

La política de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas del gobierno del presidente Fox

Salvador García de León Campero*



Resumen

Con el presente trabajo se pretende mostrar una visión general del proceso de la política implementado por el Gobierno del Presidente Fox para el fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas. En particular de los programas de apoyo con Reglas de Operación que reciben recursos fiscales y en los que la Secretaría de Economía tiene atribuciones de coordinación, ejecución y control del presupuesto asignado.

* Profesor e investigador del Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco. E-mail: sleon@correo.xoc.uam.mx

ABSTRACT

A general vision of the policy process for the promotion of micro, small and medium companies implemented by the Government of President Fox is presented in this work. Specifically about programs with Rules of Operation that receive fiscal resources and in which the Secretary of Economy has attributions of coordination, execution and control of the assigned budget.

Palabras clave: Proceso de la política, Política de fomentos micro, pequeñas y medianas empresas.
Keywords: Policy process, promotion policy, micro, small and medium companies.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como propósito el presentar un acercamiento a la caracterización y evaluación del esquema de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) que, como parte de las políticas públicas, ha implementado la administración del presidente Fox. Esta aproximación se desarrolló con el objeto de derivar algunas observaciones generales orientadas al logro de mayores niveles de eficiencia en la configuración y aplicación de tales medidas de política. Lo anterior, referido específicamente a los programas de apoyo sujetos a Reglas de Operación que reciben recursos fiscales y en los que la Secretaría de Economía tiene atribuciones de coordinación, ejecución y control del presupuesto asignado.

En un intento por visualizar la política como un curso de acción integrado, se utilizó como marco analítico de la investigación el *proceso de la política*, y dentro de éste, básicamente la enfocada a algunos aspectos relevantes de las fases que lo conforman. Lo anterior, partiendo de los pronunciamientos de Fox sobre las mipymes, externados en los años 1999-2000 durante su campaña para la presidencia y continuando, una vez que asumió la primera magistratura del país, con la legitimización de la agenda de gobierno, su instrumentación, el desarrollo de acciones y la evaluación de resultados.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL FOMENTO DE LAS MIPYMES

En términos generales, las políticas públicas corresponden al conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias

y líneas fundamentales de acción, a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Las políticas públicas están contenidas tanto en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, como en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas y decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos.

Si bien las políticas públicas incluyen espacios de acción tanto para los gobiernos como para los sectores privado y social, las distintas instancias gubernamentales cumplen una importante función en el proceso de su generación. Este *proceso de la política*, y en particular para el caso del análisis de la política pública de fomento de las mipymes, lo hemos dividido en las fases de configuración y legitimización de la agenda de gobierno, la implementación, su ejecución y la evaluación de los logros alcanzados.

Aunque es frecuente que se considere que las políticas públicas son una resultante de un proceso que se desenvuelve por etapas, en las cuales cada una de ellas posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados particulares, sin embargo, el concepto de *policy process* es propiamente un marco analítico, intelectualmente conformado para fines de descripción, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. En la práctica, las etapas del proceso no necesariamente son eventos que guardan una secuencia temporal, y son realmente separables; pueden sobreponerse, anticiparse, retrasarse o repetirse (Sánchez y Vidal, 2000).

Por consiguiente, como parte de las políticas públicas en el ámbito económico y social, se pueden situar las de fomento de las mipymes, con las cuales se pretende promover su desarrollo para el logro de ciertos objetivos.

CONFIGURACIÓN Y LEGITIMACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO PARA EL FOMENTO DE LAS MIPYMES

Una de las más importantes decisiones de un gobierno, es la que concierne a las elecciones de sus asuntos y prioridades de acción; es decir, su agenda. Por agenda de gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas y asuntos que los gobernantes han elegido y ordenado como objetos sobre los cuales han decidido actuar (Aguilar, 2003). La configuración de la agenda de gobierno para el fomento de las mipymes tiene como marco el entorno en que éstas se desenvolvían a fines del decenio de los noventa del siglo pasado, entre cuyas características sobresalientes se encuentran las siguientes:

- La importancia de las mipymes dentro del conjunto de la economía nacional. A fines del decenio de los noventa del siglo pasado constituían el 99.7% de las unidades empresariales, generaban el 42.0% del PIB y el 64.0% del empleo del país.
- La creciente intensidad competitiva que ponía en peligro su desenvolvimiento, derivado del proceso de apertura, de la desregulación de la economía, de la acentuación de la globalización de los mercados, de la carencia de apoyos suficientes de carácter financiero y no financiero, y la falta de vinculación con los instrumentos para el desarrollo y la innovación tecnológica para enfrentar este nuevo contexto.
- La escasa formación del personal de las mipymes. Por ejemplo, en una encuesta elaborada por Nacional Financiera en 1999, se detectó que capacitaba a sus empleados solamente el 23.4% de las microempresas; el 51.6% de las pequeñas; y, el 51.6% de las medianas.

En lo que se refiere a la capacitación gerencial, el 18.4% de las microempresas capacitaba a sus directivos; el 43.3% de las pequeñas; y, el 59.2% de las medianas (NAFIN, 1999).

- La necesidad de generar mecanismos para incorporar en mayor medida a las mipymes en el esfuerzo exportador, ya que a finales del siglo pasado, del total de las exportaciones mexicanas, estas empresas participaban únicamente con un 6.7%.
- La posibilidad de que las mipymes tuvieran un papel relevante en el fortalecimiento de las cadenas productivas, ante su progresivo debilitamiento que, con mayor énfasis, se venía presentando a partir de la apertura comercial emprendida en 1985. Lo anterior, reflejado en el comportamiento de la relación importaciones/PIB manufacturero, que de 38.8% en 1982, pasó al 75.6% en 1994 y al 91.4% en 1999, sin incluir las importaciones temporales realizadas por las maquiladoras (Calva, 2000).
- El rol que desde el punto de vista social tenían y podrían continuar jugando las unidades de menor escala, como uno de los instrumentos de combate a la pobreza, la cual continuaba manteniéndose en magnitudes generalmente crecientes, pues desde 1977 y hasta el año 2000, se había incrementado a una tasa equivalente a 2.8% anual, al variar de 26.7 a 50.1 millones de pobres. De ellos, estimativamente el 60% se encontraba en situación de pobreza extrema y el restante 40% en pobreza moderada (Hernández, y Velásquez, 2003).

La agenda de campaña

En la formación de la agenda de gobierno para el fomento

de las mipymes, destacan los pronunciamientos expresados por el candidato Fox, y una vez nombrado presidente, su legitimación.

Con relación a lo anterior, la agenda de campaña en materia de mipymes de Fox se conformó por una serie de pronunciamientos públicos expresados de manera sumamente breve y repetitiva, especialmente en las intervenciones realizadas ante miembros de la Confederación de Cámaras de la Industria de la Transformación (Fox, 1999a), en la Reunión de Mujeres con Fox (Fox, 1999b), en la reunión con estudiantes y trabajadores del Instituto Tecnológico Autónomo de México (Fox, 2000c), en el discurso de campaña en su visita a León, Gto. (Fox, 2000d), en pronunciamientos en el Colegio de Economistas (Fox, 2000e), en ruedas de prensa (Fox, 2000f), en Canacindra-Campeche (Fox, 2000g), ante el Consejo Nacional Agropecuario (Fox, 2000h), y en el Foro The Economist Conference (Fox, 2000i).

De estos pronunciamientos, inferimos que en esta agenda destacan dos grandes ejes de política: uno de carácter económico y otro de tipo social. El primero, orientado a elevar la competitividad de las mipymes con potencial para crecer, desarrollarse e integrarse al desenvolvimiento económico al que Fox denominó *“política industrial para la innovación y la competitividad”*. El segundo, dirigido al fomento de microemprendimientos, como medio para contribuir a la disminución de los niveles de pobreza, denominado *“un nuevo enfoque para combatir la pobreza”*.

