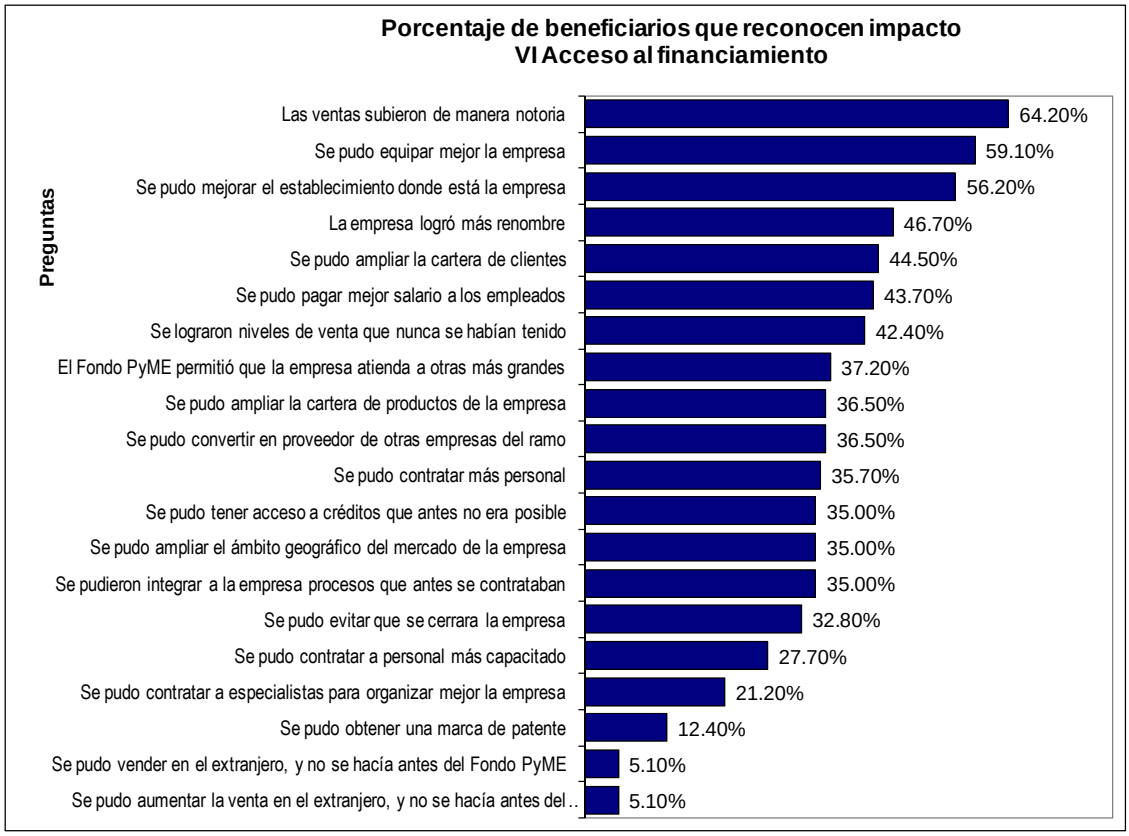
En la categoría de apoyo IV Fortalecimiento empresarial, el rubro que se logró fortalecer más, de acuerdo a la percepción de los encuestados, es el correspondiente a “La empresa logró más renombre”, dado que el 59.40% de los encuestados reconocieron el impacto positivo a partir de la intervención del programa. Muy de cerca en el orden dado por las empresas se encuentra la afirmación correspondiente a “Las ventas subieron de manera notoria” (56.20%), mientras que las siguientes afirmaciones tuvieron también un reconocimiento de impacto importante: “Se pudo contratar más personal” (48.50%), “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa” (48.50%), “Se pudo ampliar la cartera de productos de la empresa” (46.90%), “Se pudo ampliar el ámbito geográfico del mercado de la empresa” (46.90%), “El Fondo PyME permitió que la empresa atienda a otras más grandes” (45.40%), “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido” (45.30%), “Se pudieron integrar a la empresa procesos que antes se contrataban” (45.30%), “Se pudo equipar mejor la empresa” (43.70%), “Se pudo ampliar la cartera de clientes” (42.20%), “Se pudo convertir en proveedor de otras empresas del ramo” (42.20%) y “Se pudo evitar que se cerrara la empresa” (40.70%).

Gráfica 10. Porcentaje de beneficiarios que reconocen impacto. V Proyectos productivos.



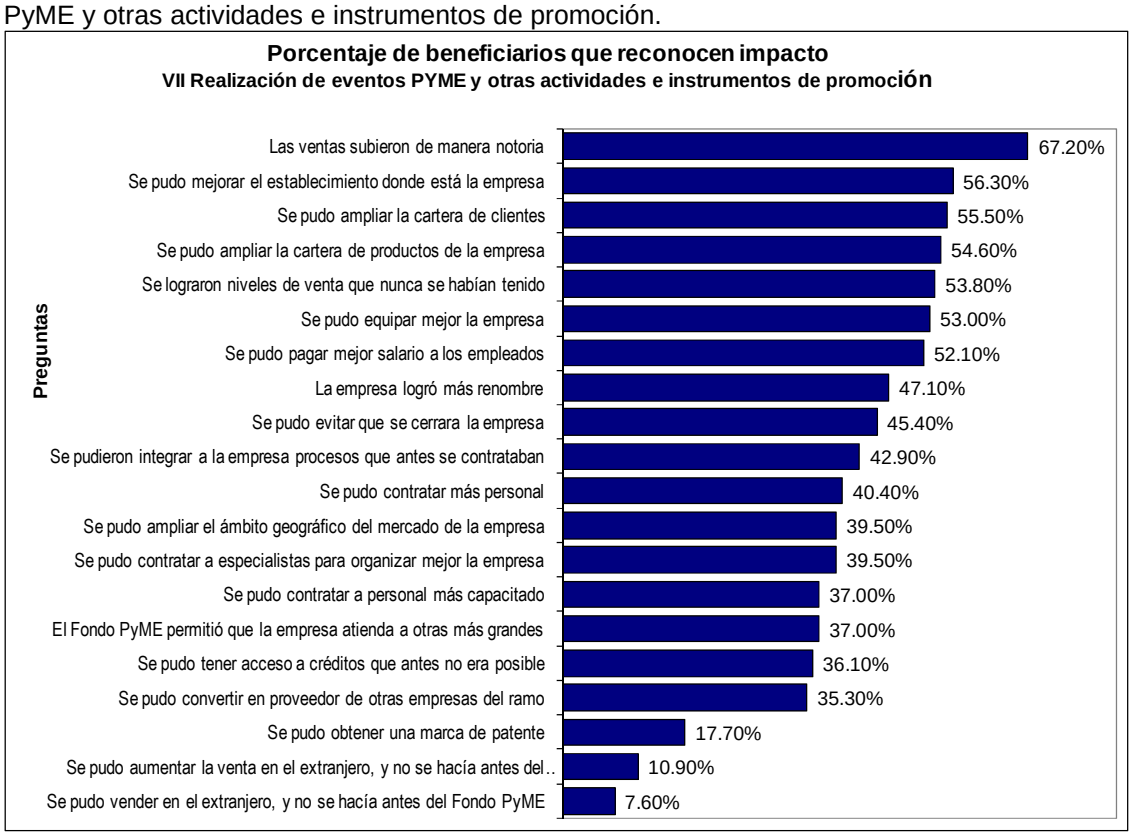
En el caso de las empresas que recibieron apoyo en la categoría V Proyectos productivos, destaca ampliamente la aceptación para la afirmación “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa”, ya que el 74.30% de los encuestados reconocieron el impacto positivo a partir del apoyo recibido del programa. Sin embargo, hubieron otras afirmaciones que recibieron también una importante aceptación de impacto positivo, entre las que destacan: “Las ventas subieron de manera notoria” (62.80%), “Se pudo ampliar la cartera de clientes” (60.00%), “Se pudo pagar mejor salario a los empleados” (60.00%). “Se pudo contratar más personal” (57.10%), “La empresa logró más renombre” (54.30%), “Se pudo equipar mejor la empresa” (54.30%), “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido” (51.50%), “Se pudo contratar personal más capacitado” (45.70%), “Se pudo evitar que se cerrara la empresa” (42.90%) y “Se pudo ampliar el ámbito geográfico del mercado de la empresa” (42.80%).

Gráfica 11. Porcentaje de beneficiarios que reconocen impacto. VI Acceso al financiamiento.



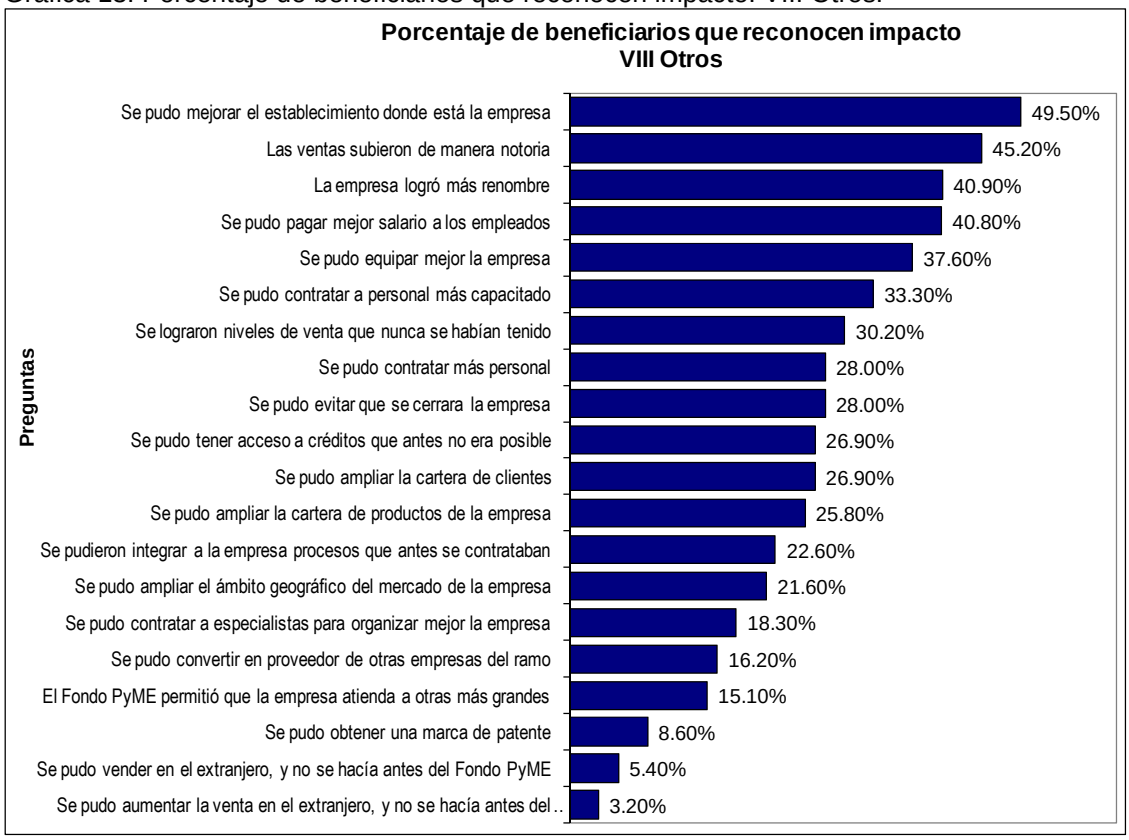
En el caso de las empresas que recibieron el apoyo en la categoría VI Acceso al financiamiento, únicamente siete afirmaciones recibieron un reconocimiento significativo de impacto, destacando la correspondiente a “Las ventas subieron de manera notoria” con un 64.20% de empresas que reconocen el impacto. Las siguientes categorías en orden de importancia para las empresas corresponden a las siguientes afirmaciones “Se pudo equipar mejor la empresa” (59.10%), “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa” (56.20%), “La empresa logró más renombre” (46.70%), “Se pudo ampliar la cartera de clientes” (44.50%), “Se pudo pagar mejor salario a los empleados” (43.70%) y “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido” (42.40%).

Gráfica 12. Porcentaje de beneficiarios que reconocen impacto. VII Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción.



En la categoría de apoyo VII Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción, 11 de las 20 afirmaciones recibieron un reconocimiento significativo del impacto del programa. De acuerdo a la percepción de las empresas encuestadas, el 67.20% reconoció un impacto positivo a partir de la recepción del apoyo en la afirmación correspondiente a “Las ventas subieron de manera notoria”, otras afirmaciones destacadas para esta categoría de apoyo son las siguientes: “Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa” (56.30%), “Se pudo ampliar la cartera de clientes” (55.50%), “Se pudo ampliar la cartera de productos de la empresa” (54.60%), “Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido (53.80%), “Se pudo equipar mejor la empresa” (53.00%), “Se pudo pagar mejor salario a los empleados” (52.10%), entre otras destacadas de acuerdo a la Gráfica 12.

Gráfica 13. Porcentaje de beneficiarios que reconocen impacto. VIII Otros.



En cuanto a la última categoría de apoyo del Fondo PyME, VIII Otros, de acuerdo a la Gráfica 13, únicamente se tuvo un reconocimiento de impacto importante en el caso de cuatro afirmaciones, siendo la más importante "Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa" con el 49.50% de empresas que aceptaron un impacto positivo a partir del apoyo del programa. Asimismo, destaca la afirmación "Las ventas subieron de manera notoria", dado que el 45.20% de las empresas reconocen un impacto positivo a partir de la recepción del apoyo, mientras que las afirmaciones "La empresa logró más renombre" y "Se pudo pagar mejor salario a los empleados" son las que además de las anteriores recibieron una calificación importante por parte de las empresas encuestadas.

4.2. A manera de síntesis

- Para las empresas apoyadas la afirmación con mayor reconocimiento fue "Las ventas subieron de manera notoria" con un 60.23%, en segundo lugar se encuentra "Se pudo mejorar el establecimiento donde está la empresa" con 54.11% y en tercer lugar "Se pudo equipar mejor la empresa" con 50.72%. Ocupando el cuarto lugar se ubica "La empresa logró mayor renombre" con 48.89%, quinto, "Se pudo ampliar la cartera de clientes" con 47.59% , sexto, "Se lograron niveles de venta que nunca se habían tenido" con 44.72%, séptimo, "Se pudo pagar mejor salario a los empleados" con 43.68% y en octavo puesto "Se pudo

ampliar la cartera de productos de la empresa" con 41.72%. Las doce restantes observaciones tienen un a participación menor al 40%.

- Considerando la anterior información, el aumento de la productividad observada en el capítulo anterior se pueden explicar por factores como el mejoramiento del establecimiento y el equipamiento de la empresa, al mismo tiempo por el aumento en ventas. Este último fenómeno puede tener su explicación por la ampliación de clientes y productos. La mejora en el pago de los salarios es una consecuencia previsible del aumento de la productividad.

5. Estimación del impacto del Fondo PyME: Propensity Score Matching y modelo “sólo después”.

La estimación del impacto del Fondo PyME se basó principalmente en el modelo que contiene información panel, es decir, información de las empresas antes y después de implementado el programa, donde los grupos a comparar se seleccionan con el procedimiento de aparejamiento por propensión. Como extensión se llevó a cabo un análisis del impacto utilizando exclusivamente información sobre las empresas después de implementado el programa. A continuación se presentan los resultados de la estimación.

5.1 Estimación con Información Panel.

Metodología

La estimación del impacto del programa se llevó a cabo con información panel. Para este tipo de estimación se recopila información sobre las empresas en dos puntos en el tiempo. El componente panel de la información se obtuvo al recolectar información retrospectiva de las empresas, esto es, a las empresas se les preguntó tanto con relación a su situación después de la intervención realizada en 2007 como antes de ésta. En particular la información se recolectó para el año 2006; es decir, antes del inicio del programa, y en 2008, que es cuando se espera que el programa haya producido su efecto sobre las empresas.

Un reto que se enfrenta con la información retrospectiva es el llamado “problema de errores en las variables”, esto es, muchas de las variables o características importantes de las empresas se olvidan con el tiempo, de modo que las variables se recuerdan con error. Para disminuir el sesgo presente en las estimaciones por recordación se utilizaron variables o características de las empresas fáciles de recordar o identificar, como tamaño, número de empleados, giro de actividad, ubicación, ventas, entre otras variables.

Con la información actual y la información retrospectiva se obtuvieron mediciones en los años 2006 y 2008. Se puede decir que con la primera medición se establece un punto de partida o referencia, mientras que la segunda medición representa el seguimiento de los resultados. El impacto del programa consiste en medir los cambios en el tiempo de los indicadores de interés, si los cambios fueron en la dirección esperada entonces se diría que el programa tuvo el efecto deseado, en caso contrario se concluiría que el programa no produjo ningún efecto. Normalmente los indicadores cambian en el tiempo para todas las empresas, por esta razón se requiere de un grupo de control o comparación para poder identificar si los cambios en el tiempo de los indicadores se deben efectivamente al efecto del programa. De este modo el grupo de tratamiento consistió en las empresas que fueron apoyadas por el Fondo PyME, mientras que el grupo de control consistió en las empresas que no fueron apoyadas.

Para poder identificar las diferencias entre los dos grupos debido al impacto atribuible al programa, es necesario elegir el grupo de comparación de tal manera que sea similar al grupo de tratamiento ante la ausencia del programa; esto es, se requiere construir escenarios contrafactuales con el propósito de establecer una base para la estimación de los impactos o beneficios netos del programa sobre las empresas apoyadas. Este grupo de control o de comparación se interpreta como la población apoyada en el caso hipotético de que no hubieran recibido el beneficio del programa, en esto consiste el contrafactual.

La técnica que se utilizó para construir el escenario contrafactual consistió en el llamado aparejamiento por propensión. Este método permite obtener índices con los cuales es factible identificar la empresa del grupo de control que sea la más parecida a la empresa del grupo de tratamiento, siendo que esta similitud depende de lo parecido que sea el índice entre las empresas de los dos grupos. El índice se estima utilizando un grupo de variables o indicadores que denotan características importantes de las empresas, como pueden tamaño, giro de actividad, ubicación, nivel de empleo, entre otras variables. El índice lo estimamos aplicando un modelo *logit* que separan a los dos grupos de empresas con base en las variables que denotan características de las empresas.

El objetivo del aparejamiento por propensión es tratar de encontrar para cada elemento del grupo de tratamiento uno o varios elementos del grupo de control, esto es, se trata de obtener un "control" para cada empresa que se ha sido apoyada por el programa. Por esta razón se le llama a esto método aparejamiento por propensión ya que la idea es encontrar una "pareja" o "control" para cada empresa del grupo de tratamiento. En la práctica puede resultar difícil encontrar una "pareja" para cada elemento del grupo de control, esto puede ocurrir si no se encuentra algún elemento del grupo de control con un índice similar al que tiene un cierto elemento del grupo de tratamiento. Cuando esto ocurre se elimina de la muestra al elemento del grupo de tratamiento sin "pareja". Al encontrar "parejas" se puede llevar a cabo un aparejamiento simple, uno-a-uno, o aparejamientos más complicados, uno-a-muchos. En el aparejamiento uno-a-uno se elige del grupo de control a la empresa con el índice más similar a la empresa en cuestión del grupo de tratamiento[17]. En el aparejamiento uno-a-muchos se elige para cada elemento del grupo de tratamiento uno o varios elementos del grupo de control. Estos elementos se eligen si el índice se encuentra dentro de una distancia mínima del índice del elemento al que se le está buscando pareja[18]. Adicionalmente al aparejamiento por propensión se llevan a cabo pruebas de "balanceo" para

[17] Aunque si no encontramos a un control lo suficientemente cercano al elemento del grupo de tratamiento podríamos eliminarlo de la muestra.
[18] Evidentemente la definición de la distancia es un punto crucial en este método. Si se define una distancia muy pequeña entonces es posible que no se puedan encontrar parejas, si la distancia se define muy grande entonces es posible que se elijan dentro del grupo de control a elementos muy distintos.

determinar estadísticamente que el grupo de tratamiento y el grupo de control sean similares en términos de las variables de impacto en el año base. Estas pruebas consisten simplemente en pruebas rutinarias sobre diferencias de medias entre dos poblaciones. Evidentemente esta similitud entre los dos grupos se tiene que mantener en la estimación de referencia, esto es, antes de que se entregara el apoyo del programa en 2007[19].

