



TECNOLÓGICO
DE MONTERREY®



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

Resumen Ejecutivo

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

Cinthyia 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.....	3
1.1. Objetivos de la evaluación.....	3
2. Principales conclusiones de la evaluación de diseño.....	5
2.1 Problema Focal.....	6
2.2 Planeación Estratégica	8
2.3 Marco Lógico 2009	10
2.4 Diseño Operativo	12
3. Principales conclusiones de la evaluación de procesos.....	13
3.1. Planeación	14
3.2. Difusión.....	15
3.3. Evaluación y selección de proyectos	16
3.4. Entrega de los apoyos	16
3.5. Seguimiento y evaluación de resultados.....	17
3.6. Desempeño de los Organismos Intermedios y la producción y entrega de apoyos	18
4. Principales conclusiones de la evaluación de impacto.....	18
5. Principales recomendaciones para el Fondo PyME	23
5.1. Diseño.....	23
5.2. Procesos.....	27
5.3. Impacto	30



1. Introducción

El Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) representa uno de los principales instrumentos de la política pública por medio del cual se promueve el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES), y las iniciativas de los emprendedores, así como a aquellos que promueven la inversión productiva que permita generar más y mejores empleos, más y mejores micro, pequeñas y medianas empresas, y más y mejores emprendedores.

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. Ello se da a través de la mezcla de recursos, fomentando así la corresponsabilidad y potenciación de recursos canalizados hacia la población objetivo: emprendedores, MIPyMES y talleres familiares inscritos a la Secretaría de Economía. La estrategia de intervención del Programa por medio de la cual canaliza los apoyos hacia las MIPyMES, se realiza mediante los organismos intermedios. Con ello, se facilita la gestión de los proyectos, pues en caso de que el Estado quisiera ejecutar una estrategia de intervención solamente con el aparato gubernamental, los costos y la burocracia se elevarían de manera excesiva.

1.1. Objetivos de la evaluación

El objetivo general del estudio consistió en evaluar de manera integral al *Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)*, con el fin de ofrecer un panorama detallado de su diseño, procesos, percepción e impacto, para identificar y valorar sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad. Lo anterior con el objeto de proponer recomendaciones que puedan retroalimentar el diseño y la gestión del programa enfocadas al mejoramiento de su desempeño.

Los objetivos específicos que tuvo la presente Evaluación Integral del *Fondo PyME*, enmarcados en los Términos de Referencia (TdR), fueron:

- a) Determinar la consistencia del diseño conceptual y operativo del programa en relación con la problemática focal que pretende resolver y el contexto específico en que interviene.
- b) Analizar si el Programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
- c) Medir y determinar el impacto atribuible al Programa en la población que ya fue beneficiada con los apoyos del programa a través de técnicas cuantitativas y cualitativas.



- d) Identificar las principales fortalezas y retos del Programa, y proponer recomendaciones para mejorar su desempeño.

1.2. Técnicas y herramientas metodológicas utilizadas para la Evaluación Integral

La Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) es un estudio objetivo, resultado de un análisis sistémico de campo y gabinete, sustentado tanto en los puntos de vista de los actores involucrados en los procesos del Fondo y sus beneficiarios, como en las observaciones realizadas por el equipo evaluador durante el trabajo de campo.

A través de técnicas y herramientas metodológicas de carácter cualitativo y cuantitativo, se exploraron distintos enfoques para cumplir cabalmente con lo estipulado en los Términos de Referencia de la Evaluación Integral 2008-2009, específicamente en su apartado 3 “Condiciones y alcances de la Evaluación”. Para cumplir con los objetivos específicos en cada sección del apartado 3, se utilizaron los siguientes instrumentos, además del trabajo de gabinete:

- a. Entrevistas semi-estructuradas con organismos intermedios del Fondo PyME y Delegaciones Estatales de la Secretaría de Economía en ocho estados del país.
 - i. El guión de entrevista puede consultarse en el Anexo B del Reporte de la Evaluación de Procesos.
 - ii. Los resultados de las entrevistas se encuentran concentrados en la Bitácora de Campo en el Anexo C del Reporte de Procesos.
 - iii. Las 28 entrevistas se encuentran documentadas en el Anexo 8 de la Evaluación de Procesos.
- b. Encuestas aplicadas a los beneficiarios 2007.
 - i. El instrumento para el levantamiento puede consultarse en el Anexo Metodológico de la Evaluación Integral 2008-2009 del Fondo PyME.
 - ii. Los resultados pueden consultarse en los Anexos F y G del Reporte de la Evaluación de Procesos.
- c. Grupos de enfoque realizados por la consultora Mercaei con beneficiarios del Fondo PyME.
 - i. Los resultados pueden consultarse en la sección 6 del Anexo Metodológico de la Evaluación.
- d. Cuestionarios aplicados a las áreas responsables del Fondo PyME de la SPyME.
 - i. El día 22 de julio de 2009 con oficio No. 200.2009.1499, a través de la DGPE de la Secretaría de Economía se le hizo llegar al equipo evaluador los diez cuestionarios de planeación estratégica aplicados a los responsables del Programa.



