

CONFIGURACIÓN DEL ENTORNO REGULATORIO INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LAS MI-PYMES EN MÉXICO, 2000-2016

Enrique Pino Hidalgo

Inocente Diego Manzano Luis¹

Resumen

Nuestro objetivo es analizar el actual entorno regulatorio e institucional que rige e influye en el desempeño de las empresas, particularmente del sector que genéricamente se identifica en México como “Mi-Pymes” (Micro, Pequeña y Medianas empresas). Dicho entorno está formado por leyes y normas, planes y programas impulsados por las entidades públicas y las organizaciones privadas. Este entramado institucional que sustenta las políticas públicas, dirigidas al sector, inició su configuración en la administración de Vicente Fox y se ha consolidado durante los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña.

La perspectiva teórica que adoptamos plantea que el éxito o el fracaso de las políticas públicas dependen en gran medida del diseño y la operación de las “reglas del juego” formales establecidas por las autoridades en las leyes, códigos, etc. y del desempeño de los actores, sus hábitos y valores, así como de las estructuras organizacionales. Nuestro trabajo hace énfasis en la potencialidad de las instituciones públicas para generar una estructura de incentivos y un ambiente de negocios que favorezca la promoción y el desarrollo del sector de las Mi-Pymes y el emprendimiento en el país.

Palabras clave: Mi-Pymes, regulación, instituciones, incentivos y actores.

1 Profesores-Investigadores. Departamento de Economía. UAM- Iztapalapa.

Abstract

Our objective is to analyze the current regulatory and institutional environment that governs and influences the performance of companies, particularly in the sector that generically identifies in Mexico as "Mi-Pymes" (Micro, Small and Medium Business). This environment consists of laws and regulations; plans and programs promoted by public entities and private organizations. This institutional framework that underpins the public policies directed to the sector began its configuration in the administration of Vicente Fox and has consolidated during the governments of Felipe Calderón and Enrique Peña.

The theoretical perspective that we adopt emphasizes that the success or failure of public policies depends to a large extent on the design and operation of formal "rules of the game" established by the authorities in laws, codes, etc., and the performance of the actors and their habits and values, as well as organizational structures.

Our work emphasizes the potential of public institutions to generate an incentive structure and a business environment that favors the promotion and development of the Small Business sector and entrepreneurship in the country.

Keywords: Small Business, regulatory, institutions, actors.

Introducción

Nuestro objetivo es analizar el entorno regulatorio e institucional que rige e influye en el desempeño de las empresas, particularmente del sector genéricamente identificado en México como "Mi-Pymes" (micros, pequeña y medianas empresas). Dicho entorno está formado por leyes, normas, planes y programas impulsados por las entidades públicas y las organizaciones privadas. Precisamente, el entramado institucional que sustenta las políticas públicas dirigidas a este sector inició su configuración en la administración de Vicente Fox y se consolida en los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña.

La perspectiva teórica que adoptamos destaca que el éxito o el fracaso de las políticas públicas dependen en gran medida del diseño y la operación de las “reglas del juego” formales establecidas por las autoridades en las leyes, códigos, etc. y del desempeño de los actores, sus hábitos y valores, así como de las estructuras organizacionales. En último término, las políticas públicas están sujetas al papel de las instituciones y los actores. Precisamente, en este artículo examinamos el contenido y la potencialidad del entramado *institucional regulatorio* de los negocios en México, que empezó a gestarse desde el año 2001 bajo la administración foxista.

La potencialidad institucional permite generar una estructura de incentivos y un ambiente de negocios favorable a la promoción y el desarrollo del sector de las Mi-Pymes y el emprendimiento en el país. No obstante, el entorno institucional no es suficiente, ya que se requiere de políticas públicas eficaces, transparentes y equitativas, sin dejar de lado el desempeño de las propias empresas con una visión de negocios y no de subsistencia.

El actual entorno regulatorio institucional de negocios (ERIN, por sus siglas) es relativamente joven, si consideramos que su proceso de configuración remite a las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña. En efecto, el inicio que constituye la matriz de instituciones públicas y su expresión en términos de políticas públicas inició en 2001 con el “Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006” de Vicente Fox. Por su parte, Felipe Calderón dio continuidad y mayor densidad programática a dichas políticas, en tanto que la administración de Enrique Peña incorporó cambios organizativos y programáticos con la creación del “Instituto Nacional del Emprendedor” (INADEM) y la reorganización del nuevo “Fondo Nacional del Emprendedor” (En: <https://www.inadem.gob.mx/>).

En la primera sección, presentamos el marco teórico de nuestra investigación. Partimos de una premisa que postula que el *entramado institucional* regula las actividades empresariales en una economía de mercado y tiene el propósito de reducir los riesgos y generar confianza en los actores económicos y políticos mediante la implantación de

reglas, normas y una instrumentación a través de las organizaciones públicas y privadas. Se espera que normas y organizaciones se ajusten a los principios de imparcialidad, transparencia y aplicabilidad que permitan crear un ambiente económico y social favorable al surgimiento, expansión y consolidación de las empresas en general y, por tanto, estimular el crecimiento económico y el desarrollo. Cuando las reglas y normas operan de manera unilateral, opaca y burocrática, crean mayor incertidumbre y elevan los costos de transacción, lo cual obstaculiza el surgimiento y el desarrollo de las empresas y las actividades económicas en general. Así, el enfoque institucionalista permite aproximarnos al estudio sobre la contribución de la estructura institucional reguladora en el desempeño de las empresas.

Concebimos a la empresa como un *fenómeno complejo*, que se diferencia de la visión simplificada del pensamiento económico neoclásico considerada simplemente como una entidad que absorbe insumos y expulsa productos terminados (Gandlgruber, 2010), lo cual convierte a las empresas en una especie de “caja negra”. Por el contrario, la *noción de complejidad* reconoce a la empresa como una organización sujeta a relaciones de jerarquía, toma de decisiones y cambios, así como influida por una determinada *cultura empresarial* portadora de valores y hábitos presentes en la gestión empresarial.

Nuestra perspectiva, sugiere que las respuestas de las empresas frente a los cambios en los mercados y los *ambientes institucionales de negocios* tienen estrecha relación con la *visión* o los *valores* que portan emprendedoras y emprendedores. El concepto de *cultura empresarial* u *organizacional* tiene un acento intuitivo, lo que puede dificultar su definición y comprensión. No obstante, es un concepto clave que está presente en la gestión de cualquier negocio, en los cambios y la innovación empresarial. Pensamos que las Mi-Pymes y el emprendimiento no escapan a esta condición, sino que su modo de surgir y operar está permeado por la *cultura empresarial*, cualquiera que sea, como un rasgo de las organizaciones.

En la segunda sección, examinamos el diagnóstico y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)² sobre las políticas públicas relativas a las Mi-Pymes. Desde 2005, este organismo internacional reconoció que las pequeñas y medianas empresas y los emprendedores son impulsores fundamentales de la innovación, el crecimiento y la generación de empleos. Además, subrayó que las Pymes contribuyen al desarrollo y la cohesión social (OCDE, 2013). Estos planteamientos son relevantes si consideramos que la OCDE es el organismo que más ha influido en la formulación e instrumentación de las políticas públicas respecto a las Mi-Pymes. De ahí la importancia de conocer su visión y recomendaciones formulados en los últimos 15 años.

En la tercera sección, nos enfocamos a examinar el proceso de configuración del entorno regulatorio institucional y el emprendimiento durante las últimas tres administraciones gubernamentales. Esperamos que nuestro análisis permita detectar los avances, insuficiencias e incentivos asociados al establecimiento de las “nuevas reglas del juego” sobre las actividades de las Mi-Pymes. En este sentido, nuestro objetivo fundamental es contribuir al análisis y comprensión del proceso formativo y el modo de operar de la matriz de instituciones reguladoras de la actividad de las Mi-Pymes en el país. Conocer en qué medida el nuevo entorno regulatorio facilita o no el diseño y aplicación de políticas públicas eficaces y equitativas. Transparencia, aplicabilidad e imparcialidad son condiciones que contribuyen a la generación de efectos positivos de las políticas públicas, en temas claves como el financiamiento, las asesorías y capacitación de los pequeños negocios en México.

2 En la introducción al estudio sobre las Pymes realizado en 2013 se confirma la influencia determinante que la OCDE ha tenido en las políticas públicas durante las administraciones de Fox, Calderón y Peña. En efecto, este organismo plantea explícitamente que, de acuerdo a sus recomendaciones y un estudio llevado a cabo internamente, la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa estableció en 2007 una nueva agenda de políticas (OCDE, 2013).

I. Normas e instituciones: Imparcialidad, transparencia y aplicabilidad. Cultura empresarial y complejidad organizacional

El entramado institucional regulatorio busca reducir los riesgos y crear confianza en respuesta al hecho de que en las economías de mercado las decisiones de los actores o agentes están selladas por la incertidumbre que acompaña a cualquier transacción mercantil. Justamente, el cometido de las instituciones económicas y políticas, es crear confianza y delimitar las acciones de los individuos y las organizaciones a través de la implantación de reglas, normas o códigos formales e informales. Así, las normas institucionales facilitan la agilidad y la fluidez que requieren las actividades económicas.