La estimación del impacto del programa consiste en determinar si el cambio en los indicadores de impacto fue distinto entre las empresas apoyadas y las no apoyadas, es decir, el impacto consiste en comparar los cambios o construir dobles diferencias. Por ejemplo, supongamos que el indicador de interés consiste en el empleo[20], entonces denotemos por $E_{2006,i}$ y $E_{2008,i}$ al empleo de la empresa apoyada "*i*" en los años 2006 y 2008, de modo que el cambio en el empleo para esta empresa es igual a $\Delta E_i = E_{2008,i} - E_{2006,i}$ Igualmente, denotemos por $N_{2006,i}$ y $N_{2008,i}$ al empleo de la empresa del grupo de control que más se parece a la empresa "*i*" del grupo de tratamiento para los años 2006 y 2008, el cambio en el empleo para el control sería igual a $\Delta N_i = N_{2008,i} - N_{2006,i}$ El indicador de impacto o la doble diferencia es igual a,

$$\Delta^2 P_i = \Delta E_i - \Delta N_i = \left(E_{2008,i} - E_{2006,i}\right) - \left(N_{2008,i} - N_{2006,i}\right)$$

Esta doble diferencia se refiere a la empresa tratada "*i*", el impacto del programa consiste en calcular el promedio de estas dobles diferencias. Si tenemos que "*n*" empresas pueden ser comparadas, es decir, empresas tratadas a las que se le pudieron encontrar "parejas" en el grupo de control, entonces el indicador de impacto para el empleo es el promedio simple de las dobles diferencias:

$$I = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{N} \Delta^2 P_i = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{N} \left(\Delta E_i - \Delta N_i\right) = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{N} \left[\left(E_{2008,i} - E_{2006,i}\right) - \left(N_{2008,i} - N_{2006,i}\right)\right]$$

Si el programa no tuvo un efecto sobre el empleo entonces observaríamos que el cambio en el empleo de las empresas tratadas fue igual al cambio en el empleo de las empresas no apoyadas por lo que la doble diferencia sería igual a cero. Si el programa tuvo un efecto significativo sobre el empleo entonces observaríamos que el empleo se incrementó más en las empresas apoyadas que en las no apoyadas por lo que la doble diferencia sería positiva. Esta estimación del impacto la podemos escribir con las siguientes hipótesis a contrastar:

$H_0 : I = 0$

$H_1 : I > 0$

[19] Si el programa tuvo algún impacto entonces los dos grupos deberían ser diferentes después de un año o dos de la aplicación del programa.
[20] Por ejemplo número total de trabajadores empleados.

Si se rechaza la hipótesis nula entonces se encontraría que el programa tuvo un efecto positivo en el empleo, en caso contrario el programa no produjo incrementos en el empleo.

Estimación de Impacto

Para llevar a cabo la estimación de impacto se utilizó la información de la Encuesta Propia que se aplicó a empresas micro, pequeñas y medianas (dentro de las que se encuentran empresas incubadas y gacelas). En esta encuesta se cubrieron tanto a empresas apoyadas por Fondo PyME (grupo de tratamiento) como empresas no apoyadas (grupo de control). La encuesta contiene información sobre diversas variables o indicadores de las empresas, pero, y muy importante, contiene información sobre las empresas en dos puntos en el tiempo, aunque la información pasada se da en forma retrospectiva. La estimación de impacto se realizó para un grupo reducido de variables que son fáciles de identificar o determinar por parte de la empresa, los indicadores son los siguientes:

i) Ventas totales por empresa
ii) Total de pago al trabajo por empresa[21]
iii) Total de trabajadores por empresa

La primera parte de la estimación de impacto consiste en determinar los grupos que se van a comparar. En general se tienen empresas tratadas y empresas no tratadas pero lo que se debe determinar es en particular qué empresas se van a comparar, esto es, debemos determinar las “parejas” a comparar. Para poder llevar a cabo los aparejamientos es necesario estimar un índice, el cual se obtiene al aplicar un modelo *logit* que discrimina entre empresas apoyadas y las que no lo están. En este modelo se utilizan como variables explicativas a diversas características de las empresas en el año 2006, es decir en el año base. En la estimación no se incluyeron a todas las empresas de la muestra sino que se hicieron algunas acotaciones que se mencionan a continuación:

i) Solamente se incluyeron empresas que tuvieron información completa.
ii) Se eliminaron a empresas con ventas menores a 20,000 pesos anuales en 2006.
iii) Se eliminaron a empresas con ventas mayores a 20,000,000 pesos anuales en 2006.
iv) Solamente se consideraron a empresas que tuvieran registro ante la SHCP.

[21] El pago al trabajo incluye sueldos y salarios pagados, contribuciones a seguridad social, otras prestaciones, utilidades repartidas a trabajadores y bonos de desempeño.

Estas acotaciones redujeron la muestra utilizada de 1,521 empresas a 1,208. En la Tabla 15 presentamos esta información por tipo de empresa.

Tabla 15 . Número de empresas utilizadas en la estimación

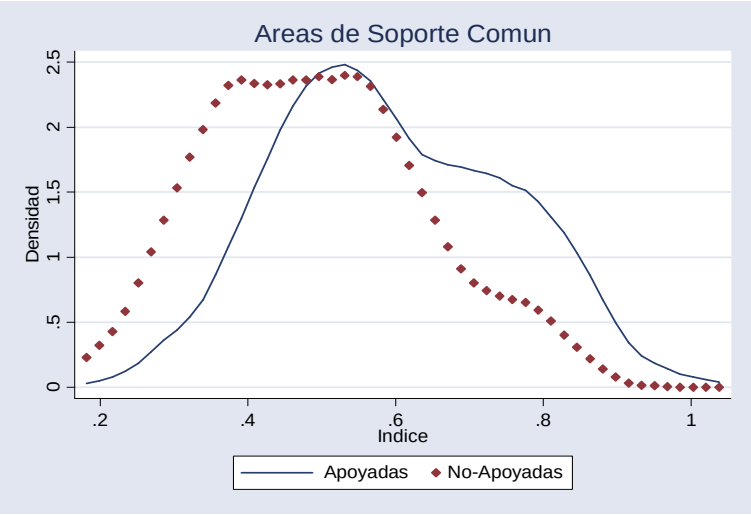
Grupo	Eliminadas	Utilizadas	Total
Empresas no apoyadas	174	545	719
Empresas apoyadas	139	663	802
Total	**313**	**1,208**	**1,521**

Una vez hechas las acotaciones el siguiente paso fue estimar el modelo *logit* para obtener el índice necesario para el aparejamiento. En este modelo se separaron a las empresas apoyadas de las no apoyadas, con el resultado de la estimación es posible calcular la probabilidad de que una empresa arbitraria sea apoyada por el programa, esta probabilidad estimada será el índice utilizado para llevar a cabo el aparejamiento. En la Tabla 16 se presentan los resultados del modelo estimado así como las variables utilizadas en la clasificación. En la primera columna se presenta la variable o indicador utilizado, en la segunda columna se reporta el coeficiente estimado[22], en la tercera el error estándar del coeficiente y en la cuarta el estadístico "t". Es conveniente mencionar que en este modelo *logit* lo importante es estimar las probabilidades sin que el valor de ajuste de éste sea un factor a considerar.

[22] Son distintos a los usuales "odds-rato"

Tabla 16. Modelo *logit* para obtener el índice			
Variables	**Coeficiente**	**Error estándar**	**Estadístico t**
Edad*	0.0657346	0.02992	2.20
Edad^2 *	-0.0004529	0.00033	-1.39
Años de Educación*	0.0998227	0.02151	4.64
Un Solo Propietario	-0.4895587	0.16219	-3.02
Persona Física	-0.1791006	0.15868	-1.13
Persona Moral	0.3812259	0.19749	1.93
Rama – Alimentos	0.1298292	0.34317	0.38
Rama – Textiles	-0.1141743	0.41546	-0.27
Otras Manufacturas	-0.5566065	0.35223	-1.58
Comercio	-0.2500395	0.33752	-0.74
Servicios	-0.2440639	0.33770	-0.72
Solo una Sucursal	0.3741115	0.19978	1.87
Ventas – 2006	0.0000000	0.00000	0.88
Empleo – 2006	-0.0030971	0.00394	-0.79
Pago al trabajo – 2006	0.0000001	0.00000	1.73
Intercepto	-2.4862510	0.80487	-3.09
Observaciones	1,208		
Log – Verosimilitud	-765.11		
* Información sobre el propietario o el principal accionista			

Gráfica 14. Áreas de soporte común.



A pesar de estimar el índice es posible que no existan muchas empresas del grupo de control y tratamiento que sean parecidas. En el Gráfico-1 se muestra

que existe un área importante de soporte común[23]; es decir, existe un rango de probabilidad donde hay muchas empresas tanto del grupo de tratamiento como del grupo de control. Las empresas que se encuentran en el área de soporte común serán el elemento más importante para llevar a cabo el aparejamiento.

Con las probabilidades estimadas se llevaron a cabo los aparejamientos. Los aparejamientos se pueden llevar a cabo de varias maneras: uno-a-uno (*one-to-one*), uno-a-muchos (*one-to-many*) o muchos-a-muchos (*many-to-many*). En el aparejamiento uno-a-uno a cada empresa del grupo de tratamiento se le asocia una empresa del grupo del control, siendo que esta empresa es la que cuenta con el índice más parecido. En el aparejamiento uno-a-muchos a cada empresa del grupo de tratamiento se le asocia con un grupo de empresas del grupo de control, donde este grupo de controles tiene que presentar un índice muy parecido al de la empresa tratada. En el aparejamiento muchos-a-muchos se aparejan un grupo de tratamientos con un grupo de controles de tal manera que tengan un índice muy parecido. En nuestro caso el aparejamiento se llevó a cabo en forma de uno-a-uno. Para cada empresa tratada se le buscó la empresa del grupo de control que tuviera el índice más parecido. Sin embargo la búsqueda de la pareja no fue irrestricta sino que se limitó a controles que tuvieran una diferencia de índice con el tratamiento no mayor a 0.005. Esta restricción en términos de la distancia produjo que muchas empresas, tanto de tratamiento como de control, no fueran incluidas en la estimación ya que no fue posible encontrar una pareja para cada control. Se decidió no utilizar una medida de distancia más grande porque esto hubiera permitido utilizar como parejas a empresas que no fueran buenos controles.

Una vez que se definieron al total de las empresas del grupo de control y de tratamiento se implementaron las pruebas de balanceo. Este tipo de pruebas fueron sugeridas por Dehejia, R. y S. Wahba (1999) y tienen como objetivo verificar si las parejas formadas son realmente buenas parejas en términos de las características observables. Las pruebas se hicieron para todas las variables de impacto correspondientes al año 2006, es decir, antes de que iniciara el programa. En la Tabla-17 se presenta la información sobre estas pruebas de balanceo. En la primera parte de la tabla se muestra la información sobre las variables de impacto para los años 2006 y 2008. La información monetaria se presenta a pesos corrientes pero para calcular la diferencia entre 2008 y 2006 la información monetaria de 2008 se deflacta para obtener los cambios a precios constantes. En la segunda parte de la tabla se presentan las pruebas de balanceo. Estas pruebas consisten en determinar si en el año base, es decir 2006, las empresas a comparar eran realmente comparables. Estas pruebas de balanceo consisten en simples pruebas “t” sobre diferencia de medias. Como se pueden observan en los estadísticos “t” o en el nivel de significancia (P-Value) las diferencias entre ambos grupos de empresas no son significativas, esto es, ambos grupos de empresas eran similares en el 2006 en términos de las variables de impacto.

[23] Esta gráfica consiste en la función de densidad empírica, o kernel-density, de las probabilidades estimadas en los dos grupos.

Tabla 17. Promedios anuales para las variables de impacto (todas las empresas con registro en la SHCP)						
Variable	Empresas beneficiadas			Grupo de Control		
	2006	2008	Diferencia*	2006	2008	Diferencia
Ventas	1,350,618	1,686,324	158,141	1,374,738	1,441,365	-85,145
Pago al trabajo	610,355	761,980	71,391	538,147	606,357	4,362
Número de empleados	10.1763	11.3978	1.2215	10.4571	11.4930	-1.0359

Pruebas de balanceo para valores de 2006					
Variable	Beneficiados	Control	Estad. t	P-Value**	Empresas
Ventas	1,350,618	1,374,738	-0.179	0.8576	641
Pago al trabajo	610,355	538,147	1.208	0.2274	641
Número de empleados	10.1763	10.4571	-0.230	0.8182	641

* Los valores monetarios de 2008 se deflactan por el factor 1.11769 para eliminar el efecto precios.
**Corresponde a la hipótesis nula de promedios iguales entre los dos grupos.

Una vez definido que los grupos a comparar son realmente comparables, es decir, antes de la implementación del programa ambos grupos de empresas eran similares, lo siguiente fue estimar el impacto del programa. Como se mencionó en la sección de metodología, la estimación del impacto consistió en comparar el cambio en ciertos indicadores entre los controles y los tratamientos. En la Tabla 18 se presentan los resultados de la estimación para toda la muestra. Los tres indicadores de impactos utilizados son las ventas, el pago al trabajo y el total de empleos en la empresa. En la primera columna se presenta el nombre del indicador en cuestión, en la segunda columna se muestra el promedio del cambio en el indicador entre 2008 y 2006 para el grupo de tratamiento, en la tercera el promedio del cambio para el grupo de control, en la cuarta el estadístico "t" sobre la diferencia de los cambios, en la quinta el *P-Value* sobre la hipótesis nula de que los cambios son iguales entre ambos grupos, y en la última columna el número de empresas aparejadas. El número de empresas aparejadas es igual al número de empresas apoyadas a las cuales se les encontró un control o pareja[24].

[24] Esto significa que se utilizaron 641 empresas del grupo de tratamiento en la estimación. El número de controles no es necesariamente igual a 641 ya que algunos controles se repiten, es decir, algunas empresas del grupo de control pueden funcionar como controles para una o más empresas tratadas.

Tabla 18. Pruebas de impacto (todas las empresas con registro en la SHCP)					
Variable de impacto	Incremento promedio de:		Estad. T	P-Value*	Empresas
	Beneficiados	Control			
Ventas	158,141	-85,145	3.311	0.0010	641
Pago al trabajo	71,391	4,362	1.680	0.0932	641
Número de empleados	1.2215	1.0359	0.682	0.4953	641

*Corresponde a la hipótesis nula de no diferencias entre los dos grupos.

Para el caso de las ventas los resultados indican que las empresas apoyadas incrementaron sus ventas anuales en $158,141 pesos[25], mientras que las empresas no apoyadas disminuyeron sus ventas en $85,145 pesos por empresa, esto produce una doble diferencia de $243,286[26]. De acuerdo al P-Value esta diferencia es estadísticamente significativa[27] por lo que el Fondo PyME tuvo un impacto significativo a nivel de ventas por empresa. Esto significa que las empresas apoyadas incrementaron más sus ventas que las empresas no apoyadas, siendo que ambos tipo de empresas eran similares en el año base 2006[28]. El nivel de confiabilidad sería de 99%

Para el caso del pago al trabajo de las empresas tenemos que también se presentó un impacto positivo, esto es, las empresas apoyadas incrementaron más las remuneraciones que las empresas no apoyadas, aunque este impacto es solamente significativo a un nivel de 90% de confiabilidad. Para la variable número de empleados, no se presentó un impacto estadísticamente significativo.

5.2 Estimación "sólo después" con grupo testigo.

En esta sección se presenta una descripción del impacto del Fondo PyME sobre las empresas tomando solamente la información correspondiente a 2008, es decir, no se incluye la información retrospectiva. El objetivo de esta sección es investigar un poco más que sucedió con las variable de impacto en el año 2008 tanto para las empresas apoyadas como para las empresas que no contaron con el apoyo del programa. De esta manera no se trata de llevar a cabo una estimación formal del impacto del programa, porque esto ya se hizo en la anterior sección, sino más bien ahondar en algunas de las variables involucradas en la estimación. Para esta sección no incluyen a todas las empresas presentes en la muestra, es decir las 1,521 empresas, sino que solamente se consideran a las empresas que se utilizaron en la estimación de impacto de la sección anterior, es decir, solamente se incluye información sobre las empresas aparejadas.

[25] A precios constantes de 2006.
[26] 243,286 = 158,141 – (-85,145)
[27] Estadísticamente significativa a un nivel de confiabilidad de 99%
[28] Este resultado se obtuvo por las pruebas de balanceo aplicadas.

La decisión de sólo utilizar las empresas emparejadas permite tener en cuenta que se está considerando empresas que son iguales en el año 2006. Sin embargo a diferencia del PSM, como ya se señaló, no toma en cuenta diferencias, es decir, sólo considera los resultados obtenidos en 2008.

En la Tabla 19 se presenta información sobre algunas características de las empresas comparadas en la sección anterior. En esta tabla se presenta información sobre algunas variables dicotómicas de modo que los promedios de estas variables nos indican la proporción de empresas con estas características. Las características incluidas son: la existencia de un solo propietario (caso contrario más de un propietario), si el propietario o accionista principal es propietario de la casa donde habita, si la empresa jurídicamente se encuentra en forma de persona física o moral (el complemento serían empresas familiares) y si la empresa cuenta con sucursales. En esta tabla se puede apreciar que prácticamente no existen diferencias entre los controles y tratamiento en términos de estas características, tal vez la excepción sean las empresas con sucursales y si el dueño es propietario de la casa.

Tabla 19. Resultados sobre empresas usadas en estimación

Variables	Proporciones en 2008	
	Control	Tratamiento
Un solo propietario	0.70203	0.71763
Propietario de casa	0.80811	0.77847
Persona física	0.45866	0.44150
Persona moral	0.36661	0.35725
Con sucursales	0.08268	0.13105
Número de empresas	641	641

En la Tabla 20 se presenta información sobre las variables de impacto en 2008. Las variables que se analizan son las ventas totales por empresa, el pago al trabajo, el gasto que hace la empresa en otros empleados vía outsourcing, el total de remuneraciones (que es la suma de los anteriores conceptos), el número total de empleados en el negocio, el valor total de los activos y la superficie con que contaba la empresa. En esta tabla se puede apreciar que existen diferencias entre el control y el tratamiento en términos de algunas de las variables de impacto, como por ejemplo las ventas totales y las remuneraciones, lo que de alguna manera refuerza la conclusión anterior en la que se aprecian impactos del programa en ventas y remuneraciones. Como se puede apreciar para ventas este resultado se tiene con un 90% de confiabilidad y de 99% para remuneraciones. En cuanto a las remuneraciones existen diferencias importantes en términos de pago al trabajo, con 95% de confiabilidad, y también en el pago por servicios de outsourcing con 90%. Por otro lado también se aprecian diferencias en términos de la superficie del negocio, con 99% de confiabilidad. Por el contrario para el caso del empleo no

se observan diferencias importantes entre ambos grupos, lo cual refuerza lo encontrado en la sección anterior: no se encontraron impactos significativos del programa en el empleo. De igual manera no se encuentran diferencias significativas en términos estadísticos en activos.

