

# CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación integral del desempeño  
de los programas federales de  
fomento empresarial

**2014-2015**

---

Evaluación integral del desempeño de los programas federales de fomento empresarial, 2014-2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social  
Boulevard Adolfo López Mateos 160,  
Col. San Ángel Inn, CP. 01060  
Del. Álvaro Obregón, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de fomento empresarial, 2014-2015. Ciudad de México, CONEVAL, 2016

## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Investigadores académicos 2010-2016\*

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

### Secretaría Ejecutiva

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Thania Paola de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Édgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

\*<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

## **Colaboradores**

### **Equipo técnico**

Thania Paola de la Garza Navarrete  
Liv Lafontaine Navarro  
Adriana Jaramillo Carvallo  
Hugo Rodrigo Mendoza Núñez

### **Consultores externos**

Vicente de Jesús Cell Reyes, consultor en planeación y evaluación

### **Agradecimientos**

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Economía en la revisión de este documento.

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| GLOSARIO.....  | 6  |
| INTRODUCCIÓN.....  | 10 |
| CAPÍTULO 1. ANÁLISIS GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA .....  | 12 |
| CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS DEL GRUPO<br>COMO INSTRUMENTO PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA DE FOMENTO<br>EMPRESARIAL..... | 19 |
| CAPÍTULO 3. PRINCIPALES LOGROS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS .....   | 27 |
| EN SU CONJUNTO .....   | 27 |
| CAPÍTULO 4. RETOS GENERALES DEL GRUPO EVALUADO .....   | 28 |
| CAPÍTULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EXTERNAS .....  | 30 |
| CAPÍTULO 6. REFLEXIÓN FINAL Y RECOMENDACIONES .....  | 32 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....  | 35 |
| ANEXO .....  | 39 |

## Glosario

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>Cadena de valor</b>   | Sistema productivo que integra conjuntos de empresas que añaden valor a productos o servicios a través de las fases del proceso económico.  |
| <b>Coincidencia</b>      | Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, y atienden a la misma población.  |
| <b>Competencia</b>       | Una situación en la que las empresas rivalizan entre ellas y se esfuerzan para ganar más clientes e ingresos. Para ello, pueden emplear diversas estrategias tales como el establecimiento de precios más bajos, el desarrollo de nuevos productos y servicios, la reducción de sus costos o la realización de mejoras de la calidad, entre otras. Así, la competencia en los mercados facilita y estimula una mayor oferta y diversidad de productos y servicios, a menores precios y con mayor calidad, en beneficio directo de los consumidores. |
| <b>Competitividad</b>    | Compara la estructura de costos del proceso de producción, principalmente, mano de obra y materias primas, tecnología, diferenciación de productos y tamaño del mercado, entre otros factores, de un productor respecto a otros productores internos o externos de artículos con igual calidad.   |
| <b>Complementariedad</b> | Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población distinta.   |
| <b>Clúster</b>           | Concentración geográfica de empresas interconectadas, proveedores especializados, proveedores de servicios, empresas en sectores próximos e instituciones asociadas en ámbitos particulares que compiten, pero que también cooperan.  |
| <b>Diagnóstico</b>       | Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.   |
| <b>Empresa</b>           | Unidad de control y decisión que utiliza diferentes insumos para producir bienes o servicios.   |
| <b>Evaluación</b>        | Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y  |

metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

**Industrias ligeras**

Conjunto de industrias que se caracterizan porque en sus procesos industriales utilizan moderadas cantidades de materiales parcialmente procesados para producir bienes; incluyen las cadenas agropecuaria-agroindustrial; textil-confección; curtiduría-marroquinería-calzado; madera-celulosa-fibra secundaria-papel-industria editorial y artes gráficas; madera-muebles; petrolíferos-petroquímica-química; farmoquímica-farmacéutica; las industrias de hule, plásticos, cosméticos, jabones, detergentes, artículos de limpieza, material y equipo médico, juguetes, juegos de recreo y artículos deportivos, así como las tecnologías precursoras de estas industrias, incluyendo la biotecnología.

**Inversión extranjera directa**

Se define como a) la participación de inversionistas extranjeros (en cualquier proporción) en el capital social de sociedades mexicanas; b) la que realizan sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y c) la participación de inversionistas extranjeros en las actividades y los actos previstos por la Ley de Inversión Extranjera vigente.

**Línea de Bienestar**

Equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

**Línea de Bienestar Mínimo**

Equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.

**Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)**

Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

**MIPYMES**

Las micro, pequeñas y medianas empresas legalmente constituidas.