Política industrial para la innovación y la competitividad

En lo relativo a la política industrial para la innovación y la competitividad, y dentro del ámbito del fomento de la competitividad de las mipymes, destacan los siguientes

pronunciamientos sobre los cuales, además de procurar mantener la esencia de los términos en que se expusieron, se agruparon temáticamente.

- Acceso a los servicios financieros y no financieros.
Respecto al acceso a los servicios financieros y no financieros, Fox planteó la necesidad de fortalecerlos, de reorientar la acción de la banca de desarrollo y de otros actores con intervenciones selectivas y temporales que detonaran el desenvolvimiento de las mipymes y aseguraran a la vez que los apoyos, la asistencia técnica, la capacitación y el crédito se ofrecieran en conjunto. Lo anterior, en forma tal que se constituyeran en instrumentos para elevar su competitividad y la eficiencia.
- Inserción de las mipymes en el mercado externo.
Con relación a este rubro, Fox planteó la necesidad de impulsar la internacionalización de las mipymes mediante el acceso al crédito y a la asistencia técnica, para mejorar su administración y mercadotecnia; de implementar una política industrial que asegurara su incorporación exitosa a la era del cambio tecnológico, la globalización y la economía del conocimiento; que promoviera la innovación y la tecnología; que condujera al fortalecimiento del mercado interno; y que permitiera que los beneficios de la inserción de México en el comercio internacional, fueran alcanzados por todos los micro, pequeños y medianos empresarios. Asimismo, de conformar políticas microeconómicas dirigidas a reducir la brecha de productividad que tenemos con nuestros principales socios comerciales.
- Integración de cadenas productivas.
En lo relativo a la articulación productiva, Fox sugirió estructurar cadenas productivas que permitieran extender

los beneficios de la exportación hacia sectores proveedores de insumos y que fortalecieran las cadenas productivas locales, con una amplia participación de las mipymes.

- Fortalecimiento del macroentorno empresarial.

En este tema, Fox consideró como necesario mejorar el contexto empresarial, fortaleciendo la infraestructura pública y los servicios para la producción, tanto en zonas urbanas como rurales, y desarrollando instituciones que aceleraran el proceso de calidad de las mipymes y acrecentaran su competitividad, siguiendo el ejemplo del modelo italiano.

Un nuevo enfoque para combatir la pobreza

Fox, en su campaña presidencial, externó que se podía acabar con la pobreza en la medida en que se generara riqueza donde más se necesitaba, a partir de un enfoque de cambio cualitativo: pasar de los programas vigentes de ataque a la pobreza dirigidos a mantener la dependencia de los mexicanos en extrema pobreza mediante regalos y dádivas gubernamentales, a programas orientados a la generación de oportunidades de inversión, producción y empleo para todos aquellos que no tenían acceso a ellos.

Para lo cual, propuso implementar líneas de acción como las siguientes:

- Impulsar la banca social, como medio para captar de manera masiva el ahorro popular y proporcionar financiamiento a las grandes mayorías, como elemento que contribuyera a combatir la pobreza generando riqueza, pero desde abajo, desde el hogar, desde la comunidad rural o la colonia popular.
- Una banca social integrada por diversos instrumentos en el ámbito de las microfinanzas: las cajas populares,

el microcrédito para mujeres indígenas, campesinas o de colonias populares sin acceso a recursos; fondos de apoyo financiero a microempresas con presencia regional en zonas urbanas y rurales marginadas, un Instituto de la Banca Social, y organizaciones de la sociedad civil que participaran en la colocación de créditos para los sectores más desfavorecidos.

- Duplicar, a lo largo del sexenio, los recursos para el fomento de microemprendedores y de la empresa social, para posibilitar el ampliar la cobertura geográfica y de servicios que se proporcionaban, mayor número de créditos y desarrollo de capacidades personales de aquellos que se encontraban en la pobreza, para iniciar un negocio y convertirse en emprendedores, con la renovación de la infraestructura que los rodeaba, y con el adiestramiento para que productores informales transitaran al mercado formal.
- Lograr la integración plena de la mujer a la sociedad, garantizando y promoviendo, entre otras cuestiones, la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, a la cultura, al trabajo, a la economía, con mecanismos que permitieran incorporar a la mujer que así lo deseara, a la población económicamente activa, con mecanismos de financiamiento como los microcréditos y la banca social; la capacitación técnica y la certificación de competencias laborales, que incrementaran las posibilidades de incorporarse al mundo productivo, con asesorías en negocios e industrias.

Legitimación de la agenda de gobierno del presidente Fox

La legitimación de la agenda de gobierno del presidente Fox, la formalización de sus propósitos de política, entre

ellos los referidos al fomento de las mipymes, tienen como marco de integración el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual se apoya en una estructura institucional que define, en sus distintos niveles de operación, las responsabilidades de cada uno de los participantes. Mediante estas responsabilidades y funciones, se generan diferentes documentos de planeación que se distinguen por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal, y por la tarea a cumplir dentro del Sistema. Entre ellos destaca el Plan Nacional de Desarrollo (PND), instrumento normativo de mediano plazo, el cual da origen a los programas sectoriales¹, institucionales y regionales, que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica.

En el caso de la agenda de gobierno del Presidente Fox en materia de fomento de las mipymes, ésta tiene su concreción y legitimación a nivel global, en los planteamientos que al respecto recoge el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y, a nivel sectorial, en el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se agrupan las políticas públicas del Ejecutivo Federal en grandes áreas, y de una de ellas, la de “crecimiento con calidad”, se desprenden varios objetivos rectores de los cuales tres de ellos: “asegurar el desarrollo incluyente”, “promover el desarrollo económico regional equilibrado”, y “elevar y extender la competitividad del país” constituyeron, a este nivel de planeación, el marco para la formulación del

Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006 (PDE), programa de carácter sectorial formulado por la Secretaría de Economía.

El PDE es el eje que articula el conjunto de políticas, programas y acciones del gobierno federal orientados al logro del gran objetivo nacional de incrementar la competitividad de las empresas del país, en particular de las mipymes.

Para ello, en el PDE se planteó la necesidad de abordar este gran objetivo mediante una serie de estrategias que, entre otros aspectos, sustentan y dan origen a ocho programas específicos de apoyo a las mipymes, instrumentados por la administración del Presidente Fox, que se han agrupado bajo la denominación de “vertiente de fomento de la competitividad de las mipymes”. Tales estrategias son las siguientes:

- Facilitar el acceso al financiamiento.
- Promover la formación empresarial para la competitividad.
- Impulsar la gestión, la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas.
- Fortalecer los mercados.
- Estimular la articulación e integración económica regional y sectorial.
- Fomentar un entorno competitivo para el desarrollo de las empresas.

Por otra parte, el gran objetivo de “asegurar el desarrollo incluyente”, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, originó tres programas de apoyo que se han agrupado en la “vertiente de fomento de microemprendedores y de la empresa social”. La agrupación

¹ Los programas sectoriales deben sujetarse a las previsiones contenidas en el PND y en ellos se especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada de que se trate. Una vez aprobado el PND y los programas mencionados por los órganos correspondientes, éstos adquieren el carácter de obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

de los programas en dos vertientes se realizó con base en las diferencias de objetivos perseguidos por cada uno de ellos.

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE FOMENTO

En el caso bajo estudio, la fase de implementación de la política de fomento de las mipymes se centra esencialmente en la constitución y caracterización de los programas de ambas vertientes.