Tabla 20. Resultados sobre empresas usadas en estimación

Variables	Promedio por empresa en 2008		T	P value
	Control	Tratamiento		
Ventas totales	1,441,365	1,686,324	1.7084	.0880
Pago al trabajo	596,964	742,301	2.3292	.0202
Pago por *outsourcing*	9,393	19,679	1.6878	.0919
Total remuneraciones	606,357	761,980	2.4263	.0155
Total de empleados	11.49	11.40	0.0710	.9434
Total de activos	1,012,749	1,748,168	1.1539	.2490
Superficie de Negocio	186.42	284.42	2.5797	.0101
Número de Empresas	641	641		

En la Tabla 21 se presenta información adicional sobre las tres principales variables de impacto, la información adicional consiste en distintos percentiles de estas variables. La información sobre estos percentiles ofrece un mayor conocimiento sobre la distribución de las variables de interés entre los dos grupos a comparar. Por ejemplo, al comparar la información sobre las ventas se puede apreciar la diferencia entre los promedios en ambos grupos, la cual se explica principalmente por la cola superior de la distribución, es decir, por las empresas con montos de ventas muy superiores, esto se ve por las diferencias en los percentiles 75 y 90. Una situación muy parecida ocurre para el caso de las remuneraciones, donde las grandes empresas son las que explican las diferencias entre ambos grupos. En cambio con relación al empleo se observa que la distribución entre ambos grupos es muy parecida, lo cual se refleja en promedios similares de empleo.

Tabla 21. Estadísticos sobre variables de impacto en empresas usadas en estimación						
Estadísticos	Ventas en 2008		Remuneraciones en 2008		Empleos en 2008	
	Control	Tratamiento	Control	Tratamiento	Control	Tratamiento
Percentil-10	180,000	150,000	67,200	53,000	2.0	2.0
Percentil-25	260,000	263,400	121,000	110,400	3.0	3.0
Percentil-50	581,000	540,000	250,000	252,000	5.0	5.0
Media	1,441,365	1,686,324	606,357	761,980	11.5	11.4
Percentil-75	1,423,240	1,600,000	710,320	766,163	11.0	12.0
Percentil-90	2,850,000	4,000,000	1,576,000	1,799,831	25.0	23.0

5.3 A manera de síntesis

El objetivo de esta sección era determinar estadísticamente si el Fondo PyME tuvo un impacto significativo sobre las empresas apoyadas. Con este fin se recolectó información de empresas sobre ciertas variables donde se esperaba impacto: ventas, remuneraciones y empleo. La información se recolectó en dos puntos en el tiempo: 2006 y 2008, que corresponde al período antes del apoyo y un año después de recibido el apoyo. Las empresas beneficiadas son empresas apoyadas en 2007. La información correspondiente a 2006 fue de tipo retrospectivo. La encuesta se aplicó a empresas apoyadas por el programa y a empresas similares que no fueron apoyadas. La idea de evaluar el impacto consistió en determinar si las empresas apoyadas tuvieron un incremento en alguno de los indicadores de interés en el transcurso de dos años: 2006-2008. Para poder identificar el cambio en las empresas apoyadas al efecto del programa fue necesario utilizar un grupo de control, de modo de comparar los cambios en ambos grupos, es decir tomar dobles diferencias. Si el cambio fue distinto entre las empresas apoyadas y las no apoyadas entonces se entiende que el programa produjo un efecto en las empresas. Se utilizó el procedimiento de aparejamiento por propensión para determinar buenos controles, y se realizaron pruebas de balanceo para determinar que las empresas a comparar eran realmente comparables. Las estimaciones de impacto se llevaron a cabo para el total de empresas. Los resultados encontrados son los siguientes:

- A nivel general el programa tuvo un efecto positivo y significativo al incrementar las ventas de las empresas apoyadas. Los resultados obtenidos a través PSM indican que las empresas apoyadas incrementaron sus ventas anuales en $158,141 en promedio, mientras que las empresas no apoyadas disminuyeron sus ventas en $85,145 en promedio, esto produce una doble diferencia de $243,286. Este resultado se obtiene con un nivel de confiabilidad del 99%

- Con un nivel de confiabilidad del 90% el programa tuvo un efecto positivo al incrementar las remuneraciones a sus trabajadores. El PSM indica que las empresas beneficiarias incrementaron el pago al trabajo en $71,931 pesos, en tanto que las empresas que conforman el grupo control lo hicieron en $4,362 pesos

- No se encontraron efectos significativos a nivel de empleo, esto es, el programa no contribuyó a incrementar el empleo en las empresas apoyadas.

6. Empresas y empleo.

Dentro de los Términos de Referencia se pide analizar el tamaño promedio del empleo generado. Con ese fin se consideraron 10,124 empresas que fueron apoyadas en 2007. Dichas empresas fueron rastreadas para los años 2006, 2007, 2008 y 2009 a través de información proporcionada por el IMSS. Las cifras están considerando lo reportado a diciembre de cada año, salvo el 2009, el cual considera el mes de agosto.[29]

A partir de la información obtenida se generaron pruebas t comparando el promedio de empleo obtenido para cada año, generando la hipótesis nula si estos eran iguales.

La Tabla 22 muestra los resultados obtenidos al comparar los promedios 2006 (22.03) y 2007 (22.75) siendo la t= 1.4394, por lo que no se rechaza la hipótesis nula; es decir, si bien se aprecia un ligero aumento del empleo al pasar de 2006 al 2007, este resultado no es significativo en términos estadísticos.

Tabla 22. Test "t" para dos muestras con varianza distinta			
Variable	**Empresas**	**Media**	**Error Std.**
Empleo 2007	10,124	22.75099	.3521336
Empleo 2006	10,124	22.03714	.3492013
Diff		.7138483	.495923

Ho: media(Empleo2007) - media(Empleo2006) = diff = 0

Ha: diff ≠ 0

t = 1.4394

P > | t | = 0.1500

La Tabla 23 presenta los resultados que se alcanzaron al comparar el número promedio de empleos por empresa de 2007 (22.75) y 2008 (22.44). Una vez más el valor del estadístico t lleva a no rechazar la hipótesis nula que plantea la igualdad de medias.

Tabla 23. Test "t" para dos muestras con varianza distinta			
Variable	**Empresas**	**Media**	**Error Std.**
Empleo 2008	10,124	22.44972	.3476318
Empleo 2007	10,124	22.75099	.3521336
Diff		-.3012643	.494819

Ho: media(Empleo2008) - media(Empleo2007) = diff = 0

Ha: diff ≠ 0

t = -0.6088

[29] El uso de datos para agosto no tiene ningún efecto en la comparación y busca tener un dato lo más cercano a la entrega de esta evaluación.

P > | t | = 0.5426

En la tabla 24 se aprecian los resultados al comparar las medias de 2008 (22.44) y 2009 (21.71). Una vez más el valor del estadístico t lleva a la conclusión de no rechazar la hipótesis nula que plantea que las medias son iguales.

Tabla 24. Test "t" para dos muestras con varianza distinta			
Variable	**Empresas**	**Media**	**Error Std.**
Empleo 2009	10,124	21.71148	.3451048
Empleo 2008	10,124	22.44972	.3476318
Diff		-.7382458	.489842

Ho: media(Empleo2009) - media(Empleo2008) = diff = 0

Ha: diff ≠ 0

t = -1.5071

P > | t | = 0.1318

6.1 A modo de síntesis

- No se observa cambios en el empleo por lo que se puede concluir que las empresas atendidas mantienen éste.

7. Conclusiones y Recomendaciones

- Las empresas apoyadas por el Fondo PyME en 2007 muestran mejoras en **productividad, ventas y en el pago al trabajo** con respecto a las no apoyadas.

- **Productividad**: El impacto del Fondo PyME es del orden del 4% en productividad, que es el resultado de la diferencia entre empresas beneficiadas que observan un incremento del 1.058 en el índice (5.8%), mientras que las no beneficiadas muestran un incremento de 1.018 (1.8%). Las estimaciones fueron obtenidas a través de la Técnica de Envolvimiento de Datos, (DEA por sus siglas en inglés) y la aplicación del Índice Malmquist.

  - Para el año 2007 Fondo PyME contempló ocho grandes categorías de apoyo. Estas categorías se subdividieron en 24 estratos de apoyo a fin de valorar el impacto en población objetivo y en programas como Capital Semilla, Mi Tortilla, y en apoyos dirigidos a la creación de proveedores. Los resultados muestran que, de los 24 estratos generados, en 20 se experimentó un incremento en la productividad mientras que en 4 de ellos no. De los 20 estratos en 10 se observa una productividad igual o mayor a 10%. De estos 10 estratos se aprecia que:
    - Tres pertenecen al apoyo I (Formación de Emprendedores y Creación de Empresas): General, incubadoras, empresas proveedoras.
    - Uno al apoyo III (Gestión empresarial): Para pequeñas y medianas.
    - Dos al apoyo IV (Fortalecimiento Empresarial): Para pequeñas y medianas, aceleradoras.
    - Dos al apoyo V (Proyectos Productivos): Micro, pequeñas y medianas.
    - Uno al apoyo VI (Acceso al financiamiento): Capital semilla.
    - Uno al apoyo VII (Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción): Capital semilla.

  - Lo anterior muestra que la incubación y las aceleradoras así como la generación de proveedoras y capital semilla tuvieron un buen desempeño; asimismo, las pequeñas y medianas empresas capitalizaron mejor los apoyos recibidos por el Fondo PyME.

  - Las categorías donde existe un impacto positivo son: Categoría I “Formación de Emprendedores y Creación de Empresas”, Categoría III “Gestión Empresarial”, Categoría IV “Fortalecimiento empresarial”, Categoría V “Proyectos Productivos”, Categoría VI “Acceso al Financiamiento” y VII “Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción”.

- De estas seis categorías, las que muestran crecimientos iguales o mayores al 10% son: I "Formación de Emprendedores y Creación de Empresas" y V "Proyectos Productivos" con incrementos de 10.1% y 15.2% respectivamente.

– No se aprecia mejora en las categorías VIII "Otros" y II "Innovación Tecnológica".

Adicional a la medición de la productividad con base en la técnica de envolvimiento de datos, en esta evaluación se utilizaron dos metodologías cuantitativas para contrastar resultados en ciertas variables: el *Propensity Score Matching* (PSM) y el modelo "sólo después" que se utilizan para que la evaluación de impacto mediante un modelo cuasiexperimental refleje el cambio debido exclusivamente a la intervención y no a factores ajenos a ella. En este sentido, es necesario contar con un mecanismo que garantice que se "aíslan" los impactos del programa de otros factores o situaciones ajenos a éste que están o podrían estar correlacionados con los resultados. La medida para satisfacer esta necesidad es comparar la población que fue apoyada por el Fondo PyME (que en lo sucesivo se denominará *grupo de tratamiento*) con la población, que siendo similar a la primera en variables fundamentales, no estuvo sujeta a la intervención (de aquí en adelante se referirá como *grupo de control*).[30]

El PSM utiliza información relativa a dos momentos en el tiempo para los dos grupos. La recolección de información se hizo mediante una medición única de empresas beneficiadas en 2007, esto es, se indagó con el informante sobre el estatus en 2008 de la unidad económica y retrospectivamente la situación que tenía antes de recibir el apoyo del Fondo PyME en 2006. Una vez recolectada la información, el PSM se emplea para determinar buenos controles realizándose pruebas de balanceo para evaluar que las empresas a comparar eran realmente comparables.

El modelo "sólo después" se basa en la recolección de información en un solo momento (después del apoyo) y se derivan comparaciones entre las unidades que se vieron favorecidas por el programa y las unidades que se establecen como grupo "testigo" o "control" en este caso para el año 2008. Se utilizaron las empresas que conformaron el grupo de tratamiento y control bajo PSM.

Se debe señalar que existe la posibilidad que se presenten problemas de autoselección en los resultados obtenidos. Estos problemas se pueden apreciar por dos vías dada la presencia de variables no observables para el investigador: i) sólo acceden a Fondo Pyme empresas con capacidades y habilidades suficientes para salir a delante en el mercado sin necesidad del apoyo, ii) sólo se integran empresas de baja capacidad que sin el Fondo PyME

[30] Las variables básicas fueron ventas, pago al trabajo y empleo. Adicionalmente en el modelo "sólo después" se consideró pago a *outsourcing* y valor de los activos.

no podrían sobrevivir. Sin embargo el efecto de posible problema de selectividad se disminuye mucho ya que usando el PSM se comparan empresas que eran muy similares antes de iniciar el apoyo, en nuestro caso es el año 2006.

A continuación se presentan algunas variables medidas bajo este esquema:

- **Ventas:** El aumento en este rubro es respaldo por los resultados obtenidos al aplicar la metodología PSM y modelo "sólo después" así como por la aproximación cualitativita, que indaga en la percepción del beneficiario**.**

  Los resultados obtenidos a través PSM indican que las empresas apoyadas incrementaron sus ventas anuales en $158,141 en promedio, mientras que las empresas no apoyadas disminuyeron sus ventas en $85,145 pesos por empresa, esto produce una doble diferencia de $243,286 en promedio. Esto significa que las empresas apoyadas incrementaron más sus ventas que las empresas no apoyadas, siendo que ambos tipo de empresas eran similares en el año base 2006. Este resultado se obtiene con un nivel de confiabilidad del 99%. Para el caso del modelo "sólo después" el resultado se obtiene con un 99% de confiabilidad.

- **Pago al trabajo:** El aumento en el pago al trabajo es respaldo por los resultados encontrados con la metodología *Propensity Score Matching* con un nivel de confiabilidad de 90% y en el modelo "sólo después" con un 95%.

  El PSM indica que las empresas beneficiarias incrementaron el pago al trabajo en $71,931 en promedio, en tanto que las empresas que conforman el grupo control lo hicieron en $4,362.

- **Empleo:** Se observa que las empresas apoyadas mantienen su nivel de empleo. Así se apreció al analizar el comportamiento de esta variable del año 2006 a agosto de 2009 para 10,124 empresas.[31]

  Considerando la información utilizada para el modelo "sólo después" existe una diferencia en términos de *outsourcing* entre empresas no apoyadas y beneficiadas, a favor de estas últimas, con un 90% de confiabilidad. Lo anterior implica que la medición del impacto en el empleo debe ampliarse y profundizarse, no sólo a través de los trabajadores que están registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), sino considerando el impacto en el entorno y empresas

[31] Con ese fin se consideraron 10,124 empresas que fueron apoyadas en 2007. Dichas empresas fueron rastreadas para los años 2006, 2007, 2008 y 2009 a través de información proporcionada por el IMSS. Las cifras están considerando lo reportado a diciembre de cada año, salvo el 2009, el cual considera el mes de agosto.

no asociadas. Los alcances de este trabajo no permiten generar una metodología de medición del empleo a través del *outsourcing*, ya que a través de la encuesta aplicada sólo se podía tener acceso al gasto en este rubro por parte de la empresa beneficiada. Sin embargo una aproximación básica necesitaría tener registro del gasto de la empresa apoyada y los datos de las empresas contratadas por ésta. Se recomienda que para futuras evaluaciones, el programa aplique encuestas a empresas proveedoras de este servicio para conocer el dato sobre el número de empleados que tienen éstas.

Las dos anteriores resultados, así como la presencia del aumento en productividad, ventas y pago al trabajo**,** llevan a considerar que el efecto real sobre el empleo en las empresas apoyadas tiene que medirse en un horizonte temporal mayor y concebirse por lo tanto su aumento como un objetivo de mediano y largo plazo, incorporando además el efecto indirecto sobre empresas no beneficiarias, en concreto a las de *outsourcing.*

El resultado en empleo en las empresas apoyadas por el Fondo PyME sólo puede ser consecuencia de un periodo de maduración que se debe tener a fin de que las empresas sean capaces de consolidar sus logros en productividad y ventas y decidir así aumentar su empleo.

Adicionalmente es previsible que dada la presencia de bajas barreras de entrada en los mercados, a medida que Fondo PyME genera empresas con ganancias se crea un incentivo para el surgimiento de nuevos emprendedores.**Recomendaciones**

Con base en buenas prácticas internacionales y los resultados obtenidos, se considera beneficioso que el programa dé seguimiento a las empresas apoyadas a fin de: i) tener una evaluación completa y rica que pueda dar más luz sobre los efectos que tienen los apoyos en nuevos emprendedores, micros, pequeñas y medianas empresas en el mediano y largo plazo; ii) consolidar lo logrado hasta ahora pudiendo ofrecer a la empresas que hayan sido beneficiarias servicios y apoyos que le permitan evolucionar. Lo anterior, está en consonancia con la estrategia de México Emprende que está iniciando.

De esta manera se recomienda la generación de un buen padrón de beneficiarios que cuente con los siguientes elementos: i) una adecuada depuración y mantenimiento de la información ii) un adecuado seguimiento de las empresas apoyadas iii) información sobre la empresa antes de ser apoyada, con el fin de tener una línea basal que sería una referencia fundamental para la medición del impacto en futuras ocasiones. Las variables básicas a considerar serían: ventas, empleo, pago al factor trabajo, valor de los activos, pago a *outsourcing* y tamaño del local.

Una interpretación posible de los resultados de esta evaluación indicaría que apoyos dirigidos para incubadoras, aceleradoras, creación de proveedores y capital semilla tienden a generar muy buenos resultados por lo que se convierten en vías de apoyo altamente recomendables para el programa.

Asimismo las empresas pequeñas y medianas muestran una buena capitalización de los apoyos recibidos por lo que sobresalen como mejores candidatas a ser beneficiarias del Fondo PyME.

8. Bibliografía

1. Agrell, P. y P. Bogetoft (1999) "should regulators use DEA" Royal Agricultural University, Copenhagen, Denmark. http://www.flec.kvl.dk/pb.

2. Álvarez-Gayou, J. L. (2005). Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología. México: Paidós

3. Alvarez, R. y G. Crespi (2003), "Determinants of Technical Efficiency in Small Firms" Small Business Economics, Vol. 20, No 3, pp 233, 244.

4. Angrist, J. y Lavy V. (1999). 'Using Maimonides' rule to estimate the effect of class size on Scholastic achievement', *Quarterly Journal of Economics*.

5. Balk, B.M., 1993, "Malmquist Productivity Indexes and Fisher Ideal Indexes: Comment" en *The Economic Journal*, num. 103, 680-682

6. Bogetoft (2000) "DEA and Activity Planning Under Asymmetric Information" Journal of Productivity Analysis 13:1, 7-48.

7. Bogetoft (1995) "Incentives and productivity measurements" International Journal Production Economics, 39, 67-81.

8. Buddelmeyer, H. y Skoufias E. (2004, septiembre). "An Evaluation of the Performance of Regression Discontinuity Design on PROGRESA". Working Paper 3386. World Bank Policy Research.

9. Burga, C. (2003). *Re-Evaluando PROJoven: Propensity Score Matching y una evaluación Paramétrica,* Working Paper.Cernea, M. M. (1991). *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development.* Oxford: Oxford University Press Books.

10. Caves, D.W., L.R. Christensen y W.E. Diewert, 1982, "The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output and Productivity" en *Econometrica*, num. 50, 1393-1414

11. Champetier, Y. (2003). *LEADER, un example de management public local: l'inititative communautaire LEADER en faveur du développpement des zones rurales de l'Union Européen,* ponencia presentada para el Instituto de Desarrollo Social Interamericano.