El objetivo de generar confianza requiere la implantación de reglas y normas –resultado de procesos de negociación y consenso, usualmente– que se ajusten a los principios de imparcialidad, transparencia y aplicabilidad. De esta manera, las normas y su expresión institucional impulsan un ambiente de negocios propicio, por lo que las estructuras institucionales favorecen o frenan las decisiones y el ritmo de inversión, producción, consumo, e intercambio en general. La existencia de reglas e instituciones unilaterales, opacas y ambiguas provocan mayor incertidumbre, esto provoca costos de transacción onerosos que frenan el desarrollo económico.

El análisis institucionalista incluye las *reglas informales o no codificadas* que se manifiestan en costumbres, hábitos de pensamiento, valores, etc. e influyen –frecuentemente de manera decisiva– en los comportamientos de las organizaciones y los individuos, los actores sociales. Si bien las empresas se rigen por la lógica de la obtención de ganancias, la *máxima* o la *posible*, también buscan otros objetivos, según la visión de los actores que las crean. Pero, la visión de los actores se sustenta en un conjunto de costumbres, valores y normas que definen un *patrón de comportamiento específico* en cada empresa cuyas decisiones están influidas por el mismo. Por tanto, en las empresas se configura un *arreglo institucional interno formal o convencional* que

rige las relaciones y metas entre actores, sean empresarios, técnicos, directivos o trabajadores.

En el ámbito externo, las firmas también establecen un abanico de relaciones, como las fiscales, contables, sanitarias, comerciales, financieras, etc., con las organizaciones o entidades públicas o privadas, incluso, con las organizaciones informales. Esto nos lleva a identificar la existencia de una *estructura institucional* de las relaciones entre las firmas, que tienen un papel fundamental en la coordinación de las actividades empresariales. En breve, la perspectiva institucionalista visualiza a la empresa como un fenómeno *organizacional complejo* que la hace distante y distinta de la visión simplificada neoclásica sobre las firmas antes mencionadas (Gandlgruber, 2010).

Respecto a la dinámica de las empresas, planteamos que las organizaciones reaccionan de diferente manera ante los ambientes externos. Algunas empresas se guían por un *modelo del cambio incremental*, es decir, por un esquema de modificaciones graduales que busca únicamente adecuar o ajustar su funcionamiento ante la emergencia de factores externos nuevos, como las reglas o los actores etc., sin afectar o modificar las estructuras organizacionales, los objetivos y las prioridades establecidas con anterioridad.

En términos generales, las empresas mexicanas carecen de una visión integral del cambio, presentan una resistencia a incorporarlo ya que conservan, como política, la negativa a éstos, al contrario, muestran un comportamiento tradicional que, en el mejor de los casos, se expresa en modificaciones de orden secundario. Incluso, existen organizaciones que radicalizan sus posiciones y deciden ignorar los ambientes de competencia. Se promueve una estabilidad ficticia sin advertir que aumentan la exposición al riesgo de la marginación o la desaparición en los mercados. Este comportamiento supone un *modelo inercial* que describe a organizaciones diversas como las entidades públicas, los sindicatos, las asociaciones y las propias empresas.

En el *modelo de cambio planeado*, las organizaciones buscan aprovechar las oportunidades e instrumentan cambios bajo una lógica de

planeación estratégica, consta de tres etapas: formulación, implementación y evaluación de la estrategia. En la formulación se elabora la visión y la misión, se identifican las oportunidades y amenazas externas para la empresa, al tiempo que se determinan las fortalezas y debilidades internas y los objetivos a largo plazo. En la etapa de la implementación se generan y eligen las alternativas, lo que supone fijar objetivos que motiven al empleado y destine recursos para llevar a la práctica las estrategias.

En la tercera etapa correspondiente a la evaluación cobra relevancia la planeación estratégica (Fred, 2008). En ésta, tiene lugar el fomento y la adopción de *actitudes y valores* dirigidos a la búsqueda de *ventajas competitivas* que dependen de la productividad y la competitividad, lo que conducirán a una mayor implantación en los mercados. Se advierte cómo la respuesta ante los cambios está asociada a la *visión* y los *valores* que acompañan a las empresas y representan un componente relevante de la *cultura organizacional*.

El *comportamiento* se define en términos del conjunto de manifestaciones observadas y es resultado de factores como las características del individuo, los procesos emocionales y los rasgos estructurales de la organización. El comportamiento puede dificultar o facilitar la cooperación que es clave en una *cultura empresarial*. Por ejemplo, una *cultura organizacional* orientada al cambio fomentará la cooperación de los actores y permitirá la convergencia y la coordinación de los esfuerzos individuales en el desempeño de las organizaciones (Crozier, 1995).

La idea de *cultura empresarial* ha sido relativamente exitosa y muestra una aceptación creciente en los estudios sobre las organizaciones. Ciertamente, se trata de una *noción intuitiva*, lo que dificulta su comprensión y definición rigurosa. No obstante, es un concepto clave para entender la gestión de los negocios debido a su potencial analítico que se extiende a los procesos de operación, cambio e innovación. En su definición general, la *cultura empresarial* incluye ámbitos diversos como son:

- a. Los modelos de toma de decisiones (personales, familiares, colectivas, mixtas, etc.).

- b. La gestión y transmisión de la información (exclusiva, compartida, abierto o cerrada).
- c. Los estilos de liderazgo o dirección (unipersonal, familiar, colectiva, etc.).
- d. La aceptación y transmisión de valores y hábitos (religiosos, laicos, éticos, etc.).
- e. La definición de normas y procedimientos de aplicación (flexible o inflexible, vertical, horizontal, etc.).

El concepto de *cultura empresarial* contempla aspectos cotidianos que son decisivos en los negocios como las relaciones entre directores y colaboradores, (jerárquicas, verticales, horizontales); la propensión de directivos y accionistas a asumir riesgos y errores en la gestión y la predisposición o resistencia a impulsar iniciativas en dirección a los cambios y la innovación. Así, la *cultura empresarial* involucra variables “ambientales” internas como externas a la organización, que incluye hábitos, rutinas y valores que tienden a formar *patrones mentales* regidos por el comportamiento cotidiano de los actores. Estos valores y hábitos se transmiten a través de los comportamientos de quienes intervienen en la organización empresarial.

No todas las variables tienen el mismo peso o la relevancia en el análisis de la gestión de las empresas. Esto puede depender de los arreglos internos pactados o impuestos que se configuran y promueven en cada empresa. Por ejemplo, en las pequeñas y medianas empresas el modelo de decisiones tiende a ser unipersonal y recae en los propietarios directamente (en: <http://www.gestiopolis.com/tipos-de-estructura-organizacional/>). Desde esta perspectiva teórica, nuestra comprensión de las Mi-Pymes mexicanas incluye las nociones de entorno institucional, *complejidad organizacional* y *cultura empresarial*; es decir, el análisis de los pequeños negocios involucra factores internos y ambientales que identificamos con el entorno regulador institucional y las políticas públicas.

Entonces, el “mundo Pymes” representa un sector de la actividad económica con características propias que cruzan transversalmente a la mayoría de las actividades productivas como el sector agrícola, ma-

nufacturero, el comercio y los servicios. Además, las Pymes tienen una enorme extensión numérica, amplia distribución geográfica y sectorial. Esta presencia multisectorial se expresa a nivel micro en la *heterogeneidad de sus giros* y la diversidad de *estructuras organizacionales internas* (En: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/17722/capitulo4.pdf>).

Una parte de nuestro trabajo busca guiarse por el concepto de *complejidad organizacional* de las Pymes que involucra básicamente la *heterogeneidad productiva*, la *dispersión espacial* y la *volatilidad* de sus operaciones en mercados formales e informales. Planteamos que el concepto de complejidad involucra varias dimensiones. La primera corresponde a la *heterogeneidad productiva* presente en las más diversas actividades sean comerciales, manufactureras, etc., así como en una amplia gama de servicios. En tanto que la diversidad de rasgos operativos evidencia la *complejidad organizacional* presente en los siguientes aspectos:

- a. la variedad de sus escalas operativas o productivas;
- b. los modelos organizativos y de gestión: unipersonales, familiares, etc.;
- c. la variedad de tecnologías y mecanismos de financiamiento y capitalización;
- d. la dispersión geográfica y volatilidad de sus operaciones.

Pensamos que esta caracterización de las Mi-Pymes, en términos de *complejidad organizacional*, es una buena guía en el presente trabajo. Además, esta característica organizacional representa un reto tanto para la investigación científica de las Pymes como para la formulación y eficacia de las políticas públicas correspondientes.

Sección II. Las políticas públicas en México y las recomendaciones de la OCDE sobre las pequeñas empresas y el emprendimiento en México

En el “Informe anual de 2017” presentado por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial, 2017) se ofrece

una evaluación de las normas regulatorias sobre las empresas en 190 países, a partir de once indicadores en los cuales evalúa los tiempos y mecanismos regulatorios para la apertura de negocios, el acceso al crédito, permisos sanitarios, etc. Estas evaluaciones anuales parten de la premisa según la cual “la actividad económica requiere de buenas regulaciones” que influyen en los ciclos de vida de las empresas, especialmente en los pequeños negocios.