Programas de la vertiente de fomento de la competitividad de las mipymes

En esta vertiente, y en el marco de las estrategias mencionadas, el gobierno del Presidente Fox generó un esquema de apoyos financieros que ha comprendido, al 2005, la implementación de ocho programas: seis nuevos y dos a los que se decidió darles continuidad. En su conjunto, orientados principalmente a contribuir al logro del objetivo de incrementar la competitividad de mipymes con capacidad para crear valor agregado, evolucionar y consolidarse, así como para generar empleo y contribuir al crecimiento de la economía nacional. Estos programas son los siguientes:

- Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME), creado en el 2001 con el propósito de incrementar la competitividad de las mipymes mediante el fomento de sus procesos de innovación y gestión tecnológica, de la infraestructura productiva, de instrumentos de acceso al financiamiento y a los mercados, de articulación productiva sectorial y regional. A partir del 2004 este programa se integró al FONDO PYME.

- Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP), instituido en el 2001 con la finalidad de apoyar con recursos financieros la realización de proyectos estratégicos que permitieran la incorporación eficiente de las mipymes a las cadenas productivas. A partir del 2004 este programa se integró al FONDO PYME.
- Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI), establecido en el 2002 con el objeto de fomentar y constituir esquemas e instrumentos financieros que apoyaran el acceso de las mipymes al crédito y al financiamiento del Sistema Financiero Nacional. A partir del 2004 este programa se integró al FONDO PYME.
- Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE), implementado en el 2001 con el propósito de apoyar proyectos que fomentaran la oferta exportable de las mipymes. A partir del 2004 este programa se integró al FONDO PYME.
- Programa Marcha Hacia el Sur (PMHS), instituido en el 2001 con el objeto de contribuir al desarrollo económico de regiones de muy alta marginalidad comprendidas en la zona de cobertura, y fomentar una cultura industrial y empresarial entre los habitantes de la misma, apoyando proyectos productivos generadores de empleo permanente.
- Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PYME), el cual se crea en el año 2004 mediante la fusión a éste de FAMPYME, FIDECAP, FOAFI y FACOE. Tal fusión se debió, entre otros aspectos, a la existencia de traslapes y duplicación de funciones entre sí. El FONDO PYME tiene como objetivo general 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.

- Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial, y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (RED CETRO-CRECE), constituidos a fines de 1996 con el objetivo de contribuir a incrementar la competitividad de las mipymes, proporcionándoles servicios de consultoría y capacitación empresarial.
- Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE), igualmente creado a fines de 1996 con la finalidad de favorecer, a través de servicios de capacitación y consultoría, actividades encaminadas a promover la productividad e inducir procesos de calidad y responsabilidad social en las mipymes.

A excepción de la RED CETRO-CRECE, que opera bajo la figura de fideicomiso privado, y de COMPITE, que es una Asociación Civil, el resto de los programas funcionan como fideicomisos o fondos públicos.

Características de los apoyos

- Aportaciones financieras de carácter no recuperable, para cubrir, dentro de ciertos límites de montos máximos, un porcentaje del costo de los proyectos a los cuales se dirijan. Lo anterior implica que en ninguno de los programas de esta vertiente se contempla el otorgamiento de créditos a beneficiarios.

- Apoyos financieros a organismos intermediarios y a mipymes, individualmente o a grupos de ellas legalmente constituidas, de los sectores industrial, comercial y de servicios. Asimismo, en algunos casos se contemplan recursos destinados a grandes empresas que contribuyan de manera directa o indirecta a la creación, desarrollo o consolidación de las mipymes.
- A excepción del Programa Marcha Hacia el Sur, que es el único de carácter regional, ya que el resto tiene cobertura nacional, la estratificación de mipymes aplicada, corresponde a la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas².
- En ninguno de los programas se definen prioridades de carácter geográfico, sectorial, por estrato de tamaño o tipo de apoyo para las asignaciones presupuestales.

Tipos de apoyos

En función del factor de competitividad sobre el cual se ha pretendido incidir con los programas de la vertiente de fomento de la competitividad de las mipymes, hemos agrupado los apoyos en dos conjuntos: *“apoyos que inciden en los costos”* y *“apoyos que inciden en la eficiencia en el uso de los recursos”*.

1. Apoyos que inciden en los costos

Indudablemente, el costo es un factor primordial para la

² Microempresas industriales, comerciales y de servicios de 0 a 10 trabajadores. Pequeñas empresas industriales y de servicios de 11 a 50 trabajadores; comerciales de 11 a 30 trabajadores. Medianas empresas industriales de 51 a 250 trabajadores, comerciales de 31 a 100, de servicios de 51 a 100 trabajadores.

competitividad, porque determina, en buena parte, los niveles de costos unitarios con los que operan las empresas, cuestión relacionada con su rentabilidad y capacidad de penetración en el mercado. Por consiguiente, para incidir en este factor, se proporcionan apoyos financieros a las mipymes para la constitución y fortalecimiento de fondos de garantía, los cuales tienen por objeto garantizar total o parcialmente los créditos otorgados a las mipymes por instituciones financieras, y por tanto, reducir el costo del dinero y facilitar el acceso a préstamos a un mayor número de éstas.

Igualmente, para fomentar la inserción de mipymes a agrupamientos empresariales³, que a la vez coadyuven al desarrollo regional y a la integración de las diversas cadenas productivas debilitadas por la sustitución gradual de insumos nacionales por los provenientes del extranjero. Lo anterior, para la obtención de los beneficios que se derivan de estas formas de cooperación, como son el logro de economías de escala, de conocimiento, y la elevación de los niveles de integración nacional. Asimismo, para la creación y fortalecimiento de Centros de Articulación Productiva⁴ y remuneraciones de personal que proporcione servicios especializados en materia de gestión financiera (extensionistas financieros).

Apoyos que inciden en la eficiencia en el uso de los recursos

La repercusión efectiva del costo sobre la competitividad, se ve matizada por el grado de eficiencia (productividad) con que se utilizan los recursos, entre ellos los laborales y tecnológicos, y por la efectividad de los sistemas de mercadotecnia implementados.

Los apoyos para influir en la productividad laboral, esencialmente se orientan a proyectos de formación de trabajadores, empresarios y emprendedores, en cuestiones relativas al proceso administrativo y áreas funcionales de las organizaciones. Además, a la preparación de metodologías, contenidos, materiales y modelos de negocios para la capacitación.

Para incidir sobre los factores tecnológicos, los programas de fomento de esta vertiente incluyen aportaciones para acceder a servicios que permitan a las mipymes mejorar sus procesos productivos, administrativos y de gestión; para el desarrollo e instrumentación de proyectos de innovación tecnológica de productos, servicios, procesos y materiales y de sistemas de calidad; para la adquisición y transferencia de tecnología; para el fomento de incubadoras de empresas⁵, aceleradoras de negocios⁶ y centros de servicios que

³ Conjuntos de unidades económicas de diferentes tamaños asentadas regional o localmente que desarrollan actividades de transformación, comercialización o de servicios al interior de un mismo sector de la producción y que se encuentran vinculadas por relaciones de insumo producto y cooperación interempresarial de tipo horizontal y vertical a lo largo de la cadena productiva de determinada actividad (García de León Campero, 2002).

⁴ Centros de atención a las mipymes cuyos objetivos son promover los programas de apoyo gubernamentales y de organismos privados, vincular las ofertas de procesos, productos y servicios de las mipymes con la gran empresa, ofrecer servicios para la integración productiva, promover la formación de cadenas de valor y esquemas asociativos, entre otros (Secretaría de Economía, 2005).