12. De Mateo F., T. Coelli y Ch. O´Donnell (2005) "Optimal Paths and Costs of Adjustment in Dynamic DEA Models: With Application to Chilean Department Stores" Próxima aparición en Annals of Operations Research

13. Encuesta Nacional de Micronegocios. (2002)

14. Espinosa, C (2008), "Ranking de Eficiencia en las PyMES Chilenas" Economía online, Economía y Finanzas, Enero. http://www.economiaonline.cl/pyme/ranking-de-eficiencia-en-las-pymes-chilenas/

15. Evaluación del Programa Emprendedor Prince Trust Youth Entrepreneurship en el Reino Unido. (2003). UK: Department of Work and Pensions.

16. Färe, R., S. Grosskopf , B. Lindgren y P. Roos, 1994, "Productivity developments in Swedish hospitals: A Malmquist Output Index Approach", en A. Charnes, W.W. Cooper, A. Y. Lewin y L.M. Seiford (eds.), *Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology and Applications*, Boston, Kluwer Academic Publishers, [trabajo originalmente presentado en Conference on New Uses of DEA in Management and Public Policy, University of Texas, Austin, Sept 27-29.1989]

17. Färe, R., S. Grosskopf y D. Margaritis (2008) "U.S. productivity in agriculture and R&D" Journal of Productivity Analysis. Vol. 30,No 1, pp 7-12

18. Forsund, F., K.O. Kalhagen (1999) "Efficiency and Productivity of Norwegian Colleges" Working Paper Department of Economics University of Oslo, No. 11/99

19. Fuentes, H. (2003): "La evaluación de la actividad docente: un análisis a partir de la técnica DEA" Economía Mexicana. Nueva Época. CIDE.

20. García-Borbolla, A., J. Herrera, M. Larrán, G. Sánchez Gardel (2007) "La eficiencia en las empresas familiares: un análisis DEA aplicado a la PYME" Artículo presentado en el XIV Congreso de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA "Empresa y sociedad: respondiendo al cambio" http://www.aeca.es/xivcongresoaeca/cd/10b.pdf

21. Glazerman, S., D. Levy and D. Myers. (2002). "Nonexperimental Replications of Social Experiments: A Systematic Review", Interim Report/Discussion Paper, Mathemathica Policy Research Inc. September, 78 pp

22. Grifell, E. y C.A.K. Lovell, 1999, "Profits and productivity", en *Management Science*, Vol. 45, No. 9, pp.1177-1193.

23. Kittelsen, S. A. C. (1999) "Using DEA to regulate Norwegian electricity distribution utilities" Ragnar Frisch Centre for Economic Research, University of Oslo, Noruega.

24. Heckman, J., Ichimura, H. y Petra, T., 1998. 'Matching As an Econometric Evaluation Estimator', *Review of Economic Studies*, vol. 65, no. 2, pp. 261-264.

25. Heckman, J., Ichimura, H., Smith J., y Petra, T., 1998. 'Characterizing Selection Bias Using Experimental Data', *Econometrica,* vol. 66, no. 5, pp. 1017-1098.

26. King, G., R. O. Keohane y S. Verba (2000) *El diseño de la investigación social*. España, Madrid, Alianza

27. Kotler, P., 1987. *Strategic marketing for Non-Profit Organizations.* Engelwoods, Cliffs, NJ: Prentice 3rd ed.

28. Matriz de indicadores del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME). (2008).

29. Müller, J (2008) "Efficiency vectors, efficiency and performance measures: new methods for ranking efficient organizational units" Journal of Productivity Analysis. **Vol.** 30, No. 2, pp 99-106

30. OECD. (2007). *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepeneurship Policies and Programmes*.

31. (2007) *SMEs in Mexico: Issues and Policies*

32. (2004). *Evaluation of SME Policies and Programmes.*

33. Pestana, C. (2005) "Evaluating the efficiency of a small hotel chain with a Malmquist productivity index" International Journal of tourism research**,** Vol. 7 , No 3, pp 173 - 184

34. Portilla García-Pintos, Jesús (2004) "El análisis de efciencia y la selección de indicadores estratégicos: una propuesta de aplicación para la PRL." Revista Seguridad. No 154, Pag 21-32

35. http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Estudios/Estudios/Gestion_Prevencion/Analisis_Eficiencia/Analisis_eficiencia.pdf

36. Ravallion M. (1999). *The Mystery of the Vanishing Benefits: Ms. Speedy Analyst's Introduction to Evaluation*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2153.

37. Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). (2008)

38. Shephard, R.W., 1970, *The Theory of Cost and Production Functions*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press

39. Storey, D.J. (1994). *Understanding the Small Business Sector*. UK:ITP

40. Vela P., F., 2004. "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa", en Tarrés, M. L. ed), *Observar, escuchar y*

comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social. FLACSO-Miguel Angel Porrúa, pp. 63-131, México.

41. Weiss, R. S., 1995. *Learning from Strangers. The Art and Method of Qualitative Interview Studies*, The Free Press.

42. Yaisawarng, S. (2001) "Performance measurement and resource allocation" en Fox, J. K. (ed.), Efficiency in the Public Sector, Kluwer, 61-82

9. Anexos

Anexo 1 Constitución de estratos.

Estratos	Etiqueta del estrato	Universo	Evaluación: Beneficiario		Evaluación: Control		Resultado General	
			%	*Casos*	%	*Casos*	%	*Casos*
1	FormEm Ning	22,641	10	*80*	10	*74*	10	*154*
2	FormEm MiTort	3,134	6	*47*	6	*43*	6	*90*
3	FormEm Incub	1,751	3	*23*	3	*23*	3	*46*
4	FormEm Provee	79	1	*11*	1	*8*	1	*19*
24	ForEmp Acel	340	2	*14*	2	*15*	2	*29*
5	InnTecnMic	920	2	*17*	2	*17*	2	*34*
6	InnTecn PyM	424	2	*17*	2	*17*	2	*34*
7	GesEmp Mic	4,742	6	*47*	5	*36*	6	*83*
8	GesEmp PyM	1,091	2	*17*	2	*17*	2	*34*
9	GesEmp Provee	2,358	2	*18*	3	*18*	2	*36*
10	FortE Mic	4,902	6	*48*	5	*39*	6	*87*
11	FortE PyM	2,490	2	*17*	2	*16*	2	*33*
12	FortE Acel	1,424	3	*21*	3	*19*	3	*40*
13	FortE Gac	111	2	*16*	2	*16*	2	*32*
14	ProyPr Mic	166	3	*27*	4	*26*	4	*53*
15	ProyPr PyM	65	1	*8*	1	*9*	1	*17*
16	AccFto Mic	15,069	9	*73*	10	*70*	9	*143*
17	AccFto PyM	6,078	6	*49*	6	*45*	6	*94*
18	AccFto Ksem	965	2	*17*	3	*18*	2	*35*
19	EvPyme Mic	88,325	6	*49*	5	*33*	5	*82*
20	EvPyme PyM	8,293	7	*54*	7	*47*	7	*101*
21	Ev Pyme Ksem	285	5	*38*	4	*31*	5	*69*
22	Otr Mic	37,275	6	*46*	5	*35*	5	*81*
23	Otr PyM	21,245	6	*48*	7	*47*	6	*95*
Total		224,173	100	*800*	100	*700*	100	*1500*

Nota: EmpProvee. son aquellas empresas que estuvieron involucrados en programas dirigidos a crear red de proveedores.

Anexo 2. Descripción del cuadro de estratos

En términos generales, los estratos fueron creados de forma directa de cada categoría de apoyo, sólo distinguiendo entre micro, pequeñas y medianas empresas. Estos estratos son los siguientes: 1, 5 al 11, 13 al 17, 19, 20, 22 y 23. Es decir, estos estratos fueron creados de una forma relativamente sencilla en la cual sólo se distinguió, en primera instancia, entre categorías y dentro de estas se hizo una segunda diferenciación según el tamaño de las unidades económicas.

Sin embargo, la creación de estratos que incluyen gacelas y tractoras, así como clasificaciones adicionales tales como Mi Tortilla, Incubación, Aceleradoras, y Capital Semilla, tuvieron un proceso de conformación diferente y más complejo. Como se señaló en el reporte, algunos de estos estratos se conformaron mediante algunos proyectos en los que participaron y otros mediante la categoría, subcategoría y concepto bajo los cuales recibieron el apoyo. A continuación se detalla el proyecto o categoría que permitió la conformación de los estratos que incluyen estos segmentos poblacionales.

Estrato 2

Proyecto	Folio	Categoría, subcategoría y concepto
DESARROLLO DE CONTENIDOS PARA EL PROGRAMA "MI TORTILLA"	FP2007-1848	I-4-c
PROGRAMA "MI TORTILLA"	FP2007-1064	I-5-c

Estrato 3
Categoría I, Subcategoría II, Concepto d.

Estrato 4
‘Programa de capacitación virtual para el desarrollo de proveedores e integración a cadenas productivas con empresas tractoras’. Folio: FP2007-574. Categoría I, Subcategoría II, Concepto a.

Estrato 9
Categoría 3, Subcategoría 1, Concepto b.
Categoría 3, Subcategoría 2, Concepto a.
Categoría 3, Subcategoría 2, Concepto b.
Categoría 3, Subcategoría 3, Concepto a.

Estrato 12

Proyecto	Folio	Categoría, subcategoría y concepto
ACELERADORA DE NEGOCIOS IDEA-ANAHUAC 2007	FP2007-403	IV-2-d
ACELERADORA NEW VENTURES MÉXICO: CONSULTORÍA, ENCUENTROS DE NEGOCIOS, GUÍA EMPRESARIAL Y EQUIPAMIENTO DIRIGIDO A EMPRESAS SUSTENTABLES	FP2007-65	IV-2-d
ACELERADORA Q-LAB 2007	FP2007-69	IV-2-b
ACELERADORA VISIONARIA 2007	FP2007-60	IV-2-d
CENTRO PANAMERICANO DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN: ACELERADORA ENFOCADA EN EMPRESAS CON ALTO POTENCIAL DE CRECIMIENTO CON GENERACIÓN DE EMPLEOS	FP2007-172	IV-2-d
MODELO DE TRANSFERENCIA DE ACELERACION DE NEGOCIOS A LOS ESTADOS DE PUEBLA, BAJA CALIFORNIA Y CHIAPAS POR ENDEAVOR MEXICO AC	FP2007-232	IV-2-d
PROGRAMA DE ACELERADORA DE EMPRESAS ENDEAVOR 2007	FP2007-125	IV-2-d
PROGRAMA DE PRE-ACELERACIÓN INTERNACIONAL A TRAVÉS DE LA RED DE ACELERADORAS TECHBA PARA EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA	FP2007-22	IV-2-d
PROGRAMA TECHBA-AUSTIN 2007 PARA ACELERACIÓN DE EMPRESAS TECNOLÓGICAS	FP2007-63	IV-2-d
PROGRAMA TECHBA-MADRID 2007 PARA ACELERACIÓN DE EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA	FP2007-566	IV-8
PROGRAMA TECHBA-MONTREAL 2007 PARA ACELERACIÓN DE EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA	FP2007-518	IV-2-d
PROGRAMA TECHBA–SILICON VALLEY 2007 PARA ACELERAMIENTO DE EMPRESAS TECNOLÓGICAS	FP2007-62	IV-2-d
TRANSFERENCIA DEL MODELO DE ACELERACIÓN DE NEW VENTURES MÉXICO A NUEVA ACELERADORA	FP2007-2076	IV-2-d
ACELERADORA DE NEGOCIOS EGADE DEL TECNOLÓGICO DE MONTERREY	FP2007-1135	IV-2-d

Estrato 13

'Desarrollo de 136 empresas Gacela'. Folio: FP2007-1005. Categoría IV, Subcategoría II. Concepto d.

Estrato 18

Proyecto	Folio	Categoría, subcategoría y concepto
PROGRAMA DE CAPITAL SEMILLA PyME 2007	FP2007-118	VI-4
PROGRAMA NACIONAL DE EXTENSIONISMO FINANCIERO PyME A TRAVÉS DE INNOVATEUR EN APOYO AL PROGRAMA DE CAPITAL SEMILLA	FP2007-1859	VI-1-d

Estrato 21
Cuarto Foro Internacional PyME, capital semilla y capital de desarrollo en México. Folio: FP2007-90. Categoría VII, Subcategoría I, Concepto c.

Estrato 24.
Cuarta convocatoria para empresas tecnológicas en iniciar un proceso de aceleración a través de la red de aceleradoras TECHBA. Folio: FP2007-20. Categoría I, Subcategoría V, Concepto c.

Anexo 3. Comparativo según categorías de apoyo

Categorías de apoyo	Universo	Evaluación: Beneficiario		Evaluación: Control		Resultado General	
		%	Casos	%	Casos	%	Casos
I. FORMACIÓN DE EMPRENDEDORES Y CREACIÓN DE EMPRESAS	27,945	22	175	23	163	22	338
II INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	1,344	4	34	5	34	4	68
III GESTIÓN EMPRESARIAL	8,191	10	82	10	71	10	153
IV FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL	8,927	13	102	13	90	13	192
V PROYECTOS PRODUCTIVOS	231	4	35	5	35	5	70
VI ACCESO AL FINANCIAMIENTO	22,112	17	139	18	133	18	272
VII REALIZACIÓN DE EVENTOS PYME Y OTRAS ACTIVIDADES E INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN	96,903	18	141	15	111	17	252
VIII OTROS (al amparo de los artículos 7,8 o 9 de las reglas de operación	58,520	12	94	11	82	11	176
Total	224,173	100	800	100	700	100	1,500

Anexo 4 Categorías de apoyo en 2007 traduciéndolas a la nueva definición de apoyos que se plantean en las ROP 2009.

1 FORMACION DE EMPRENDEDORES Y CREACION DE EMPRESAS						
SUBCATEGORIA						
		FINANCIAMIENTO	CAPACITACION	GESTION	INNOVACION TECNOLOGICA	COMERCIALIZACION
1.1	APOYOS DESTINADOS A LA FORMACION DE EMPRENDEDORES MEDIANTE LA ADOPCION Y/O TRANSFERENCIA DE METODOLOGIAS DE EMPRENDEDORES A TRAVES DE ORGANISMOS INTERMEDIOS ASI COMO PARA LA ENTREGA, PRODUCCION Y REPRODUCCION DE MATERIALES PARA ESTOS	X		X		
1.2	APOYOS DESTINADOS A LA CREACION Y FORTALECIMIENTO DE INCUBADORAS DE EMPRESAS	X		X		
1.3	APOYOS DESTINADOS AL DESARROLLO DE NUEVAS FRANQUICIAS, PARA TRANSFERENCIA DE MODELOS EXITOSOS ASI COMO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS YA EXISTENTES			X		X
1.4	APOYOS DEDICADOS A LA CONSTITUCION Y FORTALECIMIENTO DE CENTROS MEXICO EMPRENDE QUE OFRECEN ASESORIA INTEGRAL A LAS MIPYMES	X	X	X		
1.5	APOYOS DESTINADOS A LA IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS ESTRATEGICOS DE ALCANCE NACIONAL, REGIONAL O LOCAL A TRAVES DE LA RECEPCION DE SERVICIOS DE CAPACITACION O CONSULTORIA PROFESIONALES O TECNICOS QUE CONTRIBUYEN DE MANERA EFECTIVA AL INCREMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYMES		X	X		X
1.6	APOYOS DESTINADOS A LA FORMACION DE INTRUCTORES Y CONSULTORES		X			
1.7	APOYOS DESTINADOS A LA PROMOCION Y REALIZACION DE EVENTOS DE EMPRENDEDORES E INCUBADORAS			X		X
2 INNOVACION TECNOLOGIA						
SUBCATEGORIA						
		FINANCIAMIENTO	CAPACITACION	GESTION	INNOVACION TECNOLOGICA	COMERCIALIZACION
2.1	APOYOS DESTINADOS A LA INNOVACION TECNOLOGICA				X	
3 GESTION EMPRESARIAL						
SUBCATEGORIA						
		FINANCIAMIENTO	CAPACITACION	GESTION	INNOVACION TECNOLOGICA	COMERCIALIZACION
3.1	APOYOS DIRECTOS DESTINADOS AL FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO			X		
3.2	APOYOS DESTINADOS AL DESARROLLO DE CONOCIMINETOS HABILIDADES O DESTREZAS O A LA RECEPCION DE SERVICIOS PROFESIONALES O TECNICOS QUE CONTRIBUYAN EN FORMA EFECTIVA AL INCREMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA POBLACION OBJETIVO		X	X		
3.3	APOYOS DESTINADOS A LA ELABORACION DE METODOLOGIAS, CONTENIDOS Y MATERIALES		X	X		
3.4	APOYOS DESTINADOS A LA FORMACION DE INSTRUCTORES Y CONSULTORES ESPECIALISTAS EN GESTION EMPRESARIAL		X			
3.5	APOYOS A MIPYMES DESTINADOS A LA ELABORACION DE ESTUDIOS	X				
3.6	APOYOS DESTINADOS A LAS ACTIVIDADES DE PROMOCION Y REALIZACION DE EVENTOS PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYMES					X
4 FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL						
SUBCATEGORIA						
		FINANCIAMIENTO	CAPACITACION	GESTION	INNOVACION TECNOLOGICA	COMERCIALIZACION
4.1	APOYOS DESTINADOS A LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE ACELERADORAS DE NEGOCIOS	X		X		

5 PROYECTOS PRODUCTIVOS						
SUBCATEGORIA						
		FINANCIAMIENTO	CAPACITACION	GESTION	INNOVACION TECNOLOGICA	COMERCIALIZACION
5.1	APOYOS DESTINADOS A PROYECTOS PRODUCTIVOS INDUSTRIALES, COMERCIALES O DE SERVICIOS, DE EMPRESAS INTEGRADORAS Y SUS ASOCIADAS, O GRUPOS DE EMPRESAS DEL MISMO SECTOR O CADENA PRODUCTIVA….	X				
5.2	APOYOS DESTINADOS A LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	X				
5.3	APOYOS DESTINADOS A LA EJECUCION DE PROYECTOS ESTRATEGICOS QUE CONTRIBUYAN A DETONAR EL DESARROLLO SOCIAL O REGIONAL DE LAS DISTINTAS CADENAS PRODUCTIVAS	X			X	X
6 ACCESO AL FINANCIAMIENTO						
SUBCATEGORIA						
		FINANCIAMIENTO	CAPACITACION	GESTION	INNOVACION TECNOLOGICA	COMERCIALIZACION
6.1	APOYOS DESTINADOS A LA CREACION DE UNA RED NACIONAL DE EXTENSIONISTAS ENCARGADOS DE BRINDAR ACOMPAÑAMIENTO A LOS EMPRENDEDORES Y A LAS MIPYMES……		X	X		
6.2	APOYOS DESTINADOS A LA CONSTITUCION O FORTALECIMIENTO DE FONDOS DE GARANTIA	X				
6.3	APOYOS DESTINADOS A PROMOVER LA CONSTITUCION Y FORTALECIMIENTO DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS			X		
6.4	APOYOS DESTINADOS A PROYECTOS DE EMPRESAS EN PROCESO DE FORMACION Y A PROYECTOS PRODUCTIVOS DE MIPYMES A TRAVES DE FONDOS DE FINANCIAMIENTO	X		X		
6.5	APOYOS DESTINADOS A LA TRANSFERENCIA DE MODELOS DE CLUBES DE INVERSIONITAS Y/O EMPRENDEDORES	X			X	
6.6	APOYOS DESTINADOS A LA CREACION Y FORTALECIMIENTO DE FONDOS DE CAPITAL A TRAVES DE CLUBES DE INVERSIONISTAS Y/O EMPRENDEDORES	X		X		
6.7	APOYOS DESTINADOS A FACILITAR EL ACCESO DE LAS PYMES AL MERCADO DE VALORES			X		
6.8	APOYOS DESTINADOS A LA CONSTITUCION DE RESERVAS DE RECURSOS PARA GARANTIZAR TOTAL O PARCIALMENTE EL PAGO VINCULADO A ESQUEMAS QUE BUSQUEN ELEVAR LA POSIBILIDAD DE ÉXITO EN LAS INVERSIONES QUE REALICEN LAS MIPYMES			X		
6.9	APOYOS DESTINADOS AL DESARROLLO DE CONOCIMIENTOS, HABILIDADES O DESTREZAS, O LA RECEPCION DE SERVICIOS PROFESIONALES O TECNICOS QUE CONTRIBUYAN EN FORMA EFECTIVA AL INCREMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA POBLACION OBJETIVO		X			
6.10	APOYOS DESTINADOS A LA ELABORACION DE METODOLOGIAS, CONTENIDOS Y MATERIALES PARA LA CAPACITACION Y CONSULTORIA INCLUYENDO REPRODUCCION AUDIOVISUAL Y MULTIMEDIA, ASI COMO SU PROMOCION Y DIFUSION EN EL TEMA DE CAPITAL SEMILLA, CAPITAL DE RIESGO Y GESTION DE CREDITO		X			X
6.11	APOYOS DESTINADOS A LA FORMACION DE INSTRUCTORES Y CONSULTORES EN CAPITAL SEMILLA Y CAPITAL DE RIESGO		X			
6.12	APOYOS DESTINADOS A LA ELABORACION DE ESTUDIOS Y PROYECTOS ORIENTADOS A DETONAR LA INVERSION PUBLICA Y/O PRIVADA, PARA LA CREACION Y DESARROLLO DE LAS MIPYMES	X				
6.13	APOYOS DESTINADOS A LA INSTRUMENTACION DE ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO QUE CONTRIBUYAN A MODERNIZAR A LA POBLACION OBJETIVO	X		X		
7 REALIZACION DE EVENTOS PYME Y OTRAS ACTIVIDADES E INSTRUMENTOS DE PROMOCION						
		FINANCIAMIENTO	CAPACITACION	GESTION	INNOVACION TECNOLOGICA	COMERCIALIZACION
7.1	APOYOS DESTINADOS A LAS ACTIVIDADES DE PROMOCION Y REALIZACION DE EVENTOS PYME, ASI COMO OTRAS ACTIVIDADES QUE IMPULSEN EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS MIPYMES					X

Anexo 5. Anexo sobre los cuestionarios.