En el 2017, el Banco Mundial calificó al entorno regulatorio de Estados Unidos con la posición 8, en tanto que Singapur, Nueva Zelanda y Dinamarca ocuparon las posiciones 1, 2 y 3, respectivamente. México fue evaluado con la posición 47 en la tabla general de 190 economías del mundo, lo cual denota la limitada calidad y bajos incentivos de su entorno institucional empresarial.

Una jerarquización preliminar de los cinco indicadores que consideramos decisivos para las pequeñas empresas –con influencia en las etapas de inicio y desarrollo– ubica a México en las siguientes posiciones: con respecto al financiamiento mediante créditos tiene la posición 5; en lo relativo a la protección de inversionistas se encuentra en el lugar 53; en lo referente a la apertura de un negocio su posición es 93; el indicador relacionado con el cumplimiento de contratos se sitúa en el lugar 40; por último, el pago de impuestos se ubica en la posición 114 de 190 países (Ver tabla 1).

Por contraste, en estos cinco indicadores, que pueden ser determinantes para el arranque y desarrollo de las pequeñas empresas, el entorno institucional regulatorio de Estados Unidos aventaja notablemente al de México. En tales condiciones, como puede esperarse, la estructura institucional regulatoria norteamericana es más eficaz y genera mayores incentivos para los emprendedores. En efecto, Estados Unidos tiene la mayor ventaja en financiamiento, al ocupar la posición 2 y la 51 respecto a la apertura de negocios, la 36 en declaración de impuestos y las posiciones 20 y 41 referente a cumplimiento de contratos y protección a inversionistas. Contrario a lo que pudiera pensarse, solo en el pago de impuestos presenta un rezago considerable con la posición 36 dentro de la clasificación general de 190 países (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Evaluación del entorno regulatorio de México y Estados Unidos (190 países, 2017)

Indicadores	Posición	
	Estados Unidos	México
1. Apertura de un negocio	51	93
2. Obtención de crédito	2	5
3. Pago de impuestos	36	114
4. Cumplimiento de contratos	20	40
5. Protección a inversionistas	41	53

Fuente: Doing Business, 2017.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) ha reconocido que la economía del país “en los niveles nacional y local muestra que en los últimos años han mejorado las condiciones competitividad para las Pymes y el emprendimiento”. Los avances se ubican en tres ámbitos:

- a. la simplificación regulatoria,
- b. la ampliación del programa nacional de garantías al crédito y
- c. la incorporación del sector de la microempresa al sistema de apoyo público a las empresas³.

3 Es importante considerar que este organismo también es objeto de críticas por sus diagnósticos y recomendaciones, como las formuladas por “OCDE Watch”, un organismo no gubernamental que ha planteado, por ejemplo, que las directrices de la OCDE no previenen ni impiden la conducta empresarial irresponsable. Señala que los gobiernos de países miembros de la OCDE fueron incapaces de proteger a los trabajadores, las comunidades y el medio ambiente de los daños causados por las corporaciones multinacionales (OCDE Watch, 2013). Informe presentado en París: “¿Éxito o Fracaso de las Directrices de la OCDE? Una crítica sobre la eficacia de las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales”.

La OCDE indica que la principal falla del sector Pymes radica en su aportación al valor agregado total de la economía mexicana, la cual es muy baja en México respecto a otras economías. No obstante, reconoce que las Pymes tienen el potencial de convertirse en un poderoso impulsor del crecimiento a condición de que las políticas públicas retomen tres grandes áreas de vulnerabilidad:

- a. persistencia de cargas administrativas elevadas para las nuevas empresas,
- b. existencia de restricciones importantes en la obtención de crédito por los pequeños negocios.
- c. limitaciones en oportunidades de participar en sectores innovadores (OCDE, 2013).

Las recomendaciones de este organismo pueden resumirse en tres ámbitos: la evaluación y la consecuente mejoría del diseño e instrumentación de políticas públicas. Lo que representa una dimensión clave de las políticas que es prioritario resolver. El segundo tema refiere al diseño focalizado de los programas sectoriales, la simplificación de las reglas y las operaciones del financiamiento, centrado en el Fondo Pyme, que agilicen la obtención de fondos⁴. Por último, se advierte sobre las recomendaciones dirigidas a fortalecer las competencias profesionales en las organizaciones intermediarias que ofrecen servicios de apoyo empresarial en representación del gobierno (OCDE, 2013).

Uno de los aspectos más difíciles de las políticas públicas es la evaluación, debido a la escasez de información sobre los resultados de la población beneficiada por los programas gubernamentales, en el caso

4 Las principales recomendaciones de la OCDE, a fines de 2012, se centraron en los siguientes temas: realización de evaluaciones sólidas de proyectos y políticas que permitan la comparación de costos y beneficios. También indicaron que hay un margen para aumentar la calidad y capacidad de las organizaciones intermediarias como las “empresas gacela, tractoras”, etc., cámaras y asociaciones de Pymes, capacitación a personal gerencial, atención a clientes y redes de aprendizaje. Sugieren una mayor difusión de programas de apoyo a capital de semilla y, sobre todo, dar prioridad a empresas y emprendimientos con mayor potencial de crecimiento y microempresas en crecimiento.

mexicano es especialmente importante para fortalecer las políticas de Pymes y emprendimiento. La OCDE ha insistido en la necesidad de una sólida evaluación de los programas y todas las políticas públicas de Pymes. Al respecto, este organismo advierte que existe información básica relativa a los gastos y las aportaciones de los programas, aunque reconoce que hay pocas evaluaciones que indiquen confiablemente los impactos de los programas. En estas condiciones, es difícil hacer comparaciones básicas por ejemplo, en términos de costos-beneficios de los programas y las actividades de las organizaciones intermediarias como las “empresas gacela o tractoras”.

En realidad, el tema de la evaluación está formulado como un requisito fundamental para fortalecer las políticas públicas, considerada como evaluación sustantiva de los programas gubernamentales y las políticas públicas de Pymes. Por otra parte, los ejercicios de evaluación permitirían un seguimiento de los programas de apoyo, también, facilitarían la evaluación de las tendencias en el desempeño y la formulación de comparaciones entre las tasas de y de supervivencia, tanto en “empresas tratadas” como las “no tratadas” (OCDE, 2013). Se espera que la reformulación de políticas tendrá efectos positivos en el crecimiento, la creación de empleos, incluso, en la disminución de las brechas sociales en términos de ingresos y bienestar. Dada la heterogeneidad y extensión del sector Mi-Pymes, se aconseja que las políticas públicas estén concentradas en los programas de mayor eficacia y eficiencia.

Este planteamiento sustentado en la heterogeneidad y amplitud ha conducido a los economistas de la OCDE a plantear la *focalización* de las políticas, lo que provocaría mayores resultados en eficacia y eficiencia para el desarrollo de los pequeños negocios. Pero, la diferenciación o segmentación de políticas a favor del estrato de Pymes más viables –que a primera vista parece plausible– también tiene el riesgo de generar efectos de atraso sobre las más vulnerables. Por consecuencia, las brechas entre Pymes productivas y menos productivas tenderían a ampliarse, en caso de no aplicarse las políticas compensatorias. Aunque, la OCDE señala que los programas de gobierno sobre las Pymes representan un conjunto completo de apoyo a emprendedores y

empresas con inversiones fuertes en financiamiento, capacitación y consultoría positivas.

III. Formación y cambios del entorno institucional regulatorio de las Mi-Pymes y las políticas públicas

Esta sección se dedicará a analizar el proceso de configuración y evolución del entorno institucional regulatorio de los pequeños negocios. Es un proceso vinculado a la formulación e instrumentación de las políticas públicas en la materia. Ambos, el entorno y las políticas, como se mencionó, iniciaron su puesta en práctica durante la administración de Vicente Fox y han continuado su evolución en los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña. No obstante, algunos antecedentes indican la existencia de diversos organismos públicos de apoyo a las Pymes desde fines de los años treinta, especialmente en la administración de Ávila Camacho en la que se fundaron importantes organismos de financiamiento y fomento, como el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, el Banco Ganadero y el Banco Nacional Cinematográfico, sin dejar de lado el surgimiento de Nacional Financiera en 1941 (Romero, María E. y Leonor Ludow, 2006).

El complejo mundo de las Pymes requiere del análisis macro y microeconómico. El comportamiento macroeconómico del país explica cómo el acelerado crecimiento de las Pymes está causalmente asociado al deficiente desempeño de la economía mexicana en relación al producto, la creación de empleos y las bajas remuneraciones, en el marco de un largo ciclo de estancamiento económico que inició desde los años noventa. En efecto, en el período 1993-2010 el PIB creció a una modesta tasa de 2.4% anual, que contrasta con el período de alto crecimiento de 1934-1982 con una tasa media de 6.1%. Pero, si tomamos el período de las políticas estabilizadoras de corte neoliberal de 1983-2010 observamos que la tasa de crecimiento fue 2.2% anual (Calva, José Luis, 2012). En estas condiciones, el escaso dinamismo del sector productivo y del empleo sumado al modelo de bajos salarios son el principal impulsor del sector informal y de los pequeños negocios.