- ii. Los resultados pueden consultarse en el apartado 2 del Reporte de la Evaluación de Diseño, página 105.

2. Principales conclusiones de la evaluación de diseño

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 áreas de oportunidad que deben ser correctamente valoradas y resueltas, específicamente las relacionadas con:
 - Enfocarse a pocos objetivos a través de un ejercicio de depuración y articulación que permita priorizar y profundizar los apoyos logrando con ello la optimización en el uso de los recursos. Dicho ejercicio se debe basar en un análisis formal de los problemas fundamentales a resolver siendo a su vez incluyente con todos los actores institucionales y los Organismos Intermedios. Ello, lograría mayores impactos, así como la determinación del mejor enfoque de intervención hacia segmentos de apoyo definidos de acuerdo a sus necesidades específicas.
 - Definir de manera clara qué son programas, (estrategias de intervención de las que no se tiene previsto su fin) y lo que son proyectos (intervenciones/apoyos que tienen un tiempo delimitado y previsto de existencia). En la base de datos se usa de manera indiscriminada estos dos conceptos al momento de nombrar los apoyos, definiéndose como programa aquello que es proyecto.
 - La lógica de proyectos que emplea el Fondo PyME implica que no se dé continuidad y seguimiento en años subsecuentes a la empresa que gozó del apoyo.
 - 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, tanto a nivel interno como externo.
 - Desarrollar un libro blanco¹ para comunicar la estrategia México Emprende.

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

¹ 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.



b) 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*. Sin embargo, presenta algunas limitaciones y deficiencias que afectan su capacidad para lograr un impacto mayor. Entre las áreas de oportunidad se encuentran:

- Mejorar la coordinación² para la acción con los diversos actores que intervienen en el programa, en particular con los Organismos Intermedios, las Secretarías de Desarrollo Económico (SEDECOS) y delegaciones de la Secretaría de Economía.³
- Implementar una metodología clara, objetiva y replicable para la evaluación de proyectos y selección de beneficiarios.⁴
- Garantizar la entrega oportuna de los recursos.⁵
- Realizar un seguimiento efectivo de resultados.⁶

Estas áreas 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.

2.1 Problema Focal

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. 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)..

² Se entiende por mejorar coordinación la generación de un proceso de comunicación sistemático y permanente que permita una mejora continua que se traduzca en una mayor claridad en las acciones a realizar así como en su articulación.

³ Así fue expresado tanto por los OIS visitados, los grupos foco y miembros de la SPyME a través de cuestionarios aplicados.

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*



De acuerdo al trabajo de campo, esta falta de 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.
- 2) 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 Fondo PyME pretende impactar en las diferentes categorías y segmentos de apoyo. Además, impiden una retroalimentación efectiva que permita mejorar el programa.
- 3) 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.
- 4) 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.
- 5) 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 las 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.

- 6) 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.
- 7) 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 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.

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 han pasado por el matiz de una reflexión cuidadosa derivada de una evaluación de impacto.

2.2 Planeación Estratégica

- 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 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.

- 3) La apreciación de la información recabada con diferentes actores⁷, 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.
- 4) 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.
- 5) 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.

⁷ Entrevistas con las Delegaciones Federales, Organismos Intermedios y resultados de los cuestionarios aplicados al personal directivo de la SPyME.



2.3 Marco Lógico 2009

- 1) 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.
- 2) Como ya se ha mencionado anteriormente, la falta de precisión en la definición del propósito del Fondo PyME complica la elaboración de una 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 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.
- 3) 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 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 competencia⁸, mayor captación de impuestos⁹, 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).
- 4) 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.
- 5) 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.
- 6) 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:

⁸ 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.

⁹ Dicha información podría recavarse por medio del Servicio de Administración Tributaria (SAT).



- 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.

2.4 Diseño Operativo

- 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. Es importante mencionar que dicha estimación de costos sólo es relevante para algunas categorías de apoyo, por lo que se sugiere valorar su pertinencia.
- 3) 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.
- 4) 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.

- 5) 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.
- 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 previamente pactadas, 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 definición de la estrategia actual de 5 segmentos por 5 tipos de apoyo existe, en 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.

3. Principales conclusiones de la evaluación de procesos

La evaluación de procesos tuvo como finalidad describir y analizar la operación



del Fondo PyME, así como detectar áreas de oportunidad y fortalezas que sirvieran 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 esta evaluación fueron el análisis documental de los instrumentos normativos vigentes -Reglas de Operación y Manual de Procedimientos 2009-, así como trabajo de campo, aplicando un instrumento de recolección de información semi-estructurado que incluyó todos los procesos identificados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en los Términos de Referencia. De este modo, el equipo evaluador realizó un análisis comparativo entre la operación normativa y la práctica.

Como conclusión general, podemos decir que **el Fondo PyME opera conforme a lo establecido en sus procesos normativos**. Sin embargo, la evidencia encontrada en campo sugiere que la coordinación y la comunicación son poco efectivas entre los diferentes organismos intermedios y delegaciones federales. Asimismo, los Organismos Intermedios manifestaron que el tiempo de entrega de los recursos sigue siendo poco oportuna y su comprobación, problemática.