Diseño de los cuestionarios

El diseño de los cuestionarios independientemente del tipo de empresa, parte de la idea de captar siete dimensiones de información:

1. Características del empresario
2. Características de la empresa
3. Indicadores de impacto
4. Satisfacción con los organismos
5. Valoración subjetiva de los efectos debido a Fondo PyME
6. Capacitación
7. Otras variables de clasificación

Esta estrategia de diseño responde a la necesidad de contar con una visión multidimensional de la empresa y del empresario, considerando sus características, los apoyos recibidos, su impacto y las expectativas. Para ello, se utilizan preguntas abiertas y cerradas, en tanto que en la sección de impacto se mantiene una estrategia de seguimiento temporal. La razón por la que se escogen estas dimensiones está en la experiencia previa, internacional y nacional, que existe en torno a los estudios abocados al análisis de las PyMES y las políticas públicas destinadas a apoyarlas.

Construcción de variables

La evidencia científica y documental sobre las pequeñas y medianas empresas ha crecido sustancialmente en la década de los noventa y en los primeros años del siglo XXI Las referencias de investigación sobre este sector varían en sofisticación y calidad pero hoy en día existe más información sobre los diferentes factores que afectan el desempeño de una PyME.

En su influyente libro *Understanding the Small Business Sector* (1994), David Storey hace una revisión de 44 estudios/investigaciones en donde identifica tres categorías de factores que afectan el desempeño y crecimiento de las pequeñas empresas: el empresario y su capital humano, las características de la empresa, y la estrategia empresarial. La tabla a abajo muestra los 15 factores en el empresario, seis factores en la empresa y 14 factores en la estrategia empresarial que afectan el desarrollo y el crecimiento de las empresas pequeñas.

Tabla a. Marco conceptual de los factores que afectan el crecimiento de pequeñas empresas		
El empresario y sus recursos	**La empresa**	**La Estrategia**
1. Motivación 2. Desempleo 3. Educación 4. Experiencia gerencial 5. Número de fundadores 6. Auto-empleo previo 7. Historia familiar 8. Marginación social 9. Habilidades funcionales 10. Capacitación 11. Edad 12. Género 13. Experiencia quiebra previa 14. Experiencia sectorial previa 15. Experiencia previa en PYMES	1. Antigüedad 2. Sector 3. Forma legal 4. Ubicación 5. Tamaño 6. Propiedad	1. Capacitación fuerza trabajo 2. Capacitación gerencial 3. Capital externo 4. Sofisticación tecnológica 5. Posicionamiento y ajustes de mercado 6. Planeación 7. Nuevos productos 8. Reclutamiento gerencial 9. Apoyo gobierno 10. Enfoque en el cliente 11. Competencia 12. Información y consultoría 13. Exportación
Fuente: *Understanding the Small Business Sector (Storey, 1994, p.123)*		

Como se puede apreciar en la Tabla a, factores como edad, educación, experiencia, origen étnico o género se pueden considerar como características demográficas del empresario. Factores como propiedad, antigüedad de la empresa, tamaño, ubicación o sector se consideran características de la empresa. En el caso de la estrategia empresarial, ésta puede incluir la capacitación a varios niveles, nivel tecnológico, estructura de capital de la empresa, actividad innovadora, uso de consultoría y apoyos gubernamentales, orientación a mercados internacionales, entre otros. Dichos factores aplican si se analiza a una empresa ya establecida con años en el sector o si se quiere estudiar a una empresa sujeta a un proceso de incubación o de acelaramiento.

Adicionalmente a estas categorías y factores los estudios y encuestas utilizan diferentes indicadores de resultados/desempeño o impacto en el caso de las evaluaciones. De acuerdo al marco conceptual para evaluar el impacto de los programas para PyMES del Banco Mundial (2004), estos indicadores/variables pueden ser ventas, productividad, utilidades, empleo y/o exportaciones.

Tabla b. Indicadores/variables de resultados/desempeño/impacto
1. Ventas/ingresos 2. Utilidades 3. Productividad 4. Empleo 5. Exportaciones
Fuente: Banco Mundial (2004)

Muchas de las categorías y factores anteriores son de uso estándar en estudios y encuestas sobre diferentes aspectos de las PyMES. Sin embargo, dependiendo de la finalidad del estudio o la investigación se definen categorías específicas, además de las demográficas, empresariales o de estrategia. Por ejemplo, como es el caso de encuestas que examinan la relación entre PyMES y la selección y uso de fuentes de financiamiento y productos crediticios. Algunos de estos factores han sido utilizados en las encuestas *2003 US Survey of Small Business Finance* de la Reserva Federal (2003) y *2004 UK Survey of SME Finances* del Banco de Inglaterra (2004).

Como puede observarse, dependiendo del enfoque de la encuesta serán las categorías y profundidad de las preguntas a realizar. La evaluación del Banco Mundial sobre programas de PyMES en México (2004), reexamina la evaluación realizada al Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) en 1995 y 1997. En este estudio, las categorías que se usaron fueron sobre características de la empresa y su estrategia y no sobre variables demográficas del empresario. En esta investigación se usaron preguntas acerca de salarios, exportaciones, capital extranjero, investigación y desarrollo, capacitación, adopción de tecnologías, capital fijo, control de calidad, entre otros. Ciertamente el enfoque es hacia la medición del impacto del Programa en la productividad de las empresas y no necesariamente en los empleos, como plantea el Fondo PyME en su Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

Del mismo modo, la encuesta de micronegocios (ENAMIN 2002) utiliza categorías demográficas, referentes a las características de la microempresa, de la estrategia empresarial y del financiamiento. Dentro de las variables de resultados/desempeño, la ENAMIN tiene considera, a su vez, variables de ingresos/ventas, empleo y gasto.

En el caso de la creación de nuevas empresas, existen otros factores del empresario que se han estudiado como son: estado marital, condiciones familiares, personalidad, historia familiar en los negocios o PyMES, además de las ya mencionadas anteriormente como edad, educación y experiencia (Storey 1994). Un ejemplo de estos factores o variables se puede ver en la *Evaluación del Programa Emprendedor Prince Trust Youth Entrepreneurship* en el Reino Unido (*Department of Work and Pensions, UK*, 2003).

Como se puede apreciar, el diseño de los cuestionarios que se han propuesto considera categorías, factores y variables que permiten conocer a la empresa, al empresario y el impacto de la intervención pública. Las categorías o dimensiones de información de los cuestionarios son entonces:

1. Características del empresario
2. Características de la empresa
3. Indicadores de impacto
4. Satisfacción con los organismos
5. Valoración subjetiva de los efectos debido al Fondo PyME
6. Capacitación
7. Otras variables de clasificación

La inclusión de la categoría "satisfacción con los organismos intermedios" y la "valoración subjetiva de los efectos" tiene como objetivo recoger las percepciones de los empresarios y empresas atendidas. Desde los lineamientos metodológicos del Banco Mundial (2004) y la OECD (2007), estas categorías "monitorean" el desempeño del Programa, mientras que todas las categorías en su conjunto permitirán evaluar los programas del Fondo PyME.

Características de los instrumentos

Como ya se mencionó al inicio de este apartado, resulta relevante indicar que debido a la naturaleza de los beneficiarios clasificados en *emprendedores*[32] *y gacelas*, fue diseñado un cuestionario adicional. Si bien se mantienen las dimensiones se hace un tratamiento especial en el análisis[33]. Las razones de esta estrategia son:

a. Los nuevos emprendedores están comprendidos dentro del apoyo mediante incubadoras, en tanto que las empresas gacela lo están en aceleradoras. Un riesgo es que este tipo de empresas o emprendedores no conozcan un organismo intermedio, por lo que la batería de preguntas realizada para el cuestionario original no serviría.
b. La naturaleza del servicio que reciben y el espíritu emprendedor que los define, obligan a captar estas características.

Adicionalmente, dentro del cuestionario general se generó una sección para captar a las empresas denominadas "tractoras" las cuales se definen como "*las grandes empresas establecidas en el país, que por su posición en el mercado,*

[32] Los emprendedores son las mujeres y hombres en proceso de crear, desarrollar o consolidar una micro, pequeña o mediana empresa a partir de una idea emprendedora y que pretendan obtener apoyos para la realización de los proyectos en los tipos de apoyo (categorías, subcategorías y conceptos descritos en las Reglas de Operación (Artículo 14) y los que el Consejo Directivo determine y autorice. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se establecen las *Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PyME)*. México, 29 de diciembre de 2008.

[33] Los cuestionarios se encuentran en el Anexo Metodológico.

vertebran las cadenas productivas, desarrollan proveedores de manera eficiente y son ancla del crecimiento regional y de los agrupamientos industriales."[34]

Por lo anterior, se aplicaron dos instrumentos, uno general para las distintas clasificaciones de la población objetivo y uno dirigido exclusivamente para la clasificación de emprendedores y gacelas.

Es importante señalar que previa la aplicación del instrumento se obtuvo valiosa retroalimentación del cuestionario por parte de la Dirección General de Evaluación y de la SPyME. Una aportación fundamental fue la sugerencia que se recibió de mantener un espacio especial para los nuevos emprendedores.

Una vez hechas las modificaciones al instrumento considerando los comentarios antes descritos y aquéllas que surgieron por el trabajo del equipo evaluador, se volvió a enviar la versión que se aplicó en la prueba piloto y de la cual se obtuvo nuevamente retroalimentación por parte de la Dirección General de Evaluación.

Cambios a partir de la aplicación de la "Prueba Piloto".

La prueba piloto permite afirmar que los cuestionarios aplicados funcionaron correctamente para obtener datos al respecto de la características del entrevistado, las características de las empresas, la satisfacción con el organismo intermedio, la valoración subjetiva de los efectos debidos al Programa, la capacitación y otras variables de clasificación. Sin embargo, también fue posible observar que el instrumento es débil para recabar datos que conduzcan al análisis y/o diseño de indicadores de impacto. Por lo anterior, se realizaron las siguientes acciones:

a. Se eliminaron los siguientes ítems del cuestionario:
   - Valor de la producción.
   - Insumos para la producción (agua y energía eléctrica).
   - Gastos anuales en bienes y servicios (insumos).

b. Se modificaron los siguientes ítems del cuestionario:
   - Nivel de ventajas nacionales e internacionales: se agruparon manufactura, servicios y comercio. Se eliminaron tres bienes principales.
   - Número de trabajadores no dependientes de la empresa: ahora se pregunta por gasto en contratación.
   - Remuneraciones pagadas al personal: ahora se piden solo totales.

[34] Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se establecen las *Reglas de Operación para el otorgamiento de Apoyos desfondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PyME)*. México, 29 de diciembre de 2008.

Las causas que justifican la eliminación de preguntas dentro de la sección de "*indicadores de impacto*" se concretan en la dificultad, en términos de tiempo, personas a entrevistar y el número de visitas que se tienen que realizar para obtener dichas información. Es importante destacar que las preguntas modificadas buscan simplificar la información solicitada a las empresas, pero sin la pérdida de información relevante que permita una adecuada y eficaz medición de impacto.

Derivado de una propuesta remodificación, se analizaron las preguntas de opción múltiple, y se consideró apropiado tener una escala sin una postura neutra, ya que en ocasiones el entrevistado prefiere "matizar", adoptando posturas neutrales tales como ni satisfecho, ni insatisfecho, regular, etc., y esto provoca un sesgo de la muestra hacia estos valores.

Respuestas a comentarios de la Secretaría de Economía

Si bien básicamente se trata de preguntas cerradas, considerando 1 minuto para realizar la pregunta y escuchar/anotar la respuesta, el tiempo estimado de realización de cada una de las entrevistas (que no encuestas) sería de alrededor de 2:25 horas. A esto habría que agregar que se trata de entrevistas telefónicas (salvo la parte de Indicadores de Impacto que se plantea realizar en persona). En consecuencia, **juzgamos pertinente reducir el número de reactivos en los cuestionarios, simplificando las preguntas para obtener información confiable por parte de los entrevistados**.

> **Respuesta.** Si se hubiera aplicado la **totalidad** de preguntas contenidas en el cuestionario a todos los entrevistados, el tiempo de aplicación de la entrevista habría sido mucho más amplio, pero el cuestionario tiene un flujo tal que los entrevistados no tenían que responder todo el cuestionario. Los pases y filtros a lo largo del cuestionario establecen saltos y criterios de aplicación que pueden guiar hacia la aplicación de unas preguntas y no de otras.
>
> En este contexto, la duración promedio de la entrevistas fue de 82 minutos (1 hora con 22 minutos). Para el 6.3% de los entrevistados la aplicación duró más de dos horas.
>
> Es importante resaltar que el compromiso elemental de realizar las entrevistas completas se cumplió en todos los casos.

Algunas preguntas son complejas y dudamos que la respuesta del entrevistado aporte información verídica o adecuada, sobre todo lo que se refiera a valor de las ventas/ingresos/costos y empleo/remuneraciones (con y sin seguridad social).

> **Respuesta.** Una evaluación de impacto implica el cálculo de indicadores que se puedan calcular a lo largo del tiempo. Se requiere tener la medición de los momentos previo y posterior a la intervención (en este

caso la ejecución de Fondo PyME) para poder calcular en qué medida cambió la realidad de las unidades de observación.

En este caso particular no hubo una medición de la situación previa a los apoyos del Fondo, por lo cual, en un mismo ejercicio, se tuvo que preguntar de manera retrospectiva y por un periodo amplio, lo que hizo que en efecto, las preguntas parezcan complejas. Sin embargo, esta situación se usó para resolver un problema de no haberse previsto en la institución una medición basal.

No obstante, se procuró reunir las condiciones para que el levantamiento recogiera información verídica sobre cada unidad productiva entrevistada. En muchos casos se visitó en varias ocasiones a las empresas con el fin de darles oportunidad de documentarse para responder esas preguntas; es decir, de recuperar libros, recibos y registros en general que les permitieran dar respuestas verídicas a los temas planteados, sobre todo para los casos en que podrían no tener un recuerdo claro.

Además de construir las condiciones de levantamiento adecuadas para captar información de buena calidad se realizó un análisis posterior de la información. Primero se obtuvieron frecuencias simples y se revisó la no respuesta en las baterías de indicadores de impacto. Los porcentajes de **no respuesta** fueron bajos. En cambio, las respuestas “cero” sí tuvieron una frecuencia mayor. Esta respuesta no es errónea, sino que indica la ausencia de una variable; es decir un rubro de gasto o ingreso, por ejemplo que no se registró en la empresa.

En general se encontró que los resultados son consistentes. La mayoría de los entrevistados sí dio información sobre estas preguntas y sus repuestas son coherentes con el tamaño y las características del negocio donde laboran.

En los cuestionarios, la sección de "Valoración Subjetiva de los Efectos debido al Fondo PyME" se cubre con 2 preguntas, una con 10 opciones no excluyentes y otra con 20. **En nuestra opinión, la primera de ellas, al mezclar conceptos del "ser" y el "deber ser" podría confundir al entrevistado, al igual que al utilizar indistintamente "Fondo PyME" y "Organismo Intermedio**". Para todo fin práctico, esta parte es inoperante para ser retomada en un estudio de satisfacción de "cliente", para empezar porque la escala de valoración es confusa.

Respuesta. Las “10 opciones no excluyentes”, al igual que las 20 a las que se hace referencia en el párrafo anterior no son opciones de respuesta, sino reactivos; esto es decir, planteamientos que contribuyen a construir las dimensiones de la evaluación en cuestión.

Para estos fines, los reactivos no tienen que ser excluyentes; por el contrario, deben contribuir a explorar varias dimensiones, a veces traslapadas, a través de las cuales se puede analizar un fenómeno. De hecho, las preguntas fueron estructuradas de esa forma poder evaluar aspectos que conceptualmente se traslapan; es decir, cuando se estructuran preguntas sobre las dimensiones de un servicio, en este caso Fondo PyME, muchas de sus dimensiones refieren características que más que ser excluyentes, sirven para entenderlas en su conjunto. Además, permiten detectar inconsistencias en preguntas que están vinculadas con otras dentro del cuestionario.

En cuanto a la observación de la mezcla del *ser* y el *deber ser*, las preguntas se mezclaron para aumentar la atención del entrevistado. Al elaborar una batería con planteamientos idénticos o que tengan el mismo sentido, suele ocurrir que algunos entrevistados responden automáticamente sin reflexionar la pregunta. Para evitarlo, una de las estrategias es mezclar preguntas o dimensiones conceptuales, como el *ser* y el *deber ser* y las referencias alternadas al Fondo PyME y el Organismo Intermedio. De esta forma se busca que los entrevistados no escuchen preguntas que les suenen monótonas que les haga perder concentración y lograr que estén más atentos a las preguntas.

A la luz de la variación que se observó entre las respuestas emitidas, se considera que es reflejo de que las respuestas fueron proporcionadas de manera reflexiva y no mecánica.

Se observa en el fraseo de la pregunta 105 inciso 3 del cuestionario general **el uso de adjetivos calificativos superlativos** ("Los Organismos Intermedios son una opción muy buena para tramitar el Fondo PyME"), **mismo que se sugiere omitir**. Nuevamente, **la escala de valoración** (1 para totalmente cierta, 2 para algo cierta, 3 para algo falsa y 4 para totalmente falsa) **no es funcional** porque es difícil que el entrevistado diferencie que x cosa es "algo cierto" o "algo falsa".

Respuesta. Compartimos la observación sobre los **adjetivos superlativos**; no debió haberse incluido.