En el año 2001, se registraron 2, 840,000 Mi-Pymes que generaron el 64% del empleo total y contribuyeron al 42% del PIB. Para el 2015 este sector sumaba un poco más de 4 millones de unidades; las micro representan la inmensa mayoría con 3,952,422 negocios (97.6% del total) y contribuyen con el 75.4% del empleo total. Por su parte, las pequeñas registraron 79,367 unidades (2.0%) que apoyan con el 13.5% del empleo, y las medianas sumaron 16,754 (0.4 %) unidades que ocuparon el 11.1% de los empleados (INEGI, 2015). Destaca la elevada proporción de microempresas (menos de 10 empleos) que explican el 97.61% de la ocupación en el sector, lo convierte en el segmento predominante, aunque contrasta con su aportación del 18% al PIB. (Ver tabla 2).

Tabla 2. Número de empresas por tamaño y personal ocupado.

Tamaño	Empresas		Personal ocupado
	Número	Participación (%)	Participación (%)
Micro	3,952,422	97.6	75.4
Pequeña	79,367	2.0	13.5
Mediana	16,754	0.4	11.1
Total	4,048,543	100.0	100.0

Fuente: INEGI, ENAPROCE, 2015: Resultados de la Encuesta Nacional de Productividad en Empresas.

Frecuentemente estas estimaciones se interpretan como indicadores de la baja productividad del sector. Una afirmación que no considera las condiciones precarias técnico-organizativas bajo las que opera este segmento de las Mi-Pymes, como son la escasa formación y capacitación, sistemas contables muy elementales, etc. Para ilustrar, en 2015 solamente un 14.3% de las Mi-Pymes conocían uno de los programas gubernamentales de apoyo del INADEM, en tanto que, en el 2013, el 1.3% de las empresas medianas solicitaron algún apoyo de los programas gubernamentales de fomento (INEGI, 2016).

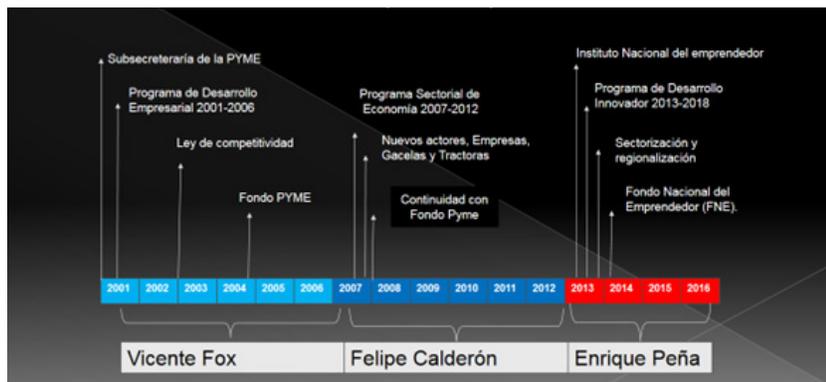
Podemos visualizar al “mundo Pymes” como un sector de la actividad económica, con características propias, que cruza transversalmente a la mayoría de las actividades productivas. Este sector presenta una enorme extensión numérica, amplia distribución geográfica y multisectorial que se concreta en la *heterogeneidad de sus giros* y la diversidad de *estructuras organizacionales internas*. En México, las Mi-Pymes operan a nivel de las diferentes ramas, industrias y servicios, sea en los ámbitos locales, regionales y estatales del país.

En 2015 el comercio registró el mayor número de pequeños negocios con el 56.5% del total y generó empleos que representaron el 48.2% del total en el país. El segundo lugar lo ocupa el sector servicios con el 32.4% que y crea empleos equivalentes al 32.9% del personal ocupado; en las manufacturas operan el 11.1% de las empresas que representan el 18.9% del personal ocupado, que es la menor proporción del total de Mi-Pymes del país (INEGI, 2015).

Este núcleo de características organizativas y productivas de las Mi-Pymes de una u otra manera representa factores que condicionan su desarrollo, surgimiento, consolidación y permanencia o desaparición de los mercados. En este sentido, la *complejidad organizativa* y la *heterogeneidad estructural* que las caracteriza son un reto para la investigación y la formulación de las políticas públicas, ya que este sector es el eslabón más frágil de las cadenas productivas, cuya representación formal es muy débil, lo que le resta capacidad de negociación en la formulación de las políticas públicas.

A lo largo de casi tres sexenios, registramos avances significativos con la creación de diversos organismos especializados como la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresas, el Fondo Pyme y el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), éste último es el actual organismo gubernamental especializado como instrumento articulador de las acciones y los programas gubernamentales en esta materia. Tales organismos, en diferentes momentos, han impulsado planes y programas de fomento y apoyo a las Pymes. Este proceso de conformación y evolución de la matriz institucional reguladora y de políticas públicas en cada sexenio presidencial se muestra en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Línea del tiempo del entorno regulatorio institucional de Mi-Pymes en México (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía.

A. La administración de Vicente Fox. La conformación del marco regulatorio institucional y las políticas públicas sobre las Mi-Pymes

En un contexto de bajo dinamismo de la producción, el empleo y las remuneraciones, se gesta el auge de los pequeños negocios y la formación de un entorno institucional regulador con esta categoría de empresas. Tal proceso, inició con la definición de un marco jurídico y un aparato técnico burocrático sustentado en un conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones gubernamentales de tipo fiscal, contable, sanitario, ambiental, etc. Sobre la plataforma jurídico institucional las autoridades desplegaron un conjunto de planes y programas de promoción que demandaron el diseño de un aparato burocrático organizativo integrado por los fondos de financiamiento, asesoría y capacitación, entre otros.

El año 2001 fija una frontera en la constitución del entorno regulador y el lanzamiento de políticas públicas a favor de la micro, pequeña y mediana empresas y el emprendimiento en México. El reconocimiento estatal sobre la contribución económica y social de las Pymes a la economía es el punto de partida; los pequeños negocios no sólo contribuyen al desarrollo nacional al crear seis de cada diez empleos y el

42% del producto nacional, sino que representan una potencial fuente de crecimiento y distribución del ingreso (Gobierno Federal, 2001). Tal reconocimiento por parte del Estado, condujo, lógicamente, a la creación del marco institucional regulatorio y una plataforma técnico burocrática que sustenta las nuevas políticas. La iniciativa de Vicente Fox fijó una agenda a través del “Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006” y creó la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, dependiente de la Secretaría de Economía; se organiza con cuatro direcciones y la misión de instrumentar un conjunto coherente de medidas de apoyo para la competitividad de las Pymes. Este planteamiento sustituyó a los programas de apoyo tradicional, que hacían parte de la política industrial, y el comercio exterior del período de la sustitución de importaciones.

Prevalece una visión económica, en el programa mencionado, de corte liberal que enfatiza el esfuerzo individual y coloca al Estado en el papel de facilitador de las condiciones, en un hipotético, “libre competencia” de mercado. También, surgieron nuevos actores institucionales como son las propias empresas, sus asociaciones y posteriormente las estructuras intermediarias. En seguida, examinamos cada uno de estos componentes institucionales y organizacionales, tanto públicos como privados o mixtos.

La nueva Subsecretaría fue la encargada de diseñar e instrumentar un conjunto de acciones de apoyo a la competitividad de las Pymes. Con esta finalidad, además supervisaría la planificación, diseño e implementación de las políticas y los programas dirigidos a las Pymes. Por ello, fueron implantados mecanismos orientados a mejorar la participación y la coordinación vertical y horizontal de las nuevas políticas. Así, en el nuevo aparato organizativo quedaron descentralizadas algunas facultades administrativas que facilitarían a los gobiernos estatales y municipales especificar el diseño de las políticas sobre las Pymes.

Como parte del entramado jurídico institucional también surgió un segundo instrumento denominado “La Ley para el Desarrollo y la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, publicada en

diciembre de 2002. En esta ley se reconoce que mediante el fomento y desarrollo de las Pymes es posible fortalecer los objetivos estratégicos del crecimiento económico, la creación de empleos y la reducción de la pobreza. Incluso, se plantea que las Mi-Pymes pueden propiciar las acciones dirigidas a lograr la *equidad de género*. Así, quedó conformado el marco jurídico institucional en el que las autoridades formularían e instrumentarían las iniciativas en los ámbitos de financiamiento, capacitación y cadenas productivas a favor de las Mi-Pymes:

- i. El Programa de Formación y Fortalecimiento de Capacidades de Pymes.
- ii. El Sistema Nacional de Incubación de Empresas.
- iii. El Programa de Desarrollo de Proveedores.
- iv. La red de Centros Pymexporta.
- v. El Programa de Impulsoras de la Oferta Exportable en el Extranjero.
- vi. El Sistema Nacional de Garantías.
- vii. Los programas de extensión de Nacional Financiera.
- viii. Los programas para la adquisición de bienes y servicios públicos de Pymes. Estos programas, fueron reagrupados por las autoridades en cuatro ejes de acción que facilitarían su instrumentación:
 - a. apertura de empresas e innovación,
 - b. obtención de financiamiento,
 - c. cadenas de producción,
 - d. acceso a mercados externos.