⁵ Centros de apoyo a emprendedores que facilitan la creación de empresas, proporcionándoles servicios integrales tales como espacios físicos, acceso a equipo, capacitación y asesoría y servicios de información y apoyo técnico para el desarrollo y/o puesta en marcha de sus planes de negocios.

⁶ Organizaciones, instituciones o empresas privadas especializadas en detectar, atraer, financiar y desarrollar mipymes de base tecnológica en proceso de crecimiento.

promuevan el uso y explotación de tecnologías de información y comunicación⁷.

Para fomentar el desarrollo de eficientes sistemas de mercadotecnia, se aportan recursos financieros para la conformación y aprovechamiento de bancos de información sobre la oferta de productos, procesos y servicios de las mipymes, y de oportunidades de negocios para éstas; para la instalación y equipamiento de puntos de venta y comercializadoras, la promoción y realización de eventos en el país y en el extranjero que les faciliten el acceso a los mercados; para la contratación de servicios de consultoría especializada y el desarrollo de Centros Pymexporta⁸ e Impulsoras de Oferta Exportable⁹.

Programas de la vertiente de fomento de microemprendedores y de la empresa social

Esta vertiente comprende tres programas implementados con anterioridad a la administración del Presidente Fox, uno de los cuales se modificó en el 2001, según se describe a continuación:

- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), el cual se constituye en el decenio de los 90's del siglo pasado, originalmente bajo la denominación de Programa de Banca Social y Microcrédito, el cual se modifica en el 2001. Tiene como objetivo el promover, mediante apoyos financieros preferenciales, la creación, consolidación y expansión

de instituciones de microfinanciamiento y la ampliación de su capacidad para otorgar créditos a personas y a grupos de personas de bajos ingresos que tengan iniciativas productivas que les permitirán autoemplearse y generar ingresos.

- Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), constituido a fines de 1998 y vigente a la fecha, que tiene como propósito central el fomentar la inversión productiva que permita impulsar el ahorro y la capitalización rural, promover oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos, e impulsar la conformación de una oferta de microfinanciamiento en beneficio de las mujeres de escasos recursos del medio rural.
- Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), instrumentado a principios de los años 90's del siglo pasado y vigente a la fecha, que tiene como finalidad el apoyar los esfuerzos organizados de productores indígenas, campesinos y grupos populares urbanos, orientados a impulsar proyectos productivos y empresas sociales que generen empleos e ingresos, y les permitan mejorar sus condiciones de vida que propicien el arraigo en sus comunidades de origen.

Características de los apoyos

- Estos programas comprenden apoyos de carácter recuperable (créditos) y no recuperable.

⁷ Los Centros de Fomento de la competitividad de las mipymes son centros de servicios para las mipymes y emprendedores que promueven el uso y explotación de tecnologías de la información y comunicación, la asesoría, capacitación y gestión empresarial y la creación de nuevas empresas de mayor valor agregado.

⁸ Centros de atención a las mipymes instalados en el territorio nacional, operados por organismos intermedios, que prestan apoyo a los interesados en incursionar en los mercados internacionales.

⁹ Espacios físicos de atención a las mipymes instaladas en el territorio nacional y en el extranjero, operadas por organismos intermedios, que proporcionan servicios diversos para que incursionen en el mercado internacional.

- En el caso del FOMMUR y del PRONAFIM, los apoyos están dirigidos a personas en condiciones de pobreza de zonas marginadas rurales y urbanas, principalmente a mujeres.
- Abarcan proyectos que se insertan en la economía informal de los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios.
- Tienen una cobertura nacional.

Al igual que en la vertiente de fomento de la competitividad, no se definen prioridades de carácter geográfico, sectorial, por estrato de tamaño o línea de apoyo para las asignaciones presupuestales

Tipos de apoyos

Entre los apoyos de carácter recuperable, destacan los destinados por PRONAFIM y FOMMUR al otorgamiento de microcréditos, en los cuales se utiliza la metodología financiera del Banco Grameen o de "grupos solidarios", que se inserta en el enfoque denominado "préstamos para aliviar la pobreza" (Gulli, 1999) o enfoque del nuevo minimalismo, cuyas metas generales son el reducir los niveles de pobreza por medio del desarrollo de actividades generadoras de ingresos y el autoempleo de carácter informal en los diferentes sectores de la actividad económica, permitiendo que los pobres adquieran su activo inicial y utilicen su capital humano de manera más efectiva, brindándoles la posibilidad de iniciar un emprendimiento y escapar del círculo vicioso de bajos ingresos, bajo ahorro, baja inversión y, por tanto, otra vez bajos ingresos (Mena, 2005).

Características relevantes de la metodología de grupos solidarios, son el estar integrados principalmente por

mujeres en condiciones de pobreza de zonas marginadas urbanas y rurales, que no poseen las garantías reales exigidas por la banca comercial para obtener financiamiento, y que se organizan en pequeños grupos para recibir los microcréditos, capacitación y asistencia técnica, aunado al compromiso de constituir fondos obligatorios de ahorro y reserva para inversión y contingencias. El sistema de concesión de préstamos es progresivo, y la posibilidad de recibir un nuevo crédito en el futuro depende de los cumplimientos en su devolución, todo ello sin requisitos de garantías reales, basado en la confianza mutua, la responsabilidad solidaria en las obligaciones contraídas, y la participación (García de León Campero, 2002).

Con carácter de no recuperables, sobresalen los apoyos parciales no crediticios otorgados por PRONAFIM a las Instituciones de Microfinanciamiento, y por el FOMMUR a los Organismos Intermediarios para su fomento y desarrollo, los cuales previa la firma de un convenio, asumen entre sus funciones ser el medio a través del cual los beneficiarios gestionan y reciben los microcréditos y cubren las obligaciones correspondientes. Tales entidades intermediarias corresponden, entre otras, a personas legalmente constituidas como sociedades y asociaciones civiles, sociedades anónimas, instituciones de asistencia privada, uniones de crédito y cooperativas de ahorro y crédito. Bajo este esquema de canalización de microcréditos a los beneficiarios organizados en grupos solidarios o a beneficiarios individuales, se sustituye la participación directa en esta tarea de instituciones gubernamentales, por organismos pertenecientes a los sectores social y privado.

Particularidad importante del modelo de financiamiento de FONAES, es el destinar gran parte de sus

recursos con carácter de recuperables y no recuperables, al apoyo de entidades de ahorro y crédito social para favorecer a la población de bajos ingresos, principalmente rural, y a los esfuerzos organizados de productores bajo las denominaciones de Empresas Sociales¹⁰ y Grupos Sociales¹¹ de los indígenas, campesinos y grupos populares urbanos para la implementación y desarrollo de proyectos productivos en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios.

Dentro de los apoyos financieros con carácter de recuperables, se encuentran los destinados a capital de trabajo de Grupos Sociales, a la formación de capital social como capital de riesgo, a su capitalización, y a impulsar las actividades de comercialización de Empresas Sociales.

Los apoyos no recuperables se concentran fundamentalmente en financiamiento con topes máximos para la realización de estudios, formación empresarial, promoción comercial y asesoría y asistencia técnica.

EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS

Tanto los programas de la vertiente de fomento de la competitividad de las mipymes como los de la vertiente social, tienen como fuente de ingresos para su operación los recursos asignados anualmente a la Secretaría de Economía, a través del presupuesto de egresos de la federación para programas sujetos a Reglas de Operación¹² que, con carácter de subsidio¹³, se les otorgan para cubrir

los apoyos a beneficiarios y los gastos asociados a su operación. Sin embargo, la adjudicación de estos recursos está sujeta a la disponibilidad presupuestaria y a los resultados y logros de los programas, razón por la cual en determinados periodos pueden no contar con ellos. Estos recursos frecuentemente tienen como complemento las aportaciones de otras fuentes, tales como gobiernos de las entidades federativas y municipios, sector privado, instituciones académicas y donaciones internacionales. Lo anterior, mediante convenios de coordinación, concertación y colaboración.