La escala utilizada para el bloque de la pregunta 131 del cuestionario general, se construyó y validó con los criterios metodológicos del escalamiento tipo ***Likert***. La estructura de la escala de medición es pertinente porque nivela las opciones de respuesta; es decir, totalmente cierta tiene su contraparte totalmente falsa. Además, el incluir las palabras “algo” y “totalmente” introdujo la gradualidad en la escala ordinal que son escalas muy comunes de uso en distintos tipos de estudio. Es difícil que todas las personas den respuestas ante planteamientos tajantes, motivo por el cual existen diferentes escalas de medición; en general, nominales, ordinales, de intervalo y de razón. Con estos componentes se obtuvo la posibilidad de que el entrevistado

diferenciara semánticamente entre lo positivo y lo negativo y graduara su respuesta desde el *totalmente* hasta el *algo*.

Como se ha mencionado, los reactivos son de orden perceptual; es decir, están basados en las opiniones y evaluaciones subjetivas de los entrevistados, a diferencia de las preguntas de evaluación de impacto, que buscan información fáctica. Si bien "algo cierta" y "algo falsa" pueden llamar a confusión, porque lo que es algo cierto es, por necesidad, algo falso, las preguntas buscan, precisamente que el entrevistado se posicione del lado positivo o negativo, lo cual no es difícil cuando se trata de percepciones o actitudes.

No obstante, se realizó un ejercicio ex profeso para disponer de elementos que permitan emitir un juicio en relación con la validez del constructo. Se exploró la posibilidad de realizar un análisis factorial de las variables: esto es, se verificó que fuera estadísticamente factible reducir la dimensionalidad de la escala de medición de la percepción sobre la utilidad del programa. Para ello se realizó la prueba la prueba de esfericidad de Bartlett. Primero se utilizó la medida de adecuación de ***Kaiser-Meyer-Olkin (KMO),*** que arrojó un valor del coeficiente de 0.923. La cercanía con el valor 1.0 indica la adecuación de los resultados obtenidos para ser analizados en conjunto. Además, la prueba esfericidad de Bartlett arrojó una significancia de 0.000, lo cual indica que se puede rechazar la hipótesis de que la matriz de correlaciones observadas es la matriz identidad; es decir, que las variables no estarían relacionadas y no pudiera realizarse un análisis factorial. En resumen, al constatar que es posible realizar un análisis factorial con las variables de la p 131 se puede concluir que la escala de medición sirve para los efectos buscados.

Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)

Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones

Coordinador General
Hugo Javier Fuentes Castro

Experto en MIPyMES
Rafael Lorenzo Piñón

Experto estadístico
Andrés Zamudio Carrillo

Experto en métodos cualitativos
Lauro Ignacio Mercado Gasca

Experto en levantamiento de campo
Blanca Elena del Pozo

Investigadores
Arturo Baca Millán
Cinthya Rocha Santos
Víctor Aramburu Cano

Asistentes de investigación
Janet Samara Venancio Rodríguez
Luisa Isabel Hernández González
Margarita Cruz Cruz
Miguel Manuel Ramírez Mandujano

México, D. F., a 30 de octubre de 2009

Derivado del análisis de la Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME), a continuación se enmarcan las principales fortalezas, retos y recomendaciones encontradas por el equipo evaluador.

1. Fortalezas del Fondo PyME

I. A nivel general, el *diseño conceptual* del Fondo PyME presenta una serie de objetivos e instrumentos normativos amplios y generales que le permite apoyar a un gran número de proyectos distintos. En este sentido, el diseño del Fondo PyME es *consistente en la medida en que atiende a un sector con mucha heterogeneidad* y *debilidades amplias en condiciones regionales dispares y en un entorno económico y social particular.* [1]

II. El *diseño operativo* del Fondo PyME presenta una arquitectura que le permite una operación descentralizada, otorgar diversos tipos de apoyo y llegar a todas las entidades federativas. El diseño operativo es *consistente con la necesidad de contar con un proceso estandarizado y flexible que permita procesar una gran cantidad de solicitudes de proyectos con fines distintos*

III. En general, se puede señalar que la mayoría de los beneficiarios comentaron estar satisfechos con los servicios/apoyos otorgados por parte del Fondo PyME, a pesar de que algunos manifestaron que cuando aplicaron no contaban con toda la información sobre el Programa ni sobre los requisitos de comprobación que tenían que cubrir para poder acceder a los apoyos. En este sentido, los OIS comentaron que los empresarios que ya habían recibido algún apoyo estaban interesados en volver a aplicar al Fondo por su nivel de satisfacción[2].

IV. La mezcla de recursos como corresponsabilidad y potenciación de recursos. Una de las estrategias del Fondo PyME es la participación de los estados y de la iniciativa privada para sumar esfuerzos, optimizar recursos y canalizarlos para una ejecución efectiva. Esto se lleva a cabo a través de la mezcla de recursos de los actores involucrados[3].

V. La plataforma tecnológica del Fondo PyME. Un hecho a resaltar es el gran esfuerzo que ha realizado la SPyME para contar con la plataforma tecnológica que sustenta el Sistema de Seguimiento de Apoyos PyME.

[1] Evaluación de procesos, punto 2.1: descripción narrativa, p.12
[2] Evaluación de procesos, sección 6: percepción y satisfacción, pp. 45
[3] Evaluación de procesos, sección 3.1 planeación, p. 17

Dicho Sistema ha venido perfeccionándose y mejorando sustancialmente con el paso del tiempo dándole transparencia al proceso[4].

VI. El incremento en productividad, ventas y en el pago al factor trabajo de las empresas apoyadas con el Fondo PyME en contraste con aquéllas que no fueron apoyadas es una muestra de los resultados favorables del programa[5].

[4] Evaluación de procesos, Sección 4 seguimiento y evaluación de resultados, p. 52
[5] Evaluación impacto, punto 3.3: resultados, p.32 y sección 5: estimación de impacto del Fondo PyME: Propensity Score Matching y modelo "sólo después", pp. 56-63

2. Retos y Recomendaciones del Fondo PyME

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Evaluación de Diseño			
Problema Focal	El problema focal de "baja competitividad de las MIPyMES" está identificado pero no está claramente definido. A nivel general "competitividad" es un concepto entendible. No obstante, lograr "MIPyMES competitivas" es un objetivo demasiado amplio como para ofrecer una orientación precisa sobre los objetivos específicos y su articulación, y de esta manera poder establecer la matriz de indicadores (MIR) y realizar la evaluación de impacto del Programa en los diferentes segmentos de población objetivo.	Evaluación de Diseño, punto 1.4.2: Definición del problema focal, pp.82-89.	a) Definir claramente el problema focal del Fondo PyME y establecer pocos objetivos que engloben el propósito de éste (por ejemplo crecimiento, productividad o consolidación). Cabe señalar que, aunque la Metodología del Marco Lógico señala que debe establecerse sólo un propósito, eso no necesariamente sería adecuado para un programa con las características como las del Fondo PyME, pues si éste decidiera que su propósito es la competitividad, fortalecimiento empresarial o consolidación, dichos conceptos englobarían objetivos implícitos que deberían ser considerados. En este sentido, el equipo evaluador considera que debe hacerse una definición, depuración y articulación de los 32 objetivos del Fondo PyME en función de cada programa nacional, proyecto o segmento de apoyo. No obstante, dado que el Fondo PyME tiene diversidad de programas y actores sería conveniente realizar una Matriz de Indicadores de Resultados para cada uno.
Problema Focal	El problema focal de "baja competitividad de las MIPyMES" está identificado pero no está claramente definido. A nivel general "competitividad" es un concepto entendible. No obstante, lograr "MIPyMES competitivas" es un objetivo demasiado amplio como para ofrecer una orientación precisa sobre los objetivos específicos y su articulación, y de esta manera poder establecer la matriz de indicadores (MIR) y realizar la evaluación de impacto del Programa en los diferentes segmentos de población objetivo. En este sentido es necesario definir de manera precisa qué se requiere para cada proyecto o programa a fin de responder las preguntas: qué se quiere lograr, en qué nivel (componentes o resultado directo del apoyo, propósito o impacto del apoyo, fin o contribución a objetivos superiores) y en qué población (emprendedores, microempresas, PyMES, gacelas, tractoras).. De acuerdo al trabajo de campo, esta falta de	Evaluación de Diseño, sección 1.2.1: Objetivos de las políticas públicas y de los programas de intervención en las MIPyMES, pp. 30-33	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	enfoque puede tener las siguientes consecuencias: • No proporciona una guía para la definición de parámetros o criterios claros de selección y evaluación de proyectos. • Poca articulación entre los instrumentos con los logros esperados. • Crea confusión en la población objetivo y en los Organismos Intermedios (OI) en relación con los tipos de apoyo y sus requisitos. • Poca claridad en la definición y articulación de los objetivos. De hecho de las entrevistas a beneficiarios y OIS se desprende que tienen la percepción de que los objetivos no están ligados con los requisitos de comprobación de resultados (unos se encuentran en las reglas de operación y otros se encuentran en el manual de procedimientos). • No se determina el impacto esperado sobre la población objetivo.		b) Como se ha mencionado anteriormente, es necesario revisar la expectativa de empleo en las diferentes áreas del programa (i.e. evaluación de proyectos, seguimiento e impacto) y dependiendo de los objetivos específicos de cada programa o proyecto con el objetivo de establecer condiciones razonables que hagan más eficiente y efectivo al programa. Ello debe darse tomando en cuenta una alternativa de intervención y/o tipo de apoyo adecuada para los segmentos empresariales a apoyar de acuerdo a sus características. c) Establecer una estrategia para desarrollar una cultura de evaluación que se extienda a los diferentes actores. Esta estrategia deberá contener: • Un plan para incorporar evaluaciones de impacto de nivel 5-6 de acuerdo al marco de la OCDE[6]. • Acciones concretas para desarrollar el padrón de beneficiarios que sirva como línea basal para el seguimiento y evaluación de impacto.[7] • Desarrollar en la medida de lo posible, con apoyo de las OIS, una base de datos que permita generar grupos de control y mantener un registro de las empresas
Problema Focal	No se aprecia la existencia de un estudio formal que de manera precisa y concreta indique las fallas de mercado que inciden directamente en la problemática de las MIPyMES y que justifican la intervención pública . Todas las carencias mencionadas limitan tanto la articulación de los objetivos descrita en el inciso anterior, como el establecimiento de los supuestos bajo los cuales el	Evaluación de Diseño, punto 1.4.2: Definición del problema focal, pp.82-89 y punto 1.1.3: Justificación de la intervención del Estado, pp. 19-26	

[6] Evaluación de diseño, Punto 1.3: La evaluación de las políticas públicas para las MIPyMES a nivel internacional, pp. 66-71
[7] En este sentido se recomienda consular el Anexo H: Propuesta para la conformación del padrón de beneficiarios del Fondo PyME, el cual se encuentra dentro de la evaluación de Procesos.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	Fondo PyME pretende impactar en las diferentes categorías y segmentos de apoyo. Además, impiden una retroalimentación efectiva que permita mejorar el programa.		que solicitaron apoyos y fueron rechazadas.[8] • Plan de comunicación de la estrategia de evaluación del Fondo PyME.
Problema Focal	En los últimos años ha existido una mayor atención hacia la problemática que impide a las MIPyMES contribuir de forma más efectiva y decisiva al desarrollo competitivo de una economía. Esta atención se ha reflejado en una mayor cantidad de programas e instrumentos para atender dicha problemática. Para darle mayor consistencia y coherencia al Programa es necesario darle seguimiento a las empresas beneficiarias para conocer los impactos obtenidos.	Evaluación de Diseño, punto 1.2.2: Diseño de políticas públicas y alternativas de intervención en las MIPyMES.	
Problema Focal	En las acciones recientes del Fondo PyME se ha observado una evolución importante para consolidar un enfoque integral y coherente de atención a diferentes segmentos de la PyME. Es decir, han pasado de un enfoque “todo para todos” a un enfoque más diligente y puntual en la atención ("tiros de precisión") a las MIPyMES. Sin embargo a fin de afianzar esta tendencia es necesario establecer qué impactos se pretenden obtener en el sector empresarial para segmentos (población objetivo) con características claramente definidas.	Evaluación de Diseño, Integración formal del enfoque a MIPyMES en el gobierno federal, pp. 51-53	

[8] *Ibíd.*

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Problema Focal	El empleo es un indicador relevante dentro de las diferentes políticas públicas enfocadas a apoyar a las MIPyMES, sin embargo, es importante señalar que la revisión de la evidencia a nivel internacional sugiere que la generación de empleo como un indicador de impacto de corto plazo no es adecuado por la siguientes razones: dependiendo del tipo de apoyo y del tiempo necesario para que este efecto sea observable es más probable observar la generación de empleo en el mediano y largo plazo. Difícilmente se observará este indicador en el corto plazo, sino que posiblemente se observen en el largo plazo dependiendo del tiempo de maduración. Además, existen otros factores externos al Fondo PyME que inciden directamente sobre esta generación de empleos.	Evaluación de Diseño, punto 1.1.4: El empleo como impacto esperado en los programas de intervención a MIPyMES y emprendedores, pp.26-29	
Problema Focal	A pesar de que el empleo no es un indicador a nivel de propósito del programa en la MIR, el Fondo PyME utiliza este concepto como requisito de comprobación de impacto en el corto plazo y lo reporta como impacto del programa en diferentes documentos oficiales (informe de gobierno). Es fundamental hacer un seguimiento que constate la maduración del apoyo y su efecto en el empleo.	Evaluación de Diseño, punto 3.3.2.: Indicadores (nivel propósito y fin), pp.122-124	
Problema Focal	La cultura de evaluación en el Fondo PyME es incipiente pero aún insuficiente, por lo que es necesaria una evaluación sistemática y permanente. A pesar de existir referencias nacionales (foro y documentos del Banco Mundial en el año 2004, documento de política pública de la OCDE en el 2007) e internacionales (declaración ministerial sobre PyMES de la OCDE en Estambul en el 2004 y lineamientos de la OCDE para la	Evaluación de diseño, punto 1.3: La evaluación de las políticas públicas para las MIPyMES a nivel internacional, pp. 66-80	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	evaluación de políticas públicas en PyMES en el 2008) es necesario una trayectoria de consolidación de esta cultura que incluya entre otras cosas: el establecimiento de impacto de programas y categorías de apoyo, evidencia de mejora del programa como consecuencia de las evaluaciones, y el establecimiento de un diálogo con los diferentes actores involucrados en la evaluación.		
Planeación Estratégica	El Fondo PyME se encuentra alineado con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Economía. En esta relación formal se puede observar que el empleo se considera parte fundamental de la visión de los programas de la Secretaría de Economía. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, la generación de empleo como resultado de los apoyos otorgados por el Fondo PyME difícilmente se podrá observar en el corto plazo.	Evaluación de Diseño, punto 2.1.2: Objetivos y estrategias, pp. 98-100	Establecer un proceso de planeación estratégica sistemático y permanente que se vincule con la MIR del Programa. Este proceso debe complementar a la planeación formal que se realiza para desarrollar los programas sectoriales o los programas de acción específicos del Gobierno Federal. Además, el sistema de planeación debe identificar los asuntos estratégicos que pueden tener un impacto en la misión y propósito del programa y en sus características futuras, así como en sus prioridades estratégicas.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Planeación Estratégica	Dentro de las prioridades estratégicas del Fondo se encuentra la de consolidar un enfoque de fomento empresarial fundamentado en programas que parten del concepto de cinco segmentos y cinco productos, más que en proyectos. La evolución prevista del Programa contempla el despliegue de la nueva estrategia llamada México Emprende. Sin embargo, el equipo evaluador considera que esta estrategia y su plan de implementación no se ha comunicado y explicado de manera suficiente a los diferentes actores que forman parte de la red del Fondo PyME incluyendo delegaciones federales, OIS, cámaras industriales, así como a la comunidad empresarial y a las mismas PyMES beneficiarias del Fondo. De no hacerse de manera explícita e incluyente de tal forma que todos los involucrados conozcan y se apropien de los objetivos del Programa, es posible que no se siga una misma directriz para alcanzarlos.	Evaluación de Diseño, punto 2.1.4: Cambios programados o evolución prevista: México Emprende, pp. 107-109	Diseñar e implementar una estrategia para comunicar el plan estratégico del Fondo PyME y México Emprende a los diferentes actores que contribuyen con los objetivos del Fondo y la política pública en general.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Planeación Estratégica	La apreciación de la información recabada con diferentes actores, sobre elementos estratégicos y de planeación, sugiere que uno de los puntos críticos que se desprenden del diagnóstico estratégico es la insuficiente coordinación y comunicación institucional con los principales actores del Fondo PyME. Para los entrevistados existe una limitada coordinación con delegaciones federales, y escasa comunicación y retroalimentación con actores sobre la estrategia México Emprende. Esta insuficiencia limita cualquier esfuerzo de planeación que pretenda atender los asuntos estratégicos y tácticos del Programa. Además, limita la oportunidad de enriquecer las propuestas y modificaciones de política pública con la experiencia de otros actores e instituciones.	Evaluación de Diseño, Punto 1.3.1: Análisis interno y externo del Fondo PyME: FODA, pp. 103-107	El proceso de planeación que se recomienda tiene que ser comprensivo e incluyente, que forme parte de una estrategia de mejora continua para la misma SPyME. Por comprensivo nos referimos a la variedad de actividades que existen entre la formulación y ejecución de las estrategias y acciones que se definan. Por incluyente nos referimos al involucramiento de los actores principales, en los diferentes ámbitos de apoyo del Fondo, como los OIS y aquellos actores fundamentales para la coordinación institucional: Secretarías de Desarrollo Económico (SEDECO) y delegaciones federales. El nivel de involucramiento dependerá de los asuntos estratégicos en cuestión. Éste podrá darse a un nivel meramente *informativo*, pasando por los niveles de *consulta* (toma en cuenta planteamientos y preocupaciones de los actores); *involucramiento* (toma en cuenta planteamientos y preocupaciones de los actores y las refleja en las decisiones y acciones); *colaboración* (recomendaciones que son incorporadas al nivel máximo, pues influyen en las decisiones y alternativas); y *facultamiento* (se implementarán las recomendaciones de los actores).