En total fueron trece los programas, en la administración de Fox, que en su momento fueron evaluados por la OCDE en el “Estudio de 2007”, donde se reconocen avances en materia de financiamiento, número de empresas beneficiadas y la disminución de los plazos administrativos para la apertura de negocios. Estos resultados se tradujeron en una baja de los costos de transacción y un mejor acceso al financiamiento (OCDE, 2013).

Respecto a los recursos asignados por la administración foxista, es interesante destacar que la propia “Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” publicada en 2002, establece en el artículo 2 que el presupuesto de egresos que la Federación asignado para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa no podrá ser inferior, en términos reales, al presupuesto autorizado en el ejercicio fiscal anterior (DOF, 2002).

Si consideramos como buen indicador los recursos que se asignaron al Fondo Pyme, una de las principales herramientas de política sobre Mi-Pymes, podemos observar una tendencia ascendente en los recursos presupuestales establecidos a partir del 2004 y 2005, con fondos por 1,183 y 1,800 millones de pesos respectivamente, y un alza importante en 2006. No obstante, también se advierten variaciones a la baja muy significativas en el año 2009 por la crisis financiera y la recesión internacional, y con mayor contundencia después del año 2014, en la administración de Peña Nieto. Un buen indicador de los límites de las políticas públicas de apoyo a los pequeños negocios depende de los fondos asignados al financiamiento (Ver gráfica 3).

La *tramitología* gubernamental derivada de reglamentos opacos y discrecionales ha sido un obstáculo para el surgimiento de los negocios que se traduce en elevados costos de transacción e incentivos perversos. Este entramado favorece la corrupción administrativa, el clientelismo político e impulsa a la economía informal. Al respecto, una parte sustantiva de las acciones gubernamentales se concentraron en el objetivo de agilizar la normatividad reguladora, concretado en la “desburocratización” del entramado de permisos, licencias, certificados, contratos, etc., asociados a la apertura y desarrollo de los pequeños negocios. Sin embargo, las medidas de “simplificación de trámites” que abrirían paso a la libre iniciativa de los emprendedores fueron insuficientes para impulsar su desarrollo. Al respecto, el Banco Mundial observó que era indiscutible la contribución de las Pymes a la producción y el empleo, a pesar de que enfrentaban numerosas dificultades que les provocaba un rendimiento por debajo del nivel de sus contrapartes mayores.

En estas condiciones, la tasa de mortalidad de las Mi-Pymes es alta; anualmente se crean 200,000 Pymes y solamente 70,000 (35%) logran sobrevivir dos años más tarde. Este fenómeno pareciera confirmar, como algunas de las causas, la falta de capacitación y pericia de los emprendedores (Banco Internacional de Reconstrucción y Banco Mundial, 2006). Por su parte, la OCDE ha reconocido avances importantes al tiempo que formula críticas al señalar la conveniencia de simplificar los procedimientos operativos del Fondo Pymes, calificados de gravosos que actúan como un desincentivo para los emprendedores. En general, recomendó a las autoridades aumentar la penetración de los programas gubernamentales de apoyo y fomento a emprendedores (OCDE, 2006).

En resumen, en la administración de Fox destaca la relevancia de la etapa fundacional del entramado institucional regulador y el lanzamiento de políticas públicas deliberadas como apoyo a las Pymes. Es pertinente enfatizar el establecimiento de un marco jurídico institucional que reconozca la contribución económica de las pequeñas empresas mediante la formulación de las mencionadas políticas. Respecto de la desregulación antiburocrática de la administración para el desarrollo, sólo fue una política moderada que corrigió parcialmente los excesos del burocratismo asociados, por la perspectiva liberal, al proteccionismo industrial y comercial vigente hasta principios de los años ochenta. Además, la estrategia neoliberal tampoco ha mostrado capacidad para erradicar esta barrera al desarrollo de las Mi-Pymes en México.

B. La administración de Felipe Calderón: focalización de políticas públicas y emergencia de nuevos actores

Como veremos, la administración de Felipe Calderón impulsó avances sustantivos en el proceso de consolidación del entorno institucional y la formulación de políticas públicas focalizadas. Al efecto, fueron reforzados dos instrumentos importantes: el “Fondo de Innovación” destinado a apoyar, por una parte, a las “Pymes innovadoras” y las “nuevas empresas” (*start ups*) que demandarían recursos y, por la otra, el replanteamiento del “Fondo Pyme” que funcionaría mediante esquemas

de revolvencia multianual como un mecanismo que incrementaría los montos de los recursos a otorgarse.

Las políticas de apoyos a las Mi-Pymes mostraron una importante reorientación al considerar una estratificación del sector de éstas en las políticas públicas y una mayor definición organizacional en los programas de apoyo. En esta etapa también se destacó el surgimiento de nuevos actores institucionales como las “empresas gacela y tractoras”, definidas en términos de aquellas Pymes con potencial de generación de empleos por arriba del promedio, en tanto que las segundas se identificaron como grandes empresas con un lugar predominante en las cadenas de suministro y con posibilidad de vincularse a las Pymes.

La administración de Felipe Calderón retomó las recomendaciones formuladas por la OCDE en 2007 a través de la Secretaría de Economía. La nueva agenda de políticas públicas tuvo como principal guía el “Programa Sectorial de Economía 2007-2012”, en el cual se enfatizó la conveniencia de formular una política de apoyo a las Pymes bajo criterios de *selectividad y focalización por estratos y sectores estratégicos*. Calderón hizo un replanteamiento que sustituyó al “Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006” de Vicente Fox. En realidad, Calderón amplió y reorientó los programas anteriores del sector Pymes hacia nuevas áreas, que implicaron un mayor compromiso de la administración Calderonista con el subsector Pymes.

Desde el punto de vista de la conformación del entorno institucional y las políticas públicas, fue relevante la incorporación de dos instrumentos claves: por una parte, el “Fondo Pyme” orientado a instrumentar la mayoría de las acciones en el financiamiento y , por la otra, la creación del “Fondo de Innovación” a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología bajo la coordinación Subsecretaría de las Mi-Pymes.

La focalización de los programas fue la primera característica distintiva de las políticas públicas de Calderón, por lo cual los programas de promoción del emprendimiento se dirigieron a las empresas con *mayor potencial de crecimiento* y a las *microempresas en proceso de crecimiento*, con la perspectiva de lograr los siguientes objetivos estratégicos:

- 1) Impulsar la formación de un sistema de apoyo integral a las Mi-Pymes para promover a empresas y emprendedores con proyectos viables para la generación de empleos.
- 2) Crear un organismo de “clase mundial” denominado “ProMéxico” encargado de consolidar y articular las acciones gubernamentales en la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera.
- 3) Alcanzar la consolidación de un “Sistema Nacional de Apertura Rápida de Empresas” dirigido a simplificar trámites y tiempos de respuesta en la apertura de negocios (Secretaría de Economía, 2008).

Bajo el primer eje se formularon los nuevos programas dirigidos a aumentar la productividad, la internacionalización de las Pymes y mejorar las microempresas. En la nueva política de focalización se promovió la participación de los gobiernos estatales y municipales con el gobierno federal a fin de impulsar, por ejemplo, acuerdos de cofinanciamiento de programas y co-selección de proyectos apoyados por el “Fondo Pyme”. El segundo eje de los programas fue el impulso de nuevos actores y organizaciones promotoras como las “empresas gacela, las tractoras y las incubadoras”, así como la participación de las universidades públicas y privadas en las instancias de formulación de las políticas. Se estimaba que la presencia de los nuevos actores daría mayor viabilidad a la instrumentación de las acciones de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. En este contexto, tiene especial relevancia la recomendación encaminada a la formulación e instrumentación de una política pública de género, dirigida a propiciar mayor atención a la difusión del emprendimiento por las mujeres, que asegurara el acceso equitativo a los programas gubernamentales de apoyo a las Pymes.

La focalización de políticas se concretó con el impulso de una política de desarrollo empresarial orientada a cinco estratos empresariales:

- a. impulso a los emprendedores (mujeres y hombres impulsores de procesos de creación, desarrollo o consolidación de una empresa),
- b. las micro, pequeña y medianas empresas,

- c. las “empresas gacela” con mayor dinamismo en crecimiento y generación de empleos respecto del promedio,
- d. las “empresas tractoras” (grandes empresas establecidas que por su posición vertebran las cadenas productivas).

La viabilidad de estos programas quedaría respaldada por un nuevo instrumento financiero que agilizaría el suministro de los recursos del “Fondo Pyme”, el cual funcionaría mediante esquemas de revolvencia multianual como mecanismo que incrementaría los montos de los recursos asignados al desarrollo las Mi-Pymes y los emprendedores (Secretaría de Economía, 2008). La asignación de créditos quedó organizada a partir de modelos que teóricamente responderían a las necesidades de los nuevos emprendedores. En tanto que los programas basados en las “empresas tractoras” buscaron impulsar las Pymes manufactureras en las cadenas de suministro.

La puesta en marcha de los programas demandó la presencia de nuevas entidades y organismos. El “Fondo Pyme”, fundado en la administración de Fox en 2004, fue concebido como un instrumento financiero que articularía las acciones gubernamentales en la asignación de recursos monetarios, a través de modelos con una respuesta integral a los nuevos emprendedores. Dicho Fondo también impulsaría la coordinación con otros organismos como el CONACYT y los programas del “Fondo de Innovación”.