A continuación presentamos las conclusiones y recomendaciones específicas que se derivan de la evaluación de procesos del Fondo PyME.

3.1. Planeación

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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).¹⁰
- 4) 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

¹⁰ Así fue manifestado por los OIS y las Delegaciones Federales entrevistadas. Para mayor información consultar los Anexos C y 8 del Reporte de la Evaluación de Procesos.



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.¹¹

- 5) 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.

3.2. 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 que la comunicación entre ellos y la información brindada a los organismos intermedios (OIS) y micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES) sean poco eficaces.¹²
- 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.¹³
- 3) 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

¹¹ *Ibíd.*

¹² Las encuestas aplicadas a beneficiarios, los grupos de enfoque y las entrevistas realizadas a OIS y Delegaciones Federales arrojaron estos resultados. Para mayor información, favor de remitirse al Reporte de la Evaluación de Procesos.

¹³ *Ibíd.*



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.¹⁴

3.3. 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 22¹⁵, 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.
- 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 campo¹⁶ 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.

3.4. Entrega de los apoyos

- 1) 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

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ 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.

¹⁶ Entrevistas con OIS y Delegaciones Federales.



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.¹⁷

- 2) 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.¹⁸
- 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 en materia de calendarización y disposición de los recursos públicos.

3.5. 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 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.
- 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. 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.,

¹⁷ Ibíd.

¹⁸ Así fue expresado tanto por los OIS visitados como por los grupos focos.



- 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. Sin embargo, no se cuenta con 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.

3.6. 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 de los OIS adecuados que le permitan conocer su comportamiento a través del tiempo, así como detectar áreas de mejora en procesos específicos.

4. Principales conclusiones de la evaluación de impacto

La evaluación de impacto tuvo la finalidad de estimar los efectos e impactos atribuibles al Fondo PyME en la población que ha sido beneficiada con los apoyos del mismo. La evaluación de impacto debió 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 “aísle” el impacto del programa de otros factores o situaciones ajenos a éste que están o podrían estar correlacionados con los resultados. Para ello se construyó un escenario contrafactual, lo que permitió 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 logró medir el impacto del Programa manteniendo al margen otros factores correlacionados con los resultados. Se empleó un *diseño cuasi experimental* para elegir el grupo de control; con esto se simuló las condiciones de un *diseño experimental* a partir de bases de datos de beneficiarios y no beneficiarios mediante técnicas estadísticas. Para el caso de empresas beneficiarias de se levantaron 800 encuestas en tanto para el grupo de control se levantaron 700.

A continuación se presentan los resultados obtenidos en la 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.
- **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 (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 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 involucramiento 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 “aislan” 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*).¹⁹

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

¹⁹ 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.



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. Dichos 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 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 respaldado por los resultados obtenidos al aplicar la metodología PSM y modelo “sólo después” así como por la aproximación cualitativa, 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 respaldado 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.²⁰

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 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.

²⁰ 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.



5. Principales recomendaciones para el Fondo PyME

5.1. Diseño

Problema Focal

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:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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 OCDE²¹.
 - Acciones concretas para desarrollar el padrón de beneficiarios que sirva como línea basal para el seguimiento y evaluación de impacto.²²

²¹ Evaluación de diseño, Punto 1.3: La evaluación de las políticas públicas para las MIPyMES a nivel internacional, pp. 66-71

²² En este sentido se recomienda consultar el Anexo H: Propuesta para la conformación del padrón de beneficiarios del Fondo PyME, el cual se encuentra dentro de la evaluación de Procesos.



- 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 que solicitaron apoyos y fueron rechazadas..²³
- Plan de comunicación de la estrategia de evaluación del Fondo PyME.

Planeación estratégica

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:

- 1) 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.
- 2) 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).

- 3) 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

²³ *Ibíd.*



Emprende, así como otros aspectos relacionados con el diseño y operación del Fondo.

- 4) 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.
- 5) 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.

Marco Lógico

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.
- 4) 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.
- 5) 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.



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

Diseño operativo

- 1) 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.
- 2) 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 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.
- 3) 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.
- 4) 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.

5) 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 beneficiarios²⁴ 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.

5.2. Procesos

Planeación

- 1) Se reitera la recomendación de incorporar formalmente al proceso de planeación la participación de manera sistemática de los actores involucrados a fin de enriquecer la comunicación e implementación de la estrategia.

²⁴ El equipo evaluador presenta una propuesta para conformar el padrón de beneficiarios en el Anexo H de la Evaluación de Procesos.



- 2) 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.

Difusión

- 1) 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.

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. Dichos parámetros deberían incluir aspectos como:
 - a. Calidad e impacto del proyecto,
 - b. Capacidad del OI en función de
 - la administración proyectos y
 - consultores capacitados y especializados
 - c. Tiempos y costos
 - d. Dictamen de factibilidad y economía de los proyectos
 - e. 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.

Entrega de los apoyos

- 1) 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.

Seguimiento y evaluación de resultados

- 1) Se recomienda 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.

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.”²⁵

5.3. Impacto

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 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; ii) 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: 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

²⁵ 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.



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.