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Planeación Estratégica	Una observación reiterada durante el trabajo de campo fue que el proceso de planeación estratégica del Fondo PyME es poco participativo y formal dada la gran variedad de actores involucrados en lograr resultados tangibles. Esta valoración implica que la planeación estratégica del Fondo no involucra a los diversos actores ni está realizada de forma sistemática. De esta manera, difícilmente las prioridades y acciones que emanen de ejercicios de planeación internos (hacia dentro de la SPyME) desarrollarán consensos y coordinarán de forma efectiva la acción colectiva.	Evaluación de Diseño, Punto 1.3.1: Análisis interno y externo del Fondo PyME: FODA, pp. 103-107 y punto 2.2: Lecciones, implicaciones y reflexiones de la planeación estratégica para el diseño del Fondo PyME, pp. 109-110	Se recomienda comunicar la estrategia hacia todos los actores involucrados en el Programa y hacerlos partícipes de ésta, como parte de un proceso de mejora continua.
Planeación Estratégica	El diseño y el plan previsto por el Fondo PyME para la nueva estrategia de México Emprende debe subsanar las debilidades de la política pública y los instrumentos actuales con relación al diseño, operación e impacto de acuerdo a lo planteado en esta evaluación. México Emprende debe ser visto como una respuesta para el adecuado manejo de los recursos públicos orientados a las necesidades específicas de PyMES con características definidas y no a buscar todas las opciones de atención del mercado, es decir, ser todo para todos. Dicha estrategia puede estar más focalizada y mejor planeada lo que podría repercutir en mejores resultados e impactos sobre la población objetivo. Para esto es necesario que el Gobierno Federal tome en consideración las necesidades y posibilidades de todos los actores involucrados en este proceso. México Emprende debe ser la estrategia que facilite el buen desarrollo y consolidación de empresas de tal forma que le sirva al Gobierno Federal a cumplir con los objetivos principales para los que fue creado.		Ejecutar las recomendaciones planteadas en esta evaluación de diseño con los lineamientos de planeación del inciso anterior. Estas recomendaciones pueden incluir la revisión y articulación de objetivos, el análisis formal de problemas, la ejecución de la estrategia México Emprende, así como otros aspectos relacionados con el diseño y operación del Fondo.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Marco Lógico	En aras de ser más claro, la definición de la población objetivo debe ser más precisa en las reglas de operación, en términos de establecer características que diferencien segmentos empresariales prioritarios a atender. Un ejemplo es que se utiliza el término de "emprendedores" siendo que se debería señalar manejar "nuevos emprendedores", ya que emprendedor es tanto un empresario que dirige una empresa micro, pequeña, mediana o grande.	Evaluación de Diseño, sección 3: Marco Lógico, pp. 111 y 112	a) Se sugiere la depuración y articulación de los objetivos del Fondo PyME para definir de manera concreta el Propósito que pretende alcanzar en función de las recomendaciones realizadas para el problema focal. b) Rediseñar la MIR del Fondo PyME con las observaciones específicas realizadas en este apartado. En el Anexo II se presenta una propuesta de MIR realizada por el equipo evaluador para su consideración, aunque cabe señalar que el análisis podría modificarse en la medida en la que el Programa redefina sus objetivos. c) Revisar el papel que tienen los OIS y la forma en que el Fondo PyME se cerciorará que la labor que realizan sea efectiva para el cumplimiento de los objetivos. Por tanto, el equipo evaluador recomienda el fortalecimiento de dichos actores a través de una estrategia de certificación de capacidades y un modelo de incentivos que aseguren el cumplimiento de los objetivos mediante un sistema de puntaje o semáforos. Por lo cual, el equipo evaluador ha incluido este aspecto como un componente en la MIR propuesta.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
			d) Desarrollar fuentes de información o adecuar el Sistema de transparencia de la SPyME para generar reportes e información por empresa beneficiaria y no sólo por proyectos. Asimismo, se recomienda desarrollar el padrón de beneficiarios dentro de estas fuentes de información. e) Es deseable que la MIR refleje la estrategia, propósito, componentes y actividades actuales del Fondo PyME y de México Emprende. f) Desarrollar un modelo lógico o MIR por cada segmento de apoyo: emprendedores, microempresas, PyMES, gacelas y empresas tractoras. El objetivo del desarrollo de estos modelos no es normativo (en el sentido de incorporar una matriz de indicadores ante la SHCP), sino revisar la integración conceptual de estos programas y hacer explícitos los supuestos lógicos bajo los cuales se espera que los programas generen un impacto.
Marco Lógico	Como ya se ha mencionado anteriormente, la falta de precisión en la definición del propósito del Fondo PyME complica la elaboración de una	Evaluación de Diseño, punto 3.3.1: Lógica Vertical, pp. 116-120.	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) consolidada en sus lógicas vertical y horizontal. Al no contar con una diferenciación entre programas y proyectos, éstos no quedan articulados de manera correcta para establecer actividades y componentes que aseguren el logro de un Propósito. En este sentido, sería conveniente realizar una MIR para cada programa y proyecto. A continuación se hacen los comentarios a la MIR 2009 del Fondo PyME. • Con respecto a la *lógica vertical,* ésta se ve comprometida en el sentido de que no todas las *Actividades* están correctamente definidas y tampoco son suficientes para el logro de los *Componentes*. • Por su parte, si bien los *Componentes* son adecuados para el logro del *Propósito*, se sugiere revisar su redacción dentro de la MIR. Asimismo, para este nivel, el equipo evaluador sugiere añadir el fortalecimiento de los OIS debido a que éstos inciden directamente en el logro del Propósito del Fondo y por lo tanto no pueden ser un supuesto. • A nivel *Propósito* "MIPyMES competitivas" representa un objetivo muy amplio, debido a que puede implicar distintos conceptos y por tanto distintos objetivos, los cuales no necesariamente están articulados; es decir, el concepto de competitividad varía dependiendo el contexto en el que se desarrolle (i.e. consolidación, sobrevivencia, crecimiento y desarrollo). Por ello, se reitera la necesidad de precisar		

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	y acotar el *Propósito* del Programa delimitando objetivos precisos que permitan definir la mejor alternativa de intervención para lograrlo. • La contribución al *Fin* conceptualmente es correcta. Sin embargo, sería conveniente su revisión, pues en la medida que los objetivos principales del Fondo PyME sean acotados a nivel propósito, este nivel también deberá ajustarse para que contribución real a nivel nacional se derive de ellos y sea más precisa.		
Marco Lógico	Por otro lado, en la *lógica horizontal* se observan indicadores adecuados, aunque presentan varias limitantes. A continuación se realizan algunas precisiones. • A nivel *Actividades*, de las cinco presentadas en la MIR, tres muestran indicadores adecuados. • A nivel de *Componentes*, algunos indicadores a este nivel se muestran adecuados para medir los atributos de los objetivos definidos. Empero, se reitera revisar y adecuar su redacción para mantener la consistencia de la lógica horizontal. • A nivel de *Propósito* se observa que los indicadores son correctos, aunque el equipo evaluador sugiere algunos para complementar la adecuada medición de la	Evaluación de Diseño, punto 3.3.2: Lógica horizontal, pp. 120-129.	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	competitividad. Es importante mencionar que en la medida en la que el Fondo PyME defina de manera clara "competitividad" los indicadores serían más precisos en la medición de los atributos que se le otorguen. Cabe señalar que para la medición del Propósito es necesaria una evaluación de impacto que contemple un grupo contrafactual. • A nivel de *Fin*, los indicadores mostrados son insuficientes en la medida en que no sólo contribuyen a la generación de empleo formal, sino a otras variables asociadas al sector empresarial como mayor capacidad de competencia[9], mayor captación de impuestos[10], entre otros. Así, dicha medición no refleja un cambio a nivel del sector de las MIPyMES ni se contempla el uso de una metodología de impacto que utilice un contrafactual (es decir medir el impacto atribuible a la intervención efectuada por el Programa).		
Marco Lógico	Si bien las fuentes de información con las que se cuentan son importantes, es necesario desarrollar medios de verificación, instrumentos y reportes confiables que reflejen directamente los resultados esperados sobre la población objetivo y no solamente sobre los organismos intermedios.	Evaluación de Diseño, punto 3.3.2.2: Medios de verificación, pp.125-126	
Marco Lógico	Finalmente, se observa que los supuestos a todos los niveles de la MIR no son suficiente ni	Evaluación de Diseño, punto 3.3.2.3: Supuestos,	

[9] Esto podría ser observable a través de la disminución de precios en los productos, así como en la cantidad de oferentes y su permanencia en el mercado.
[10] Dicha información podría recavarse por medio del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	adecuados. Ello debido a que no se contemplan factores externos que son necesarios para el cumplimiento de los objetivos expresados en cada nivel. En este sentido, el supuesto "Los Organismos desarrollan de forma eficaz los proyectos apoyados por el Fondo PyME en beneficio de la población objetivo" no es adecuado, debido a que la labor del OI incide directamente en la consecución del objetivo del Programa.	pp. 126-129	
Marco Lógico	El indicador actual de empleos generados, que aunque no es parte de la MIR es utilizado de forma extensiva como evidencia de impacto del programa, es incompleto por las siguientes razones: • En su cálculo no utiliza un contrafactual (empresa que no recibió apoyos del programa en el mismo período) que permita atribuir esos empleos recién generados al apoyo. • El indicador no reporta el empleo neto generado, esto es, la diferencia entre el empleo total de la empresa al inicio del apoyo y el empleo total al finalizar el proyecto. Esto implica contabilizar todo el empleo creado en la empresa y restar todas las bajas de trabajadores. • El indicador no considera la generación o la contratación de trabajadores mediante la subcontratación o *outsourcing*. • No es adecuado medirlo en el corto plazo sino en el largo plazo por las razones expuestas en las conclusiones del problema focal.	Evaluación de Diseño, punto 1.1.4: El empleo como impacto esperado en los programas de intervención a MIPyMES y emprendedores, pp. 26-29 y sección 3: Marco Lógico, pp.111-128	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Diseño Operativo	El diseño operativo actual del Fondo PyME es consistente, pues está orientado a la creación de un proceso estandarizado y flexible que le permita atender una gran cantidad de proyectos con fines distintos. Sin embargo, el equipo evaluador considera que este diseño operativo ya no es suficiente para atender los nuevos retos que se derivan de una identificación más precisa de necesidades y la nueva estrategia México Emprende.	Evaluación de Diseño, sección 4: Diseño operativo, pp. 130-146	Dada la inquietud que mostraron OIS, Delegaciones y Beneficiarios, se recomienda simplificar el manual de procedimientos mediante una matriz en donde se incorpore cada categoría, subcategoría y concepto de apoyo con los lineamientos para la evaluación del proyecto y los requisitos de comprobación de resultados. También se recomienda establecer una liga o hipervínculo de esta matriz a la sección o párrafo del manual de procedimientos o reglas de operación en donde se establecen esos lineamientos, requisitos y/o conceptos.
Diseño Operativo	Los elementos para la evaluación de proyectos son muy generales y no existen criterios para priorizar o calificar los atributos de los mismos. Tampoco existen criterios para estimar el costo unidad de servicio (costo de hora-consultor por ejemplo) de los servicios otorgados por los OIS. Esto abre la posibilidad de un sesgo y/o discrecionalidad. Es importante mencionar que dicha estimación de costos sólo es relevante para algunas categorías de apoyo, por lo que se sugiere valorar su pertinencia.	Evaluación de Diseño, punto 4.1.2: Evaluación de proyectos, pp. 134 y 135	Revisar los criterios de selección de proyectos. Esto criterios pueden incluir calidad de la propuesta, implementación, impactos esperados y costo. Particularmente, se recomienda establecer criterios para establecer el costo de los servicios otorgados de tal forma que el Fondo PyME pueda estimar cuánto cuesta cada unidad de servicio otorgado (costo de hora-consultor en los diferentes proyectos y regiones) para las categorías de apoyo en las que sea factible conocer esta información. Asimismo, se sugiere dar seguimiento de forma sistemática a fin de conocer los resultados o impactos en el mediano y largo plazo. i. El equipo evaluador considera también recomendable que el programa revise y articule los objetivos (ver recomendación conclusiones de problema focal) y examine los requisitos de comprobación de resultados

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
			para poder definir los criterios y ponderaciones de evaluación. En particular, recomendamos darle seguimiento a los indicadores de empleo mediante el cruce de información con las bases de datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con respecto a los indicadores reportados para observar la variación en el empleo neto.
Diseño Operativo	La demanda para muchos de los apoyos/ servicios (capacitación por ejemplo) que se ofrecen a través de los proyectos se va generando a lo largo del año por lo que, tal y como lo pide el programa en la actualidad no es posible que exista una lista de empresas potenciales sujetas a recibir el apoyo. Este requisito solicitado complica, de acuerdo a los OIS, el desarrollo del proyecto.	Evaluación de Diseño, punto 4.1; Criterios de selección, seguimiento y accesibilidad al Programa, pp. 133-138	Revisar la pertinencia de los requisitos de comprobación de resultados y diferenciar lo que es seguimiento de lo que es impacto. *Per se*, el impacto de un programa es difícil de evaluar y difícilmente se podrá estimar este impacto con la información disponible en el reporte final del proyecto. Además para este tipo de evaluación es necesario un contrafactual. Esta revisión debe incluir cada categoría y segmento de apoyo.
Diseño Operativo	Se reitera que la SPyME cumple con la normatividad. Sin embargo, debido a la gran cantidad de comprobantes que hay que exhibir, los costos operativos asociados al seguimiento no se han estimado y contemplado en el diseño del Fondo PyME. Estos costos son las personas de los OIS dedicadas al seguimiento, recopilación y procesamiento digital de la información (i.e. escaneo de materiales y captura en el sistema del Programa). Estos costos pueden ser significativos como se mencionó en las conclusiones de problema focal y matriz de marco lógico.	Evaluación de Diseño, punto 4.1.4: Seguimiento de resultados, pp. 136-138	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Diseño Operativo	El uso de OIS le ha permitido al Fondo PyME realizar la provisión y seguimiento de los apoyos, sin aumentar el aparato burocrático de la SPyME. Sin embargo, la alta dependencia en los OIS y en el suministro de información que estos generan limitan al Fondo PyME. Estas limitaciones pueden implicar que el Fondo no esté actualizado sobre las preferencias de las MIPyMES (qué opciones prefieren, qué servicios, qué Organismos Intermedios conocen, qué Organismos Intermedios prefieren). El equipo evaluador considera que la recaudación de esta información le podría permitir al Fondo conocer, por ejemplo, los patrones de acceso y utilización de los apoyos por parte de las MIPyMES. Adicionalmente, se observó que no se genera información sobre el beneficiario final que permita realizar una evaluación del desempeño del proyecto y de los resultados obtenidos a través del tiempo una vez terminado el proyecto.	Evaluación de Diseño, Punto 4.1.4: Seguimiento de resultados, pp. 136-138	Implementar un padrón de beneficiarios[11] con los siguientes objetivos: • Mejorar el seguimiento de empresas y proyectos. • Establecer la línea basal para la evaluación de impacto. • Incrementar el conocimiento de las características de las empresas que permitan una mejor definición de segmentos de la población objetivo.
Diseño Operativo	Existe variabilidad en las capacidades técnicas y logísticas de los OIS. Los OIS son actores fundamentales en el proceso de selección, otorgamiento y seguimiento de los apoyos del Fondo. En ellos recaen muchas responsabilidades previamente pactadas, y si el Fondo no establece criterios rigurosos para controlar los procesos que ellos realizan se podrían comprometer los objetivos del Programa.	Evaluación de Diseño, punto 4.1.2: Evaluación de proyectos, pp. 134 y 135	Revisar el papel que tienen los OIS y la forma en que el Fondo PyME se cerciorará que éstos hacen una labor adecuada (preselección de proyectos, seguimiento y evaluación) y efectiva para el cumplimiento de los objetivos. Por tanto, el equipo evaluador recomienda el fortalecimiento de dichos actores a través de una estrategia de certificación de capacidades y un modelo de incentivos que asegure el cumplimiento de los objetivos mediante un sistema de puntaje o semáforos.
Diseño Operativo	Con la definición de la estrategia actual de 5 segmentos por 5 tipos de apoyo existe, en	Evaluación de Diseño, población objetivo, pp. 63-	Revisar las estrategias de intervención para explorar otras alternativas tales como:

[11] El equipo evaluador presenta una propuesta para conformar el padrón de beneficiarios en el Anexo H de la Evaluación de Procesos.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	principio, una mejor definición de la población objetivo en lo que respecta a emprendedores, empresas gacela, empresas tractoras, y los programas de microempresas como Mi Tortilla. Aunque los segmentos de PyME y microempresas siguen siendo muy generales y heterogéneos, esta estrategia abre la posibilidad para una definición más concreta y delimitada de objetivos en función de necesidades particulares lo que permitirá establecer mejores alternativas de intervención e impactos mayores. La consolidación de dicha estrategia además plantea la necesidad de revisar la lógica de proyectos que se utiliza actualmente para apoyar a los diferentes segmentos. En esta lógica, la continuidad y la certidumbre en los conceptos de apoyo son indispensables, así como la búsqueda de la continuidad del apoyo a las empresas que ya se encuentran en el Fondo a fin de su consolidación en un esquema de acompañamiento integral.	65	• Acceso y utilización de los apoyos por parte de las MIPyMES mediante *vouchers*, tarjeta empresarial, programas y servicios continuos. Esto permitirá conocer mejor las preferencias y características de las PyMES que acceden a los programas del Fondo. Esto incluye también reenfocar el manejo de información del sistema de seguimiento PyME para que incorpore el análisis de información por empresas beneficiarias y no sólo de proyectos. • Distribuir y entregar apoyos por otros mecanismos (i.e. Centros México Emprende) que no sea a través de proyectos y que tengan potencial de mejores resultados.
Evaluación de Procesos			
Planeación	Es necesario que dentro del proceso de planeación se introduzca de manera sistemática y recurrente, dentro de un marco de mejora continua, la opinión de los actores involucrados.	Evaluación de procesos, punto 3.1: Planeación, p.15-17	
Planeación	Se identificó que son muy pocos los OIS que cuentan con procesos y herramientas de planeación a nivel interno. Lo anterior es relevante en términos del efecto que puede tener sobre el apoyo proporcionado.	Evaluación de procesos, punto 3.1: Planeación, p.15-17	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Planeación	De acuerdo al trabajo en campo se aprecia una insuficiente coordinación entre las delegaciones y la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) para establecer metas, objetivos y estrategias, así como para la coordinación del Programa con las estrategias estatales. En este sentido, tampoco se identificó dicho proceso con los Organismos Intermedios (OIS).	Evaluación de procesos, punto 3.1: Planeación, p.15-17.	Se sugiere incorporar una mayor participación de los actores en el proceso de planeación con la finalidad de clarificar los objetivos del Programa y establecer una misma directriz de la cual se apropien todos los actores.
Planeación	Se observó que no existe una coordinación y comunicación eficaz entre los OIS, las delegaciones y las entidades federativas. Esto limita la articulación en las estrategias para sumar la aportación económica y de recursos humanos de las entidades federativas en el esfuerzo de consolidación de las MIPyMES. Asimismo, impacta en el proceso de transferencia de recursos y se refleja desde la oportuna firma de convenios y asignación de recursos hasta la presentación de los proyectos estatales. Con ello, cabe la posibilidad de que no se estén creando sinergias o complementariedades que generen un mayor beneficio para la población objetivo.	Evaluación de procesos, punto 3.1: Planeación, p.15-17	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Planeación	A través de Fondo Pyme se observan programas nacionales y estatales, sin embargo existen diferencias regionales: en el norte del país las condiciones económicas, sociales y culturales parecen ser más favorables para el desarrollo empresarial que en el sur. En el sur los OIS presentan poca demanda de proyectos, situación contraria a la del norte, en donde el universo de selección es mucho más amplio. En este sentido, no existen diagnósticos situacionales que analicen el contexto en el que se desarrollan las MIPyMES y no se profundiza el análisis sobre los tipos de apoyo necesarios y los impactos esperados de acuerdo a las características del entorno. A través de México Emprende se plantea la posibilidad de resolver esta área de oportunidad.	Evaluación de procesos, punto 3.1: Planeación, p.15-17	
Difusión	Los objetivos de las Reglas de Operación no están asimilados de forma completa por los diferentes actores involucrados en la promoción del Programa. Ello provoca que la comunicación entre ellos y la información brindada a los organismos intermedios (OIS) y micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES) sean poco eficaces.	Evaluación de procesos, punto 3.2 Difusión/ comunicación, pp. 18-20	Se requiere implementar canales de comunicación para atender oportunamente las dudas de los OIS y las MIPyMES (i.e. ventanillas de atención, sistemas de comunicación interactivos, mecanismos de recepción de dudas), así como difundir el Programa más ampliamente en la población potencial, especificando tipos de apoyo y los mecanismos para su otorgamiento.
Difusión	La comunicación del Programa, entre los distintos actores involucrados así como la que se difunde hacia el exterior, es poco efectiva. Un ejemplo de ello, es que el mensaje de promoción del Fondo PyME es percibido por las MIPyMES como poco claro y en caso de que una empresa requiera información, lo remiten a la página web del Fondo para que lea las Reglas de Operación y el Manual de Procedimientos. Otro ejemplo, son las dudas que surgen a nivel de delegación federal con relación a dudas sobre criterios y que en muchas ocasiones se resuelven viajando a la Ciudad de México o estableciendo una relación cercana con	Evaluación de procesos, punto 3.2 Difusión/ comunicación, pp. 18-20	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	la SPyME. En este sentido, la capacidad para resolver dudas es insuficiente.		
Difusión	Los instrumentos normativos no son lo suficientemente claros y precisos, por lo que generan dudas incluso dentro de la misma SPyME y las delegaciones federales. Esto ha impedido la homologación de conceptos y su asimilación. Adicionalmente, la rotación del personal de la SPyME y otras instituciones acentúa el problema, pues incide en una insuficiente capacidad de respuesta ante las dudas de los OIS.	Evaluación de procesos, punto 3.2 Difusión/ comunicación, pp. 18-20	
Evaluación y selección de proyectos	Se observó que los criterios para la evaluación de los proyectos establecidos en las Reglas de Operación, específicamente en el artículo 22[12], son muy generales, no están parametrizados ni jerarquizados, de modo que permita la identificación de los proyectos más alineados a los objetivos específicos de cada categoría y que se deberían apoyar en primera instancia. En este sentido, se ha identificado que algunos apoyos del Fondo se van otorgando de acuerdo a la demanda recibida, con lo cual cabe la posibilidad de que un proyecto con elementos que permita cumplir en mayor medida con los objetivos del Fondo, se presente posteriormente y no se tenga disponibilidad de recursos para apoyarlo.	Evaluación de procesos, punto 3.4: Selección de los beneficiarios, pp.22-24	El equipo evaluador recomienda establecer una metodología clara, objetiva y replicable sobre la evaluación de proyectos con parámetros que determinen la viabilidad técnica y financiera de éstos, así como la de los impactos esperados y un enfoque de administración de proyectos. Dichos parámetros deberían incluir aspectos como: ▪ Calidad e impacto del proyecto, ▪ Capacidad del OI en función de - la administración proyectos y - consultores capacitados y especializados ▪ Tiempos y costos ▪ Dictamen de factibilidad y
Evaluación y selección de proyectos	La normatividad del Fondo PyME, establece que el subcomité estatal evalúa los proyectos presentados en las cédulas de apoyo y emite opiniones técnicas para que el Consejo Directivo	Evaluación de procesos, punto 3.4: Selección de los beneficiarios, pp.22-24	