En cuanto a los recursos presupuestales de los programas de la vertiente de fomento de la competitividad de las mipymes, destaca el hecho de que en el periodo 2001-2003 tuvieron una trayectoria ascendente, al pasar de 698.5 a 1914.4 millones de pesos a precios constantes, la cual se interrumpe en los siguientes dos años, con una disminución con respecto al 2003 de 809.8 millones de pesos en el 2004 y de 706.5 en el 2005. Asimismo, resalta el fuerte impulso que en el lapso de 2001 a 2003 se le dio al desaparecido FIDECAP, para el fortalecimiento de cadenas productivas y agrupamientos empresariales, con asignaciones que representaron el 48.6% del total del presupuesto de esta vertiente. Además, a nivel de programa, sobresale el irregular comportamiento de los recursos con que han contado, con los consecuentes altibajos en las acciones a desarrollar anualmente (Cuadro 1).

¹⁰ Las Empresas Sociales son entidades económicas conformadas como personas morales que agrupan a personas del sector social, unidas en torno a una actividad productiva común, con una estructura empresarial propia, orientada a elevar la calidad de vida de sus socios, de sus familias y a desarrollar compromisos con su comunidad.

¹¹ Los Grupos Sociales corresponden a grupos de personas físicas que aún no formalizan la constitución de una figura jurídica, pero que pretenden conformarse como empresa social.

¹² Conjunto de disposiciones emitidas anualmente por la Secretaría de Economía para la aplicación de los recursos presupuestales asignados.

¹³ Asignaciones de recursos federales que se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas, a través de dependencias y entidades del gobierno federal para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general.

Cuadro 1

Vertiente de fomento de la competitividad de las mipymes
Presupuesto de los ejercicios fiscales 2001-2005¹
(millones de pesos a precios de 2001)

| Programa | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------|---------|---------|---------|---------|
| Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME) ² | 237.4 | 233.6 | 144.6 | - | - |
| Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP) ² | 150.9 | 545.5 | 1,219.0 | - | - |
| Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI) ² | - | 136.9 | 171.2 | - | - |
| Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE) ² | 29.0 | 20.8 | 71.4 | - | - |
| Fondo de Apoyo para la Mico, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PYME) | - | - | - | 1,003.0 | 1,190.1 |
| Programa Marcha Hacia el Sur (PMHS) | 82.3 | 180.5 | 135.5 | 84.8 | 0.0 |
| Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE) | 0.0 | 0.0 | 19.1 | 16.8 | 17.8 |
| Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (RED CETRO-CRECE) ³ | 198.9 | 207.8 | 153.6 | 0.0 | 0.0 |
| TOTAL | 698.5 | 1,325.1 | 1,914.4 | 1,104.6 | 1,207.9 |

¹ Los presupuestos del 2001 al 2004 se refieren al presupuesto ejercido, y el del 2005 al asignado originalmente.
² A partir del 2004 pasó a formar parte del FONDO PYME.
³ A partir del 2004 se apoyan en el FONDO PYME.

Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría de Economía y de los Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

En lo relativo al comportamiento en el periodo 2001-2005 de los presupuestos de los programas de la vertiente de fomento de microemprededores y de la empresa social, resalta una cierta estabilidad en la magnitud de los montos anuales y la inexistencia de una trayectoria ascendente de las asignaciones, tanto vistas de conjunto como individualmente por programa. Además, destacan las elevadas cantidades que en términos relativos le han correspondido a FONAES al absorber el 81.5% de los recursos del periodo, frente a un 18.5% de FOMMUR y PRONAFIM (Cuadro 2).

Cuadro 2

Vertiente de fomento de microemprededores y de la empresa social
Presupuesto de los ejercicios fiscales 2001-2005¹
(millones de pesos a precios de 2001)

| Programa | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) | 872.2 | 1,007.2 | 1,050.6 | 961.8 | 918.5 |
| Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) | 91.7 | 75.6 | 54.2 | 101.8 | 97.9 |
| Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) | 96.6 | 209.2 | 94.9 | 126.4 | 143.4 |
| TOTAL | 1,060.5 | 1,292.0 | 1,199.7 | 1,190.0 | 1,159.8 |

¹ Los presupuestos del 2001 al 2004 se refieren al presupuesto ejercido, y el del 2005 al asignado originalmente.

Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría de Economía y de los Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Del total de los recursos canalizados en el periodo 2001-2005 para ambas vertientes, los cuales suman 12,152.5 millones de pesos a precios de 2001, el 51.4% se destinó a programas de la vertiente de fomento de la competitividad con un promedio anual de 1,250 millones de pesos, y el 48.6% a los de fomento de microemprendedores y de la empresa social, con un promedio anual de 1,180.4 millones de pesos, o sea, que la distribución del presupuesto entre las vertientes ha sido relativamente equilibrada. En lo que respecta al promedio anual de recursos asignados al conjunto de programas de fomento, asciende a 2,430.5 millones a precios del 2001, cifra que representa, igualmente en promedio, el 41.3% del presupuesto de egresos de la Secretaría de Economía.

Bajo el actual esquema de promoción y financiamiento de las mipymes, y según declaraciones de funcionarios de la Secretaría de Economía, se puede suponer que los recursos para su fomento han sido insuficientes para cubrir los requerimientos de apoyos, especialmente para el acceso al crédito, que según el Secretario del Ramo se requiere quintuplicar para cubrir la demanda (Canales, 2005).

RESULTADOS E IMPACTO DE LOS PROGRAMAS

A continuación se describen algunos de los alcances e impactos derivados de los programas bajo estudio. Lo anterior se realiza en forma relativamente somera, debido a las limitaciones y deficiencias de información contenidas en las evaluaciones que realiza de los programas la propia

Secretaría de Economía e Instituciones externas ajenas a la misma¹⁴.

Vertiente de fomento de la competitividad de las mipymes

Con base en los Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del Poder Ejecutivo Federal (2002, 2003, 2004, 2005), se derivó que entre los principales alcances de los programas de la vertiente de fomento de la competitividad de las mipymes en el periodo 2001-2004, se encuentran el haber beneficiado con los apoyos a alrededor de 372 mil mipymes, de los cuales el 25.0% correspondieron a proyectos de garantías, el 4.3% a proyectos de exportación, y el restante 70.7% a proyectos de capacitación de personal y de mejora de procesos productivos, administrativos y de gestión empresarial. Lo anterior implica que en cuatro años, alrededor del 10% de las mipymes del país recibió algún tipo de apoyo, o sea, en promedio, un 2.5% anualmente.

Asimismo, y de manera particular, resaltan los logros en el incremento de la productividad en las empresas, por los apoyos otorgados por el Comité Nacional de Productividad e Innovación para la introducción de mejoras operativas, a través de los talleres teórico-prácticos impartidos por este Comité. Por ejemplo, para el año 2003, empresarios de microindustrias encuestados, estimaron este incremento en cerca de un 65%; de la pequeña, en un 80%; y, de la mediana, en un 48% (Instituto de Ingeniería de la UNAM, 2004a). En el 2004, la mejora percibida en la productividad

¹⁴ A partir del ejercicio fiscal del 2001, la Cámara de Diputados estableció la necesidad de realizar evaluaciones externas a los programas que recibieran recursos fiscales y estuvieran sujetos a Reglas de Operación. Tales evaluaciones se centran, principalmente, en la verificación del cumplimiento de los objetivos, cobertura alcanzada, grado de satisfacción de la población beneficiada, apego a las Reglas de Operación y constatación de las metas físicas y financieras.

por los empresarios entrevistados de los tres tamaños de establecimientos, fue en promedio de un 66.9% (Instituto de Ingeniería de la UNAM, 2005).