Una de las limitaciones de los mecanismos radica en que los procedimientos operativos del “Fondo Pyme” resultaban gravosos para los intermediarios respecto a la información, los métodos de cumplimiento y los presupuestos anuales en vez de multianuales y retraso de pagos (OCDE, 2013). Dada la magnitud de las necesidades que enfrentan las Mi-Pymes, este organismo recomendó mayores esfuerzos por aumentar la cobertura a las microempresas beneficiarias del apoyo de asesoría y consultoría, así como del acceso al financiamiento.

En relación al desempeño del “Sistema Nacional de Garantías” se planteó que contribuiría a resolver en el mediano plazo el acceso al financiamiento. No obstante, anualmente se apoyaron entre 70 mil y 80

mil empresas, estas cifras resultan modestas si se contrastan con los 4 millones de pequeños negocios que existían en 2012. La misma OCDE en su diagnóstico indica que persiste el problema del burocratismo, lo que genera mayores costos de transacción en los procesos de tramitación de los recursos.

La creación del “Fondo de Innovación” fue otro instrumento importante que tomaba en consideración a las “Pymes innovadoras” y las “nuevas empresas” (*start ups*) que demandaban mayor apoyo. Sin embargo, se estima que en el período 2009-2011 éstas últimas recibieron únicamente el 6.6% del total del presupuesto del “Fondo Pyme” destinado a proyectos productivos. Además, se observó que sólo el 4% de las empresas impulsadas en los programas de incubadoras están dirigidas a apoyar a las nuevas empresas de alta tecnología.

Las *organizaciones intermediarias* orientarían sus actividades a la instrumentación de los programas del “Fondo Pymes” y a la mejoría de las estructuras de servicios para las empresas. De este modo dieron viabilidad a las políticas públicas del gobierno de Calderón; es el caso de las incubadoras de empresas y los “Centros México Emprende” que operaron como ventanilla única. En representación del gobierno federal fueron ubicadas las universidades, las cámaras de comercio y las asociaciones empresariales, en tanto entidades que facilitarían la relación con las Pymes mediante la prestación de servicios empresariales y de apoyo a los emprendedores.

Un recuento sobre los resultados generales de las políticas públicas dirigidas a las Mi-Pymes puede resumirse de la siguiente manera. Se registraron nuevos avances en la simplificación administrativa relativa a la apertura y operación de negocios, reducido el número de 58 días que se requerían -en el marco regulatorio anterior- a 6 días de gestión. Se trata de una reforma significativa puesto que las cargas regulatorias excesivas representan un desincentivo que eleva los costos de transacción y desalienta la formación de empresas en el sector formal de la economía.

En 2011, las autoridades plantearon el objetivo de ofrecer programas de capacitación y consultoría a 10 mil microempresas e impulsar el

esquema de garantías para el acceso al crédito a 70 mil microempresas. Sin embargo, entre 2009 y 2011, las Pymes innovadoras y las nuevas empresas capturaron solamente el 6.6% del presupuesto del “Fondo Pyme”, en tanto que el 4.0 % de las incubadoras estaban dedicadas a las nuevas empresas de alta tecnología (INEGI, 2016).

A título de conclusión podemos apuntar que las políticas públicas de Felipe Calderón consolidaron el aparato burocrático administrativo como parte del entorno regulatorio institucional y redefinieron la orientación de las políticas públicas hacia una mayor focalización del sector de las Mi-Pymes. La OCDE destaca avances positivos y observa que, durante el período 2006-2012, el número de empresas beneficiadas por los programas ascendieron de 13 mil a 254 mil. Pero, no ofrece precisión sobre el tipo de empresas beneficiadas y las ramas o sectores donde operan. También destaca progresos en la disminución en las primas de riesgo y la tasa promedio de comisiones por créditos a las Pymes de 7 a 8 puntos. Por último, es interesante la observación relativa a una mejoría en los índices de supervivencia de las empresas, lo que sugiere una mejora en el funcionamiento del entorno regulatorio institucional y la estructura de incentivos (OCED, 2013).

C. La administración de Peña Nieto. Cambios en el aparato técnico administrativo: el Instituto Nacional del Emprendedor y el Fondo Nacional del Emprendedor

La administración de Peña Nieto reafirmó el interés en mantener las políticas de apoyo a las Mi-Pymes y el emprendimiento e introdujo cambios en el diseño de programas y el aparato burocrático administrativo y financiero. A nivel programático, el gobierno retomó planteamientos específicos relativos a incentivar a los emprendedores, fortalecer el desarrollo empresarial de las Mi-Pymes y los organismos del sector social de la economía con el compromiso de avanzar hacia una mejora regulatoria integral.

La formulación de la política pública de Peña se expresa en el “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” que asigna, a su vez, a la Secretaría

de Economía la elaboración del “Programa de Desarrollo Innovador. 2013-2018”. En este documento se recogen los objetivos específicos, las herramientas y las acciones de fomento, cuya instrumentación planteó el principio de la interlocución entre gobierno, sector productivo, academia y sociedad (la “triple hélice”) mediante la participación de las universidades y otros organismos como el “Comité Nacional para la Productividad” y el “Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico”. En seguida, analizamos estos cambios de política de la administración peñista (PRODEINN, 2013-2018).

La reforma emblemática de la administración en turno fue la creación del “Instituto Nacional del Emprendedor” (INADEM) a principios de 2013, misma que sustituyó a la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Este cambio del aparato burocrático administrativo fue acompañado por una segunda medida dirigida a la reorganización de los esquemas de financiamiento con la conformación del “Fondo Nacional del Emprendedor” (FNE) que se crea en 2014 y que fue el resultado de la fusión entre el Fondo de Apoyo para la Micro, pequeña y Mediana Empresa (“Fondo Pyme”) y el Fondo Emprendedor.

El INADEM, como la nueva entidad descentralizada y autónoma, fue la encargada de articular los programas y acciones de la Secretaría de Economía dirigida a apoyar a los emprendedores en la creación de nuevas empresas; dotar de herramientas a las Pymes y hacerlas más productivas. El nuevo aparato se diseñó oficialmente como el brazo articulador de la política nacional de fomento, impulsada a través de la “Red Nacional de Apoyo al Emprendedor”. A esta misma entidad fue conferida la capacidad de accionar los instrumentos, programas y herramientas que facilitarían el acceso al financiamiento y el capital; la innovación, el escalamiento productivo, el ingreso a mercados y a la incorporación de tecnologías (PRODEINN, 2013-2018).

Una característica novedosa del nuevo Instituto fue la incorporación de la instancia de consulta formal representada por el Consejo Consultivo, que de acuerdo a la ley se conforma por funcionarios, académicos y empresarios, lo que posibilita la colaboración de las universidades públicas y privadas y organismos privados. Con estas herramientas, el

INADEM busca detonar proyectos que respondan a las vocaciones productivas de cada región del país y la revisión de los programas de compras del gobierno federal en apoyo a las Pymes. (www.dineroenimagen.com/2013.01.12/Enero/2013).

Un cambio significativo de las políticas por la administración de Peña fue el énfasis en la participación de organismos de carácter privado al nuevo entorno institucional y las políticas públicas, como el “Instituto Pyme”, el “Consejo Nacional de la Productividad” y el “Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico”. Creado en 2004, el “Instituto Pyme” se propone impulsar el fomento y el fortalecimiento de las pequeñas empresas a través de alianzas con las grandes firmas, los convenios de colaboración con el sector público y los programas de desarrollo de tecnologías. Este organismo también plantea desarrollar capacidades de las Pymes y acercarlas a las tecnologías de información y comunicaciones, así como apoyar la integración de las Pymes proveedoras a cadenas de valor y cadenas productivas⁵.

En este segmento de organismos privados también destaca el “Comité Nacional de Productividad” (CNP), un órgano administrativo del gobierno federal que depende del ejecutivo federal con carácter de órgano consultivo y auxiliar en materia de productividad y empleo. En su integración participan miembros de los sectores público y privado; los trabajadores y la academia⁶.

5 Este organismo sin fines de lucro, incorpora a las Pymes en calidad de socios mediante el pago de membrecías y de este modo ingresar a su directorio empresarial e invitaciones exclusivas a foros, seminarios, eventos en línea; comunica temas relacionados con apoyos públicos y privados a empresas y programas especiales, notifica alertas sobre compras de Gobierno, entre otros servicios. (http://www.institutopyme.org/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=608).

6 Este organismo ha planteado que en México el sector Mi-Pymes genera alrededor de 74% del empleo y representa el 99% de las unidades económicas que contribuye sólo con el 26.6% de la producción bruta. Este fenómeno se debe a diversos factores que dificultan el emprendimientos con potencial productivo y el crecimiento empresarial, como son el bajo acceso al financiamiento y la limitada capacidad gerencial. (En: <http://www.gob.mx/productividad/articulos/comite-nacional-de-productividad-cnp>)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante un decreto, crea en 2013 el “Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México” con el objetivo de ofrecer certidumbre a la inversión y fomentar la creación, consolidación y competitividad de las Mi-Pymes y emprendedores que contribuyan al crecimiento económico sostenido. El Consejo tiene el estatus de una instancia consultiva y de vinculación del gobierno federal con el sector empresarial del país.