[12] El cual establece que: "En la evaluación de los proyectos se verificará: I. Si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 13 de las presentes Reglas de Operación; II. La viabilidad técnica y financiera de los proyectos para los cuales se solicitaron los apoyos del FONDO PyME en los tipos de apoyo (categorías, subcategorías y conceptos) que se describen en el artículo 14 y en las presentes Reglas de Operación y; III. Los impactos que conllevará su ejecución en términos de los objetivos específicos del FONDO PyME." Para su fracción III se solicita que al menos cumpla con 2 impactos de una lista de 24. Reglas de Operación del Fondo PyME 2009. *op.cit.*, p. 18.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	los apruebe o rechace. Sin embargo, existen procedimientos que se identificaron durante la evaluación de campo[13] que permite una evaluación y selección por consenso, donde se involucra a las delegaciones y a la SPyME. Este punto en la evaluación es crítica y se puede instrumentar como una buena práctica siempre y cuando se apegue a una metodología clara, objetiva y replicable sobre la evaluación de proyectos con parámetros que determinen la viabilidad técnica y financiera de éstos, así como la de los impactos esperados, es decir, una metodología que implique procesos de mejora continua.		economía de los proyectos ▪ Elementos de priorización. En la medida en la que se acoten los objetivos y se jerarquicen, la selección de proyectos se facilitaría y se podrían priorizar los proyectos. Asimismo, se sugiere considerar la pertinencia de focalizar los apoyos hacia aquellos segmentos de la población objetivo que demuestren haber logrado mayores resultados a través de evaluaciones de impacto. En este aspecto, el equipo evaluador recomienda tomar en cuenta los resultados de la evaluación de impacto 2009, la cual forma parte de esta evaluación integral; en la cual se aprecian incrementos en productividad iguales o mayores al 10% para las categorías de: I "Formación de Emprendedores y Creación de Empresas" y V "Proyectos Productivos" con incrementos de 10.1% y 15.2% respectivamente.

[13] Entrevistas con OIS y Delegaciones Federales.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Entrega de los apoyos	De acuerdo a la opinión de los agentes entrevistados, la transferencia de los recursos del Fondo PyME hacia los Organismos Intermedios (OIS) es poco oportuna. Como respuesta ante esta situación, la mayoría de los OIS visitados han generado alternativas de solución para que la prestación de los servicios hacia las MIPyMES no se vea afectada; realizan convenios con los consultores, en donde se comprometen a pagar sus servicios una vez entregado el producto final, lo que da tiempo para que el recurso de la SPyME sea transferido.	Evaluación de procesos, punto 3.5. Producción o compra de los apoyos, pp. 24-30	Es indispensable fomentar estrategias que incentiven la aportación económica por parte de las entidades federativas incorporando mecanismos de corresponsabilidad. Dichos mecanismos podrían ser convenios con los estados para que presentaran sus proyectos presupuestarios oportunamente mediante la creación de un sistema de incentivos. Una propuesta podría ser que aquellas entidades federativas que presentaran sus proyectos de manera completa y oportuna, podrían tener un porcentaje adicional para sus proyectos o bien aquéllos que no presentaran dichos proyectos en un tiempo determinado pudieran no ser considerados para el ejercicio fiscal y redireccionar los recursos hacia otros proyectos.
Entrega de los apoyos	En el caso de los apoyos directos, la falta de oportunidad se refleja en: pérdida de oportunidades, abandono del proyecto, aplicación de los recursos en distintas áreas al proyecto inicial, incapacidad financiera de los empresarios para ejecutar proyectos durante el primer semestre del año, problemas en la comprobación de los recursos debido al desfase excesivo.	Evaluación de procesos, punto 3.5. Producción o compra de los apoyos, pp. 24-30	
Entrega de los apoyos	La transferencia de recursos representa un proceso integral en el cual no sólo incide el Fondo PyME, sino que incluye tanto actores internos a la misma Secretaría de Economía como externos. Se identifica que el actor externo que incide de manera significativa en este proceso es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de calendarización y disposición de los recursos públicos.	Evaluación de procesos, punto 3.5. Producción o compra de los apoyos, pp. 24-30	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Seguimiento y evaluación de resultados	Es importante mencionar que el Fondo PyME ha realizado un esfuerzo importante en la simplificación del proceso de comprobación y en la adecuación de los requisitos siguiendo la norma. Sin embargo, consideramos que es todavía insuficiente y es necesario realizar un mayor esfuerzo a fin de ser más claro y con ello agilizar el trabajo.	Evaluación de procesos, punto 3.7. Evaluación y seguimiento de la utilización de los apoyos, pp. 30-32	a) Desarrollar un proceso de certificación de Organismos Intermedios para su fortalecimiento mediante una metodología específica que permita una homologación de criterios en la selección de los proyectos; la definición de criterios de calidad para la subcontratación de servicios para las MIPyMES; la elaboración de diagnósticos e identificación de las necesidades de la población potencial; el desarrollo de consultores y metodologías para MIPyMES; el desarrollo de capacidades técnicas y gerenciales de los OIS, entre otros. b) Asimismo, este proceso de certificación podría conllevar a una evaluación de su desempeño a través de un sistema de puntajes o de semaforización y dar pie a un modelo de incentivos basado en la mejora continua. Este modelo de incentivos sería determinado por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa dependiendo de las estrategias a seguir, siendo éste positivo (por ejemplo, los proyectos de aquellos OIS que hayan tenido un mejor desempeño podrían ser los primeros en considerarse para su aprobación) o negativo (aquellos OIS que incurran en faltas graves además de reintegrar los fondos, con sus respectivos intereses, podrían ser dados de baja permanentemente en calidad de OIS del Fondo PyME). Esta recomendación es consistente con la *Evaluación de Consistencia y Resultados 2008* realizada por la UNAM, la cual identifica la
Seguimiento y evaluación de resultados	Los requisitos solicitados para las comprobaciones de los proyectos aprobados no siempre son consistentes con el tipo de servicio prestado a las MIPyMES, pues el cumplimiento con los trámites no necesariamente implica un cumplimiento de los objetivos del Fondo. En este sentido, los OIS sólo presentan los documentos que acreditan lo vertido en la cédula de apoyo, lo cual no necesariamente implica que éstos reflejen los resultados a mediano y largo plazo que se pretenden alcanzar. Por ello, es importante realizar un seguimiento de las empresas apoyadas con el fin de conocer los resultados bajo un horizonte temporal amplio. Un ejemplo de ello, es que las empresas pueden darse de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cumplir con el requisito y una vez cerrado el proyecto darse de baja por varias razones; entre las más comentadas, fue que no contaban con recursos suficientes para operar, por lo cual si no se da un seguimiento de manera sistemática a las empresas no se conocerá su nivel de supervivencia.	Evaluación de procesos, punto 3.7. Evaluación y seguimiento de la utilización de los apoyos, pp. 30-32	
Seguimiento y evaluación de resultados	Un hecho a resaltar es el gran esfuerzo que ha realizado la SPyME para contar con la plataforma tecnológica que sustenta el Sistema de Seguimiento de Apoyos PyME. Dicho Sistema se ha venido perfeccionando y mejorando sustancialmente. Sin embargo, no se cuenta con	Evaluación de procesos, punto 3.7. Evaluación y seguimiento de la utilización de los apoyos, pp. 30-32	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	información de las empresas atendidas por el Programa a través de los años, así como las intervenciones y los recursos invertidos de manera individual. Es decir, el Fondo PyME requiere incluir variables estratégicas que permitan conocer a las empresas que han estado en el Programa desde su incubación hasta su consolidación en el mercado.		necesidad de "reforzar el análisis del comportamiento de los OI, dada la relevancia de la eficacia de los OI para el logro del *Fin* y *Propósito* del programa.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
Desempeño de los Organismos Intermedios y la producción y entrega de apoyos	Existe una variabilidad importante en las capacidades técnicas y logísticas de los OIS con respecto a la respuesta ante los requerimientos que exige el Programa de forma cabal y eficiente. Asimismo, se identificaron OIS que no tenían el conocimiento suficiente sobre el Programa. Aunque esto no representa una característica generalizable, sí representa un factor a considerar para asegurar el buen fin de los apoyos.	Evaluación de procesos, punto 3.7. Evaluación y seguimiento de la utilización de los apoyos, pp. 30-32	
Desempeño de los Organismos Intermedios y la producción y entrega de apoyos	No existe una adecuada evaluación de capacidades y desempeño de los OIS en relación al nivel de mejora en los diferentes procesos efectuados por ellos; el nivel de aprendizaje de los OIS en la gestión; el nivel de satisfacción de las MIPyMES con respecto a los servicios otorgados; los costos operativos en los que incurren (lo cual es de vital importancia para futuros análisis de costo-efectividad). Tampoco existen criterios para la compra y tarifas de servicios que hacen los OIS de consultores, capacitadores y otros proveedores de servicios.	Evaluación de procesos, punto 3.5. Producción o compra de los apoyos, pp. 24-30	
Desempeño de los Organismos Intermedios y la producción y entrega de apoyos	Los responsables del Programa argumentaron que el desempeño de los OIS se mide a través del status de los proyectos gestionados por ellos, el cual se encuentra en un listado de los apoyos otorgados dentro del Sistema de Transparencia del Fondo PyME. Sin embargo, el equipo evaluador considera que dichos mecanismos son insuficientes y por tanto, el Fondo PyME no cuenta con mecanismos de evaluación del desempeño de los OIS adecuados que le permitan conocer su comportamiento a través del tiempo, así como	Evaluación de procesos, punto 3.5. Producción o compra de los apoyos, pp. 24-30	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	detectar áreas de mejora en procesos específicos.		
Evaluación de Impacto			
	Las empresas apoyadas por el Fondo PyME en 2007 muestran mejoras en **productividad, ventas y en el pago al trabajo** con respecto a las no apoyadas.	Evaluación de Impacto, sección 2: Marco muestral y levantamiento, pp. 6-18	Con base en buenas prácticas internacionales y los resultados obtenidos, se considera beneficioso que el programa dé seguimiento a las empresas apoyadas a fin de: • Tener una evaluación completa y más específica que pueda orientar sobre los efectos que tienen los apoyos en nuevos emprendedores, micros, pequeñas y medianas empresas en el mediano y largo plazo. • Consolidar lo logrado hasta ahora pudiendo ofrecer a las empresas que hayan sido beneficiarias servicios y apoyos que le permitan evolucionar. Lo anterior, está en consonancia con la estrategia de México Emprende que está iniciando en el 2009. De esta manera se recomienda la generación de un buen padrón de beneficiarios que cuente con los siguientes elementos: • Una adecuada depuración y
	Productividad: El impacto del Fondo PyME es del orden del 4% en productividad, que es el resultado de la diferencia entre empresas beneficiadas que observan un incremento del 1.058 en el índice (5.8%), mientras que las no beneficiadas muestran un incremento de 1.018 (1.8%). Las estimaciones fueron obtenidas a través de la Técnica de Envolvimiento de Datos, (DEA por sus siglas en inglés) y la aplicación del Índice Malmquist. • Para el año 2007 Fondo PyME contempló ocho grandes categorías de apoyo. Estas categorías se subdividieron en 24 estratos de apoyo a fin de valorar el impacto en la población objetivo y en programas como Capital Semilla, Mi Tortilla y en apoyos dirigidos a la creación de proveedores. Los resultados muestran que, de los 24 estratos generados, en 20 se experimentó un incremento en la productividad mientras que en 4 de ellos no. De los 20 estratos en 10 se observa una productividad igual o mayor a 10%. De estos 10 estratos se aprecia que: - Tres pertenecen al apoyo I	Evaluación de Impacto, sección 2: Resultados, pp.30-35	

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	(Formación de Emprendedores y Creación de Empresas): General, incubadoras, empresas proveedoras. - Uno al apoyo III (Gestión empresarial): Para pequeñas y medianas. - Dos al apoyo IV (Fortalecimiento Empresarial): Para pequeñas y medianas, aceleradoras. - Dos al apoyo V (Proyectos Productivos): Micro, pequeñas y medianas. - Uno al apoyo VI (Acceso al financiamiento): Capital semilla. - Uno al apoyo VII (Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción): Capital semilla. • Lo anterior muestra que la incubación y las aceleradoras así como la generación de proveedoras y capital semilla tuvieron un buen desempeño; asimismo, las pequeñas y medianas empresas capitalizaron mejor los apoyos otorgados por el Fondo PyME. • Las categorías donde existe un impacto positivo son: Categoría I "Formación de Emprendedores y Creación de Empresas", Categoría III "Gestión Empresarial", Categoría IV "Fortalecimiento empresarial", Categoría V "Proyectos Productivos", Categoría VI "Acceso al Financiamiento" y VII "Realización de		mantenimiento de la información. Un adecuado seguimiento de las empresas apoyadas iii) información sobre la empresa antes de ser apoyada, con el fin de tener una línea basal que sería una referencia fundamental para la medición del impacto en futuras ocasiones. Las variables básicas a considerar serían: ventas, empleo, pago al factor trabajo, valor de los activos, pago a *outsourcing* y tamaño del local. Una interpretación posible de los resultados de esta evaluación indicaría que apoyos dirigidos para incubadoras, aceleradoras, creación de proveedores y capital semilla tienden a generar muy buenos resultados por lo que se convierten en vías de apoyo altamente recomendables para el programa. Asimismo las empresas pequeñas y medianas muestran una buena capitalización de los apoyos recibidos por lo que sobresalen como mejores candidatas a ser beneficiarias del Fondo PyME.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción”. - De estas seis categorías, las que muestran crecimientos iguales o mayores al 10% son: I “Formación de Emprendedores y Creación de Empresas” y V “Proyectos Productivos” con incrementos de 10.1% y 15.2% respectivamente. • No se aprecia mejora en las categorías VIII “Otros” y II “Innovación Tecnológica”.		
	Ventas: El aumento en este rubro es respaldo por los resultados obtenidos al aplicar la metodología PSM y modelo “sólo después” así como por la aproximación cualitativita, que indaga en la percepción del beneficiario**.** Los resultados obtenidos a través PSM indican que las empresas apoyadas incrementaron sus ventas anuales en $158,141 en promedio, mientras que las empresas no apoyadas disminuyeron sus ventas en $85,145 pesos por empresa, esto produce una doble diferencia de $243,286 en promedio. Esto significa que las empresas apoyadas incrementaron más sus ventas que las empresas no apoyadas, siendo que ambos tipo de empresas eran similares en el año base 2006. Este resultado se obtiene con un nivel de confiabilidad del 99%. Para el caso del modelo “sólo después” el resultado se obtiene con un 99% de confiabilidad.		
	Pago al trabajo: El aumento en el pago al trabajo es respaldo por los resultados encontrados con la metodología *Propensity Score Matching* con un		

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	nivel de confiabilidad de 90% y en el modelo "sólo después" con un 95%. El PSM indica que las empresas beneficiarias incrementaron el pago al trabajo en $71,931 en promedio, en tanto que las empresas que conforman el grupo control lo hicieron en $4,362.		
	Empleo: Se observa que las empresas apoyadas mantienen su nivel de empleo. Así se apreció al analizar el comportamiento de esta variable del año 2006 a agosto de 2009 para 10,124 empresas.[14] Considerando la información utilizada para el modelo "sólo después" existe una diferencia en términos de *outsourcing* entre empresas no apoyadas y beneficiadas, a favor de estas últimas, con un 90% de confiabilidad. Lo anterior, implica que la medición del impacto en el empleo debe ampliarse y profundizarse, no sólo a través de los trabajadores que están registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), sino considerando el impacto en el entorno y empresas no asociadas. Los alcances de este trabajo no permiten generar una metodología de medición del empleo a través del *outsourcing*, ya que a través de la encuesta aplicada sólo se podía tener acceso al gasto en este rubro por parte de la empresa beneficiada. Sin embargo una aproximación básica necesitaría tener registro del gasto de la empresa		

[14] Con ese fin se consideraron 10,124 empresas que fueron apoyadas en 2007. Dichas empresas fueron rastreadas para los años 2006, 2007, 2008 y 2009 a través de información proporcionada por el IMSS. Las cifras están considerando lo reportado a diciembre de cada año, salvo el 2009, el cual considera el mes de agosto.

Tema	Retos	Referencia	Recomendaciones
	apoyada y los datos de las empresas contratadas por ésta. Se recomienda que para futuras evaluaciones, el programa aplique encuestas a empresas proveedoras de este servicio para conocer el dato sobre el número de empleados que tienen éstas. Los dos resultados anteriores, así como la presencia del aumento en productividad, ventas y pago al trabajo**,** llevan a considerar que el efecto real sobre el empleo en las empresas apoyadas tiene que medirse en un horizonte temporal mayor y concebirse por lo tanto su aumento como un objetivo de mediano y largo plazo, incorporando además el efecto indirecto sobre empresas no beneficiarias, en concreto a las de *outsourcing.* El resultado en empleo en las empresas apoyadas por el Fondo PyME sólo puede ser consecuencia de un periodo de maduración que se debe tener a fin de que las empresas sean capaces de consolidar sus logros en productividad y ventas y decidir así aumentar su empleo. Adicionalmente es previsible que dada la presencia de bajas barreras de entrada en los mercados, a medida que el Fondo PyME genera empresas con ganancias se crea un incentivo para el surgimiento de nuevos emprendedores.		