Entre los efectos derivados de los apoyos otorgados por la Red de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial, se encuentran la generación de nuevos empleos y el incremento de las ventas en las empresas beneficiadas. Por ejemplo, durante el proceso de consultoría en empresas calificadas como casos de éxito (cerca del 90%), se crearon en promedio 0.48 empleos por establecimiento en el 2002 y 0.53 en el 2003, en su mayoría en microempresas. Asimismo, en encuestas realizadas, el 14.3% de los empresarios entrevistados opinó que los servicios de consultoría recibidos en el 2003, influyeron totalmente en el incremento de sus ventas; 57.1% en nada y el 26.6% los ubicó en poco, regular y mucho (Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN, 2003; Instituto de Ingeniería de la UNAM, 2004b).

En el Programa Marcha Hacia el Sur, el impacto de los apoyos otorgados se refleja en aspectos como el número de nuevos empleos permanentes que las empresas beneficiadas con los apoyos financieros se comprometen a crear. Por ejemplo, del 2001 al 2003 se estableció el compromiso, por parte de las empresas subsidiadas, de crear y conservar más de 14 mil empleos (Instituto de Ingeniería de la UNAM, 2004c).

Vertiente de fomento de microemprendedores y de la empresa social

En esta vertiente resalta el número de microcréditos

otorgados en el periodo 2001-2004 por PRONAFIM y FOMMUR para proyectos productivos de carácter informal, mayoritariamente destinados a mujeres, los cuales ascendieron a un millón 175 mil, lo cual significó favorecer entre un 13% y un 15% de las familias en extrema pobreza. Asimismo destacan las cerca de 115 mil acciones de apoyo realizadas por FONAES en materia de acompañamiento, fomento de la competitividad de la empresa social y de las mipymes, la elaboración de estudios y los 13 mil proyectos y empresas atendidos, parte de ellos pertenecientes al sector informal.

Con relación al impacto de estos programas, a continuación se describen algunos ejemplos, los cuales tienen como fuente evaluaciones externas realizadas por la Universidad Nacional Autónoma de México (2005a y 2005b) y la Universidad Autónoma Chapingo (2005).

PRONAFIM Y FOMMUR

Impacto en los ingresos

En el caso de PRONAFIM, se estimó que de octubre de 2002 a mayo de 2004, es decir en un año ocho meses, los beneficiarios de los microcréditos lograron un incremento en sus ingresos mensuales superior en un 46% a los de población en condiciones similares que no participó en el programa. Asimismo, a nivel regional¹⁵ se encontró que, a mayor nivel de marginación, es menor el impacto de los microcréditos en el ingreso mensual. De igual forma, los beneficiarios de FOMMUR alcanzaron en dos años un aumento en sus ingresos mensuales, de un 31.5%

¹⁵ Agrupando las entidades federativas de los beneficiarios según su índice de marginación.

Impacto en los niveles de pobreza

Comparando el ingreso de una muestra de beneficiarios, desde su acceso al PRONAFIM hasta agosto de 2004, se encontró que el porcentaje de los que se situaban por debajo de la línea de pobreza¹⁶ alimentaria¹⁷, había disminuido en un 6.6%, el de pobreza de capacidades¹⁸ en un 6.7% y el de pobreza patrimonial¹⁹ en un 10.1%.

En forma similar, en el caso de FOMMUR el porcentaje de las mujeres que se encontraban por debajo de la línea de pobreza alimentaria, había disminuido en un 10%, el de pobreza de capacidades en un 32% y el de pobreza patrimonial en un 23%.

Con relación a las estimaciones anteriores de impacto en los ingresos y en los niveles de pobreza, cabe señalar que la metodología empleada por los evaluadores (mediciones antes-después), no toma en cuenta la posibilidad de que en los efectos positivos logrados hayan incidido variables no relacionadas con los programas.

Impacto en el empleo

Estimativamente, y a manera de ejemplo, en el año 2004 a través de las actividades económicas emprendidas por los receptores de los microcréditos de PRONAFIM y FOMMUR, se generaron alrededor de 94,500 empleos por concepto de autoempleo y 165,400 puestos de trabajo por la

incorporación de personal subordinado, buena parte de ellos constituido por empleados familiares. Sumados el autoempleo y los trabajadores subordinados, da un total aproximado de 260,000 empleos.

Impacto en la vida familiar

Tanto en el caso de PRONAFIM como de FOMMUR, se ha detectado que a partir de la experiencia del microcrédito concedido a mujeres, se han registrado cambios vinculados a las relaciones al interior del hogar, como son un más amplio protagonismo en la toma de decisiones familiares, en la administración del dinero, así como en el derecho a demandarles a los miembros de la familia determinados comportamientos.

Impacto en las habilidades

Según las percepciones de los beneficiarios, el impacto en sus habilidades derivado de la experiencia del microcrédito, se refleja esencialmente en el desarrollo de sus capacidades para realizar trámites, identificar otros programas de apoyo, participar en tandas, manejar el efectivo, distribuir su tiempo, tratar con autoridades y organizarse con otras personas. Además, en la generación de expectativas, en cuanto a que tal experiencia abre la posibilidad de que los hijos tengan estudios y asegurar un trabajo para el futuro.

¹⁶ Agrupando las entidades federativas de los beneficiarios según su índice de marginación.

¹⁷ Líneas de pobreza definidas en función de ingresos mensuales per cápita.

¹⁸ Población que cuenta con un ingreso insuficiente como para proveerse una dieta que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos para la supervivencia.

¹⁹ Población que tiene un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, pero que no cuenta con la capacidad de invertir en educación, salud, vivienda, transporte, vestido y calzado.

Impacto en la creación de capital social

En cuanto a la creación de capital social²⁰, destaca el que las mujeres beneficiarias consideran que han podido aumentar sus redes de relaciones y contactos nuevos que se reflejan en contar con un mayor apoyo de gente de la comunidad, en cuestiones de índole personal y en el establecimiento de vínculos de amistad con clientes, proveedores, promotores de crédito y autoridades y líderes locales lo cual, en general, muestra el impacto de la dinámica de los grupos solidarios en su vida social.

Impacto en la equidad de género

En este aspecto se advierten cambios importantes en el protagonismo que frente a su pareja logra la mujer en el manejo del negocio, en las decisiones vinculadas con su operación, como son la compra de mercancías e insumos, la división de tareas, el destino de las ganancias y la solicitud de nuevos préstamos. Lo anterior, no obstante que las mujeres beneficiarias continúan manteniendo valores y actitudes regidos por una visión tradicional de roles, en cuanto a que ellas son las principales responsables de las labores domésticas y en la continuidad del rol del hombre en la provisión de ingresos para el hogar.

FONAES

En opinión de los beneficiarios de FONAES, entre los

principales logros derivados de los apoyos para la creación y consolidación de proyectos productivos y de comercialización de bienes y servicios, se encuentran los mencionados a continuación:

- Acceso a recursos financieros baratos, vía tasas preferenciales, factor de suma importancia porque implica la disminución de la dependencia de prestamistas locales cuyas condiciones son desventajosas. Asimismo, con su incorporación al Programa y dado que no son sujetos de crédito de la banca comercial, cuentan con la alternativa de obtención de préstamos institucionales.
- Generación de empleo para ellos en el caso de creación de nuevos negocios, para sus familiares y para otras personas de la comunidad.
- Obtención de mayores ingresos.
- Arraigo de ellos y sus familias en su lugar de origen, especialmente en el caso de los que habitan en el medio rural y carecen de una base productiva segura y estable.
- Desarrollo de sus capacidades productivas y habilidades empresariales.
- Con su incorporación al Programa, han logrado despertar el interés de otros miembros de la comunidad para organizarse e implementar proyectos productivos.