Probablemente la reforma más relevante ocurrió en el tema del financiamiento con la reorganización del “Fondo Pyme” (2004) que dio paso al actual “Fondo Nacional del Emprendedor”, como resultado de la fusión de cuatro fondos operados por la Subsecretaría y que eran objeto de críticas por los organismos evaluadores. A finales del 2012 el presidente Peña instruye al Secretario de Economía a realizar el rediseño profundo del Fondo y en febrero de 2013 fueron presentadas las nuevas “Reglas de Operación” del programa y un diagnóstico (INADEM, 2014). El nuevo Fondo Nacional del Emprendedor (FNE) se encargaría de atender los siguientes problemas:

- El escaso acceso al financiamiento y a capital;
- Las capacidades de gestión y habilidades gerenciales insuficientes.
- Las capacidades productivas y tecnológicas insuficientes.
- La carencia de información relevante.
- La falta de capacidad para acceder a mercados.
- La escasez de mano de obra capacitada.

En el diagnóstico se reconoce que las Mi-Pymes desempeñan un papel relevante en el crecimiento y el desarrollo de las economías en general, enfatiza que su contribución a la Producción Total Bruta (PTB) expresa la debilidad del segmento. En este sentido, el Instituto identifica como el principal problema la falta de productividad de las Mi-Pymes (INADEM, 2014).

Ya se mencionó que el segundo cambio relevante de la administración fue el “Fondo Nacional del Emprendedor”, el cual retoma esta problemática y replantea su principal función de fomentar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, mediante el *fortalecimiento ordenado, planificado y sistemático* del emprendimiento y el desarrollo empresarial. También, se propone impulsar la consolidación de una economía innovadora, dinámica y competitiva que se sustente, de manera creciente, en las Mi-Pymes *más productivas* y ubicadas en los sectores estratégicos (INADEM, 2014: 25). Esta visión establece con mayor claridad el criterio de la focalización, al privilegiar a las Mi-Pymes más productivas, que se confirma en los siguientes lineamientos del FNE:

- I.- La entrega de apoyos será resultado de una política incluyente de apoyo al emprendimiento y a las Pymes según objetivos establecidos y compartidos por los diferentes sectores y regiones del país;
- II.- Lograr que los apoyos del FNE tengan resultados medibles y cuantificables de los beneficiarios, en la productividad, el acceso al financiamiento, nuevos mercados y calidad de los productos, procesos y servicios;
- III.- Transformar las microempresas en pequeñas, y a éstas en medianas a través de la selección de los mejores proyectos presentados al FNE, que responderá con procesos de evaluación transparente;
- IV.- Crear mecanismos eficientes de generación y distribución de los apoyos que garanticen el ejercicio de los recursos del FNE y su obtención de manera transparente y sin discrecionalidad.

Bajo estos lineamientos, los programas de fomento o apoyo del Fondo se clasificaron en cinco categorías: los programas a sectores estratégicos de desarrollo nacional; los programas de desarrollo empresarial; emprendedores; financiamiento; y los programas de apoyo a la incorporación de tecnologías de la información a las Mi-Pymes. Por último, un aspecto interesante corresponde al diseño que ha implementado el FNE para atender a los demandantes de sus servicios de apoyo o “público objetivo”: dos modalidades relativas a las convocatorias públicas y la asignación directa de los apoyos solicitados por las y los emprendedores.

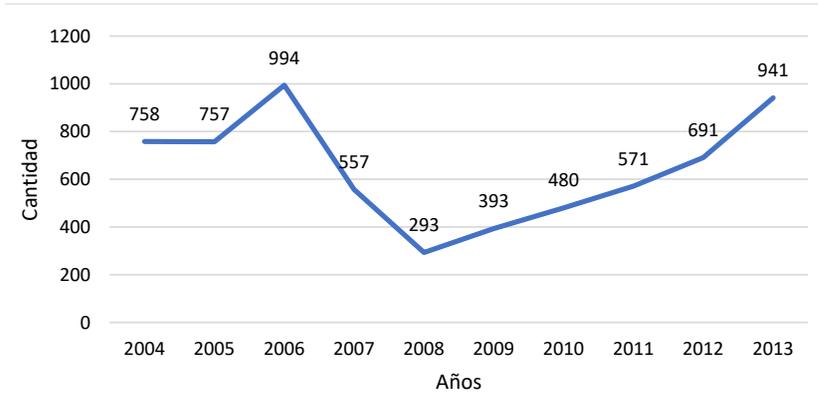
Pasamos a revisar algunos resultados de las políticas públicas de los tres sexenios analizados y, en particular, de la administración actual. La Gráfica 2 describe las tendencias del número de proyectos seleccionados que recibieron apoyos del Fondo en el período 2004-2013, según los requisitos establecidos⁷. En este período el número de proyectos beneficiados son extremadamente modestos si los comparamos con las magnitudes del sector Mi-Pymes. En efecto, en 2004 fueron beneficiadas 758 empresas y dos años después, en 2006, la cifra aumentó a 994 proyectos.

A partir de 2007, observamos una acentuada declinación y para el 2008 el número de empresas beneficiadas se redujo a 293, fue el punto más bajo durante el período 2004-2013 correspondiente al gobierno de Felipe Calderón. A partir de 2009, observamos una recuperación rápida del número de proyectos que recibieron apoyo y en 2013 se seleccionan 941 para ser beneficiados con recursos del Fondo Nacional del Emprendedor.

Durante los primeros dos años de la administración de Peña Nieto, los proyectos que recibieron financiamiento, entre 2012 y 2013, que presumiblemente tendrían impacto en la productividad y la calidad de los productos o servicios, sumaron 691 y 941, respectivamente. En estos términos, se registra una mejoría en comparación con la mayor baja, en el número de proyectos beneficiados, ocurrida durante la gestión de Felipe Calderón. Sin embargo, esta tendencia ascendente en el número de proyectos que recibieron fondos probablemente llegará a su fin debido a la reducción presupuestal en 2015 y 2016, que examinaremos posteriormente, constatado por las declaraciones del director del INADEM.

7 Los lineamientos establecidos se resumen en el incremento en la productividad total de los factores, la productividad laboral; el financiamiento y los nuevos mercados; el incremento en la calidad de los productos, procesos y/o servicios. También, ampliaron la cobertura; mayor facilidad para hacer negocios; o cualquier otro lineamiento que defina el INADEM en las convocatorias y/o convenios y que contribuya al fortalecimiento de la economía nacional.

Gráfica 2. Proyectos aprobados por el Fondo Pyme-FNE (2004-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del INADEM, 2014.

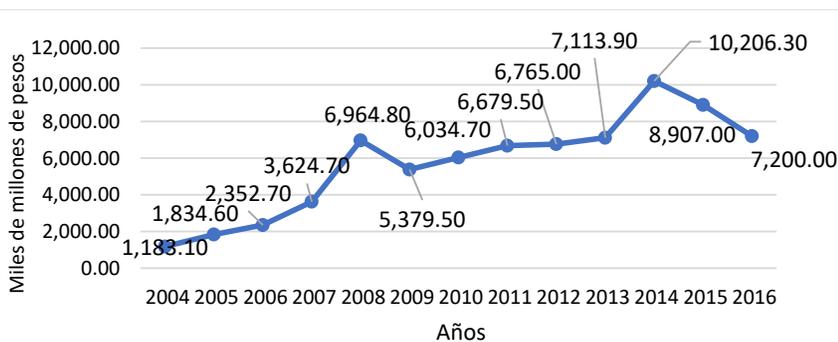
Examinamos ahora la asignación presupuestal a los programas de las Mi-Pymes que representa una de las dimensiones más relevantes de las políticas públicas, puesto que es determinante en la viabilidad de los mismos. En una visión a largo plazo, que comprende de 2004 al 2016 de los últimos tres sexenios, observamos las siguientes tendencias: los recursos asignados al “Fondo Pyme” mostraron, en la primera etapa, un comportamiento claramente consistente al reconocer el sector Mi-Pyme por parte de los gobiernos dieron. En consecuencia, los recursos aumentaron año con año a una tasa media del 300%, esto explica que el año 2004 registró 1,183 millones de pesos y ascendió en 2008 a 6,964 millones, en 2014 se elevó a 10,206 millones de pesos.

La tendencia al crecimiento del presupuesto cambió especialmente en 2009 y 2015. En 2004 el Fondo recibió 1,183 millones de pesos y tuvo su mejor asignación en 2008, con un monto por 6,964 millones de pesos. En seis años los recursos asignados a las políticas públicas de este ámbito aumentaron 600%, es decir, seis veces. Pero, como puede observarse en la Gráfica 2, en 2009 –año de la crisis financiera internacional que condujo a la peor recesión mundial– en México se produjo una caída drástica del 22.5% en el presupuesto del Fondo, sólo recibió 5,379 millones de pesos.

En los siguientes cuatro años que corresponden a una segunda etapa de 2009 -2013 de la administración Calderonista, el presupuesto tuvo un crecimiento modesto. Esta tendencia pareció cambiar en 2014, cuando los fondos otorgados al sector Mi-Pyme lograron alcanzar su más alto nivel histórico con 10,206 millones de pesos. Sin embargo, la caída de los precios del petróleo y los recortes al gasto gubernamental de nueva cuenta afectaron al presupuesto del Fondo.