PROBLEMAS DE CONCEPCIÓN Y OPERACIÓN

Entre los problemas detectados que se originan en la concepción y operación de los programas, sobresalen los siguientes:

²⁰ Población que tiene un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, educación y salud, pero no con la capacidad económica para invertir en transporte, vivienda, vestido y calzado (Consejo de Fomento de Microemprendedores y de la Empresa Social, 2004).

- Debido al carácter esencialmente horizontal de las políticas de fomento de las mipymes implementadas por la administración del presidente Fox, los programas de fomento carecen de ejes rectores que permitan establecer puntualmente prioridades en la asignación de subsidios. Esta limitación impide que los programas contribuyan de manera más efectiva a corregir los desequilibrios regionales y sectoriales, a incrementar la productividad selectivamente y a disminuir los niveles de pobreza en donde más se necesite.
- En ninguno de los programas de la vertiente de fomento de la competitividad se contempla el otorgamiento de crédito a mipymes, como complemento esencial para el logro de los fines propuestos.
- Se han presentado y existen entre los programas traslapes y duplicación de funciones, al igual que con otros programas del gobierno federal. Tal situación dio lugar a que, a partir del 2004, FAMPYME, FOAFI, FIDECAP y FACOE se fusionaran en un solo gran programa denominado FONDO PYME.
- Determinados programas, como es el caso del desaparecido FAMPYME y actualmente del FONDO PYME, se constituyeron incorporando un excesivo número de objetivos y líneas de apoyo, que hace difícil lograr un eficiente nivel de operación con tal gama de aspectos contemplados.
- Los actuales sistemas de información del conjunto de programas, no permiten monitorear y evaluar adecuada y oportunamente los avances y resultados de los programas, determinar su costo-beneficio, valorar la efectividad de los recursos aplicados a proyectos apoyados, más allá de los indicadores de impacto y gestión empleados, que

fundamentalmente se limitan a comparar metas contra resultados del número de empresas, grupos, organismos, instituciones y proyectos subsidiados.

Con relación a esta situación, a continuación describimos los resultados de una encuesta aplicada a cerca de 500 empresarios beneficiados en 18 estados del país, respecto al impacto que en su opinión tuvieron los apoyos recibidos de FAMPYME, FIDECAP, FOAFI y FACOE en el 2003 (Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN, 2004a; 2004b; 2004c y 2004d):

- En promedio, el 67% de los empresarios consideró como malo o indiferente el efecto de los apoyos recibidos, en sus utilidades; el restante 33%, como bueno.
- En promedio, la mitad de ellos calificó como malo o indiferente el impacto de los apoyos, en la conservación de la planta de trabajo; el restante 50%, como bueno.
- En promedio, el 77% de los encuestados estimó como malo o indiferente el efecto de los apoyos, en la generación de nuevos empleos; el 23%, como bueno.
- En promedio, el 64% consideró como malo o indiferente el impacto de los apoyos, en el mejoramiento de las capacidades para producir; el restante 36%, como bueno.

Probablemente, estas preocupantes apreciaciones de los empresarios pueden adjudicarse a la ineficacia de los apoyos, u obedecen a que algunos de ellos no pueden tener repercusiones significativas inmediatas y requieren horizontes temporales más amplios para su verificación. O bien, el bajo impacto percibido se debió a las condiciones desfavorables en que se desenvolvían sus empresas, tanto interna como externamente.

- La falta de reglas claras para la asignación de subsidios genera casos de manipulación de recursos de los programas, que se refleja tanto en la concentración geográfica de subsidios, como en la actividad económica o en ciertos grupos y empresas, obedeciendo a intereses políticos coyunturales y de particulares.
- Igualmente, se presentan casos de concentración de las asignaciones de líneas crediticias en un reducido conjunto de organismos intermediarios, por el hecho de estar más consolidados, dejando fuera a otros cuya inclusión permitiría impulsar su desarrollo y el logro de una mayor cobertura en la adjudicación de los apoyos.
- Falta de personal especializado en cantidad y calidad, para atender a los solicitantes, proporcionar servicios de asesoría y consultoría y para la administración de los programas.
- Insuficiencia de fondos para responder a la demanda de apoyos.
- Frecuentes deficiencias en la formulación de los proyectos de inversión, de los planes de negocios presentados por los solicitantes, lo cual, en la práctica, significa disminuir las posibilidades de éxito de los objetivos perseguidos con la aplicación de los recursos de los programas.
- Una muy limitada difusión de los programas, de la diversidad de apoyos que ofrecen, de cómo acceder a ellos, con lo cual se restringe el aprovechamiento de la gama de servicios ofertados y su mercado potencial.

OBSERVACIONES FINALES

Con relación al carácter esencialmente horizontal de las políticas de fomento productivo de las mipymes,

consideramos necesario modificar este enfoque por uno en el que se establezcan, de manera precisa, el papel que dentro del conjunto de la economía nacional debe jugar este tipo de esquemas de promoción y fomento, los requerimientos presupuestales, las prioridades por programa, la jerarquización para la asignación de subsidios a nivel regional, sectorial y de actividad económica, por estrato de tamaño y línea de apoyo. Todo ello con un horizonte de planeación de corto, mediano y largo plazos, y contando con la amplia participación de los diferentes actores de los sectores público, privado y social relacionados con esta problemática.

Asimismo, con el fin de reestructurar los programas, se requiere revisarlos a profundidad para identificar, puntualmente, la duplicidad de funciones que hay entre ellos y con otros del gobierno federal, como puede ser con los de Nafin, Bancomext y con los del resto de las Secretarías de Estado.

Aspecto de suma importancia es la inclusión de créditos en condiciones preferenciales, en esquemas de fomento de la competitividad de las mipymes.

Por otra parte, es imprescindible redefinir los actuales sistemas de información de los programas, de forma tal que permitan monitorear de manera integral sus procesos de ejecución y control, y tomar medidas correctivas oportunamente, que garanticen la transparencia en el uso de los recursos y la uniformidad de la información.

Aspecto central de la medición de la eficiencia y eficacia de los programas, es el reto de crear e implementar sistemas de evaluación con un fuerte sustento metodológico que faciliten el ir más allá de la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas de corto plazo y de la normatividad

establecida en las Reglas de Operación. Sistemas que posibiliten el valorar debidamente los impactos, económicos, sociales y culturales de los esquemas de promoción y financiamiento de las mipymes, bajo horizontes de mediano y largo plazos, que incluyan criterios de carácter integral como los siguientes (Berry, 2002) :

- a) Criterios finales que intenten medir el bienestar económico alcanzado en términos, por ejemplo, de los impactos en el crecimiento general del PIB, la productividad, el empleo, el ingreso, la pobreza, la creación de capital social, la equidad de género, etcétera.
- b) Criterios intermedios que permitan evaluar si los objetivos más directos de un programa de apoyo se han logrado, como pueden ser el número de beneficiarios atendidos, el nivel de satisfacción en los servicios proporcionados y el impacto inmediato y mediano en la operación y resultados a nivel de empresa.
- c) Criterios institucionales que midan la calidad de la participación de las instituciones involucradas en la implementación, ejecución y control de las acciones de apoyo, de los recursos con que cuentan, de su cobertura, de los instrumentos utilizados, de los mecanismos de seguimiento y evaluación, de la índole y cobertura de los servicios ofrecidos, etcétera.