En el gobierno de Peña, el INADEM inició en 2013 sus operaciones con un presupuesto federal un poco mayor a los 7 mil millones de pesos, cifra que ascendió en 2014 a 10 mil millones de pesos, fue su máximo histórico. A partir de ese año, los recursos presupuestales comenzaron a declinar y en 2015 se asignaron 8,907 millones, la reducción fue cercana a 900 millones de pesos. Esta tendencia de disminución de los recursos federales a los programas de Pymes continuó, para 2016 el presupuesto registró 7,200 millones de pesos, como se aprecia en la Gráfica 3 (Emprendedor México, 2015).

Gráfica 3. Evolución del Presupuesto del Fondo Pyme-FNE (2004-2016)



Fuente. Elaboración propia con información del INADEM y *El financiero*.

Con el contexto actual, el desplome en los precios del petróleo y los severos recortes al gasto gubernamental, se espera que continúen los recortes de los recursos para el sector de las Mi-Pymes. Como consecuencia, en este escenario recesivo seguirá la afectación a los programas

de fomento, que dificultarán las condiciones en que operan las micro, pequeña y mediana empresas en México.

Finalmente, examinaremos un indicador sobre los servicios de apoyo en general que recibieron las Mi-Pymes en el período 2004-2013, especialmente durante los primeros tres años del gobierno de Peña Nieto. Este indicador refleja diversos tipos de apoyo como la asistencia a cursos de capacitación, consultas puntuales en el portal electrónico del INADEM, etc. Este indicador mide el número de acciones y de beneficiarios sobre la base de un criterio muy flexible, por lo cual habrá que tomar con reservas dicho indicador. De acuerdo con el Cuadro 3, observamos que en 2004, el número de empresas beneficiadas con algún servicio sumaron 349,607 empresas, que es la cifra más alta del período 2004-2013. En los siguientes años que corresponden a la administración Calderonista, el número de empresas beneficiadas fue sensiblemente menor, por ejemplo, en 2009 se anotaron 79,921.

Bajo la administración de Peña Nieto este indicador, en 2012 y 2013, registra 163,710 y 153,406 beneficiadas respectivamente. Es interesante advertir que el total de negocios pequeños que recibieron algún apoyo de las instituciones gubernamentales especializadas, durante el período 2004-2013, ascendió a 1,531,563, lo que representa, aproximadamente, la tercera parte del conglomerado de las Mi-Pymes que supera los cuatro millones. Desde este punto de vista, observamos que dada la magnitud de este sector de la economía, las políticas y los programas de apoyo presentan un impacto muy limitado, sin que esto signifique restar importancia a dichas políticas (Ver tabla 4).

Tabla 4. Impactos del Fondo Pyme-FNE, 2004-2013)

Año	No. de proyectos	Monto	Empresas atendidas
2004	758	1,154,767,860	349,607
2005	757	1,818,827,953	130,281
2006	994	3,110,162,559	166,633
2007	557	3,196,301,710	194,531

2008	293	4,733,515,707	105,084
2009	393	3,337,686,726	79,921
2010	480	3,508,758,650	98,008
2011	571	3,521,851,415	90,382
2012	691	3,905,527,929	163,710
2013	941	2,958,526,440	153,406
Total	6,345	31,245,953,949	1,531,563

Fuente: Elaboración propia con datos del INADEM, 2014.

Algunas conclusiones

Primera. Hemos visto cómo el núcleo de características organizativas y productivas de las Mi-Pymes que se sintetizan en la *heterogeneidad estructural* y la *complejidad organizativa*, que a su vez son factores condicionantes del surgimiento, desarrollo, permanencia o desaparición de los mercados. Ambas características representan un reto para la investigación y la formulación de las políticas públicas. Este sector de la economía es el eslabón más frágil de las cadenas productivas, cuya débil representación formal les impide influir directamente en la formulación de las políticas públicas.

Segunda. A lo largo de últimos tres sexenios gubernamentales se han fijado las bases de un marco jurídico institucional que reconoce la contribución económica de las Mi-Pymes. La desregulación antiburocrática de las administraciones mencionadas es un avance para el desarrollo de las pequeñas empresas. Sin embargo, se trató de una política moderada que corrigió parcialmente los excesos del burocratismo, mientras la perspectiva liberal se asocia solamente al proteccionismo industrial y comercial.

Tercera. En México, el actual entorno regulatorio institucional de negocios es relativamente joven si consideramos que su constitución y expresión, en términos de políticas públicas, inició en 2001 con el “Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006” de la administración de Vicente Fox. Por su parte, Felipe Calderón dio continuidad y mayor

densidad programática a dichas políticas e incorporó nuevos actores como las “empresas gacela y tractoras”. La administración de Enrique Peña integró cambios organizativos y de política al crear el “Instituto Nacional del Emprendedor” (INADEM) y la reorganización del “Fondo Nacional del Emprendedor”, herramientas claves en la aplicación de políticas muy focalizadas en las Pymes con mayor viabilidad, lo que probablemente sea causa del detrimento de la inmensa mayoría de las Mi-Pymes del país.

Cuarta. Entre los cambios significativos del aparato técnico administrativo de la administración de Peña, destaca la participación de universidades públicas y organismos privados en las instancias de consulta formal del INADEM, cuyo Consejo Consultivo se conforma por funcionarios, académicos y empresarios y la colaboración de organismos como el “Instituto Pyme”, el “Consejo Nacional de la Productividad” y el “Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico”.

Quinta. Respecto a los alcances de las políticas públicas, es interesante advertir que el total de negocios beneficiados con algún apoyo de las instituciones gubernamentales en el período 2004-2013 ascendió a 1,531,563. Esta cifra representa aproximadamente la tercera parte del conglomerado de las Mi-Pymes, que se acerca a los 5 millones. Desde este punto de vista, observamos que, dada la magnitud de este sector de la economía, las políticas y los programas de apoyo presentan un impacto muy limitado, sin que esto signifique restar importancia a dichas políticas.

Sexta. Nos parece evidente la necesidad de continuas revisiones y evaluaciones de las políticas y que el desempeño del aparato técnico burocrático encabezado por el INADEM permita una posible reformulación, en la que su eficacia no excluya el principio de equidad en los programas de apoyo y fomento y lo brinde a todas las categorías o estratos de las Mi-Pymes. Pero, este propósito enfrenta serias restricciones, de tipo presupuestal, por parte de las autoridades del gobierno federal, en un contexto de baja persistente en los ingresos por el desplome en los precios del petróleo y una economía de lento crecimiento.

Bibliografía

- Banco Mundial, *Doing Business 2006: Creating jobs*, Banco Mundial, USA, 2005.
- _____, *Doing Business 2013: Regulaciones inteligentes para pequeñas y medianas empresas*, Banco Mundial, USA, 2012.
- _____, *Doing Business 2016: Midiendo la calidad y eficiencia regulatoria*, Banco Mundial, USA, 2015.
- _____, *Doing Business 2017: Igualdad de Oportunidad para todos*, Banco Mundial, USA, 2016.
- _____, *La Competitividad de México: alcanzando su potencial*, Washington, D.C., 2006.
- Calva, José Luis, “Políticas macroeconómicas para el desarrollo sostenido”, *Juan Pablos*, UNAM, vol. 4, 2012.
- Crozier Michel, *L' Entreprise á l'écoute, Apprendre le management post industriel*, Essai, Paris, 1995.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 30 mayo 2001.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 20 mayo 2013.
- _____, *Instituto Nacional del Emprendedor*, México, 14 enero 2013.
- _____, *Ley para el Desarrollo y la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, México, 30 diciembre 2002.
- _____, *Manual de organización de la Secretaría de Economía*, México, 28 de septiembre 2015.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 31 de mayo 2007.
- _____, *Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018*, México, 16 de diciembre 2013.

- _____, *Programa Sectorial de Economía 2007-2012*, México, 14 de mayo 2008.
- Fred, David, *Conceptos de administración estratégica*, Pearson, México, 2008.
- Gandlgruber, Bruno, *Instituciones, coordinación y empresas: Análisis económico más allá de mercado y estado*, Anthropos, UAM- Cuajimalpa, México, 2010.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2015”, *Boletín de prensa*, núm. 285/16, Aguascalientes, México, 13 de julio 2016.
- Instituto Nacional del Emprendedor, Diagnóstico 2014 del programa Fondo Nacional Emprendedor S020, Secretaría de Economía, México, 2014.
- OCDE, *Temas y políticas clave sobre Pymes y emprendimiento en México*, OECD Publishing, 2013.
- Ojeda, Marcela, “Ajustan reglas del INADEM ante recorte de presupuesto”, *La Jornada*. México, 12 de enero 2015.
- Porter, Michael, *La ventaja competitiva de las naciones*, CECSA, México, 1999.
- Romero, María E. y Leonor Ludow, *Temas a debate. Moneda y Banca en México 1884-1954*, UNAM, México, 2006.
- Secretaría de Economía, *Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006*, México, 2001.
- Williamson, Oliver, *Las instituciones económicas del capitalismo*, FCE, México, 2012.
- World Bank, *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, USA, 2015.
- _____, *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, USA, 2016.