En lo que respecta a la formación de asesores y consultores especializados en mipymes, se requiere promover de una manera decidida el fortalecimiento de la capacidad de asesoría y consultoría en las diferentes entidades federativas, mediante el refuerzo de las líneas de apoyo para tal fin, así como para la creación, registro y certificación de

consultores y empresas de consultoría.

En el caso particular de los programas de la vertiente de fomento de microemprendedores y de la empresa social, los resultados logrados sugieren que los microcréditos representan un instrumento de carácter temporal que debidamente focalizado puede coadyuvar en el combate a la pobreza, en tanto se crean puestos de trabajo debidamente remunerados y que cuenten con seguridad social. Sin embargo, cabe advertir que tales tipos de apoyo, aunque pretenden atender reclamos sociales y laborales, entre otros, pueden estar contribuyendo a fomentar esquemas de gestión pública de urgencia, cortoplacismo e inmediatez en lugar de dar una respuesta integral, coherente y con visión de largo plazo al problema de la pobreza, el desempleo y la informalidad, con acciones orientadas al desarrollo económico con equidad y a la creación de una estructura microempresarial formal y competitiva generadora de empleo en términos cuantitativos y cualitativos, a la construcción de un tejido productivo con sólidos vínculos de las unidades de menor tamaño con la pequeña, mediana y gran empresa.

Por último, se puede concluir que lo anteriormente expresado pone de manifiesto la necesidad de contar con un marco institucional y de planeación, con un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, que induzca los procesos de planeación y facilite el orientar, coordinar, concertar, articular e inducir la multiplicidad de acciones a favor de las mipymes, que realizan los diferentes actores que intervienen.

BIBLIOGRAFÍA

- 68
- Aguilar, L. F. (2003), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Angel Porrúa, México.
 - Berry, A. (2002), *Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa: primera aproximación a una metodología regional*, BID, New York.
 - Calva, J. L. (2000), *Más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, Plaza y Janés, México.
 - Canales, F. (2005), "Insuficiente el crédito a las Pymes", *El Universal*, Finanzas (México, D.F.), 31 de agosto, p. 5.
 - Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN (2004a), *Evaluación del destino, administración e impacto de las erogaciones del ramo administrativo 10 Economía, asignado al Fondo de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FAMPYME)*, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía.
 - Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN (2004b), *Evaluación del destino, administración e impacto de las erogaciones del ramo administrativo 10 Economía, asignado al Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP)*, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía.
 - Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN (2004c), *Evaluación del destino, administración e impacto de las erogaciones del ramo administrativo 10 Economía, asignado al Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI)*, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía.
 - Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN (2004d), *Evaluación del destino, administración e impacto de las erogaciones del ramo administrativo 10 Economía, asignado al Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE)*, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía.
 - Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN (2003), *Evaluación del destino, administración e impacto de las erogaciones del ramo administrativo 10 Economía asignado a la Red de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (RED CETRO-CRECE)*, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía.
 - Consejo de Fomento de Microemprendedores y de la Empresa Social (2004), *Enfoque para determinar la pobreza en Nuevo León*. En: www.nl.gob.mx/pics/pages/plan_documentos.base/POBREZAENNUEVOLEON.PDF.
 - Fox, V. (1999a), Discurso pronunciado en la Cámara de la Industria de la Transformación el 1º de diciembre en la ciudad de México. En: www.vicentefox.org.mx.

- Fox, V. (1999b), Discurso pronunciado en Reunión de Mujeres con Fox el 1º de noviembre en la ciudad de México. En: www.vicentefox.org.mx.
- Fox, V. (2000c), Discurso pronunciado en la reunión con estudiantes y trabajadores del Instituto Tecnológico Autónomo de México el 11 de enero en la ciudad de México. En: www.vicentefox.org.mx.
- Fox, V. (2000d), Discurso pronunciado en León, Gto. el 1º de febrero. En: www.vicentefox.org.mx.
- Fox, V. (2000e), Discurso pronunciado en El Colegio de Economistas el 8 de febrero en la ciudad de México. En: www.vicentefox.org.mx.
- Fox, V. (2000f), Pronunciamientos en rueda de prensa realizada el 22 de febrero en la ciudad de México. En: www.vicentefox.org.mx.
- Fox, V. (2000g), Discurso pronunciado en Canacintra-Campeche el 27 de febrero. En: www.vicentefox.org.mx.
- Fox, V. (2000h), Discurso pronunciado ante el Consejo Nacional Agropecuario el 1º de marzo en la ciudad de México. En: www.vicentefox.org.mx.
- Fox, V. (2000i), Discurso pronunciado en el Foro The Economist el 13 de marzo en la ciudad de México. En: www.vicentefox.org.mx.
- García de León Campero, S. (2002), *“La microempresa y los servicios financieros de las entidades de ahorro y crédito populares”*, Administración y Organizaciones, Año 4, No. 9, México, pp. 123-147.
- García de León Campero, S. (2002), *“Experiencias de acción conjunta y cooperación interempresarial en la micro, pequeña y mediana empresa”*, Argumentos, No. 41, pp. 5-29.
- Gulli, H. (1999), *Microfinanzas y pobreza. ¿Son válidas las ideas preconcebidas?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York.
- Hernández, E. y J. Velásquez (2003), *Globalización, desigualdad y pobreza: lecciones de una experiencia Mexicana*, UAM-Plaza y Valdés, México.
- Instituto de Ingeniería de la UNAM (2004a), *Evaluación de la aplicación del subsidio para que las micro, pequeñas y medianas empresas tengan acceso a los servicios de consultoría y capacitación especializada que brinda el Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)*, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía.
- Instituto de Ingeniería de la UNAM (2004b), *Evaluación del subsidio destinado a la operación del Centro para el desarrollo de la Competitividad Empresarial y la Red Nacional de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (RED CETRO-CRECE)*, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía.

- Instituto de Ingeniería de la UNAM (2004c), *Evaluación del Programa Marcha Hacia el Sur*, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía.
- Instituto de Ingeniería de la UNAM (2005), *Evaluación de la aplicación del subsidio para que las micro, pequeñas y medianas empresas tengan acceso a los servicios de consultoría y capacitación especializada que brinda el Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)*. En: www.economia.gob.mx.
- Mena, B., *Microcréditos: un medio efectivo para aliviar la pobreza*. En: www.cambiocultural.com.ar. Consultado: 29/08/05.
- NAFIN (1999), *La empresa mexicana frente al reto de la modernización*, Serie Encuestas, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2002), *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006*. Consultado en: pnd.presidencia.gob.mx.
- Poder Ejecutivo Federal (2003), *Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006*. Consultado en: pnd.presidencia.gob.mx
- Poder Ejecutivo Federal (2004), *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006*. Consultado en: pnd.presidencia.gob.mx
- Poder Ejecutivo Federal (2005), *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006*. Consultado en: pnd.presidencia.gob.mx
- Sánchez, R. y J. M. Vidal (2000), *"Mundialización y cambios institucionales"*. En: www.spglobal.or/spanish/foros/sanchez.htm.
- Secretaría de Economía (2005), *Reglas de operación para el otorgamiento de apoyos del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PYME)*, Diario Oficial de la Federación del 18 de Febrero.
- Universidad Autónoma Chapingo (2005), *Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad Periodo Enero-Diciembre 2004*. En: www.economia.gob.mx.
- Universidad Nacional Autónoma de México (2005a), *Evaluación del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR): Ejercicio fiscal enero-diciembre de 2004*. En: www.economia.gob.mx.
- Universidad Nacional Autónoma de México (2005b), *Evaluación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM): Ejercicio fiscal enero-diciembre de 2004*. En: www.economia.gob.mx.