**Monitoreo**

Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, como indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| <b>Padrón de beneficiarios</b> | Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.   |
| <b>Población atendida</b>      | Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.  |
| <b>Población objetivo</b>      | Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.  |
| <b>Población potencial</b>     | Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.  |
| <b>Pobreza</b>                 | Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Esta definición se deriva de la Ley General de Desarrollo Social, la cual reconoce que existen varias dimensiones o factores sociales, además de los económicos, que determinan la pobreza. |
| <b>Pobreza extrema</b>         | Una persona está en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían obtener los nutrientes necesarios para tener una vida sana.   |
| <b>Pobreza moderada</b>        | Una persona está en situación de pobreza moderada cuando, siendo pobre, no se encuentra en pobreza extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.   |
| <b>Programa social</b>         | Programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).   |
| <b>Recomendaciones</b>         | Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados   |

en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa.

**Reglas de operación** Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

**Retos** Aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

**Software** Conjunto de programas, instrucciones y procedimientos computacionales y su documentación asociada, relacionado con la operación de un sistema de procesamiento de datos.

## Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, al ofrecer una visión del contexto y las interacciones entre diversos programas sociales federales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza las evaluaciones integrales sobre veinte temáticas sociales. La evaluación integral facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática a interpretar los resultados en un contexto más amplio.

Este documento presenta la evaluación integral del desempeño de los programas federales de fomento empresarial en 2014-2015, y fue elaborado con base en las evaluaciones específicas de desempeño (EED) 2014-2015,<sup>1</sup> llevadas a cabo por Vicente de Jesús Cell Reyes, así como otras fuentes externas de información pertinente.

La evaluación está organizada en seis capítulos:

- Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. De manera sucinta, se describe el conjunto de problemas que los programas considerados buscan resolver o contribuir a ello.
- Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Se estudia la conveniencia de los programas respecto a la problemática que buscan contribuir a solucionar y se identifica su vinculación y algunos de sus principales efectos o externalidades.

---

<sup>1</sup> La EED 2014-2015 evalúa el ejercicio fiscal 2014, y considera los avances del programa en la primera mitad de 2015. Las recomendaciones formuladas en estas evaluaciones pueden estar en proceso de atención o haber sido atendidas por las dependencias a su cargo. Conforme al numeral 22 del Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, las dependencias deben publicar en sus páginas de internet los avances en la materia.

Por otro lado, junto con los informes de las evaluaciones, se publica la *Opinión de la dependencia*, documento que elabora la entidad responsable del programa evaluado en el cual se emiten observaciones sobre la evaluación y su proceso. Tanto las opiniones de la dependencia como los informes de las evaluaciones están disponibles en el sitio electrónico del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

- Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Se valoran los resultados de los programas con una visión integral y se incluyen sus avances en términos de la problemática que intentan solventar.
- Retos generales del grupo evaluado. Se identifican áreas de oportunidad de los programas en una visión integral, derivadas de evaluaciones externas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- Buenas prácticas externas. Se señalan las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares desarrollados en México u otros países, y se destacan las que puedan mejorar el desempeño de los programas y la atención a la problemática.
- Reflexión final y recomendaciones. Se hace un análisis general de la situación en que se encuentra la política nacional en el tema a partir del estudio realizado al conjunto de programas y, con base en ello, se formulan algunas recomendaciones en materia de política social.

Los cinco programas analizados están a cargo de la Secretaría de Economía (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Programas federales de fomento empresarial, México, 2014-2016

| Modalidad | Programa  | Acrónimo        | Dependencia            | Estatus programático 2016   |
|-----------|---|-----------------|------------------------|---|
| S020      | Fondo Nacional Emprendedor  | FNE             | Secretaría de Economía | Sin cambios sustanciales  |
| S151      | Programa para el Desarrollo de la Industria del Software                  | PROSOFT         | Secretaría de Economía | S151 Programa para el Desarrollo de la Industria de Software y la Innovación* |
| S220      | Programa para el Desarrollo Tecnológico de la Industria**                 | ----            | Secretaría de Economía | S220 Programa para la Productividad y Competitividad Industrial               |
| U003      | Programa para el Desarrollo de la Productividad de las Industrias Ligeras | PROIND          | Secretaría de Economía |   |
| U004      | Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera          | Fondo ProMéxico | Secretaría de Economía | Sin cambios sustanciales  |

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (CONEVAL, 2014).

\*A esta fusión también se agrega el programa R003 Fondos para Impulsar la Innovación.

\*\*En 2015, el programa cambió de nombre: Programa de Apoyo para la Mejora Tecnológica de la Industria de Alta Tecnología (PROIAT).

## Capítulo 1. Análisis general de la problemática de fomento empresarial

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se presenta como una estrategia el alcanzar una mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial, a través del crecimiento sostenido de la productividad, que permita la generación de riqueza y el desarrollo de la población. De manera complementaria, se afirma que de 1981 a 2011 la economía mexicana creció, en promedio, a una tasa anual de 2.4 por ciento, lo cual se explica, en parte, por qué en el mismo lapso la productividad del país cayó anualmente en 0.7 por ciento (PND, 2013-2018).

El aumento en la productividad ocurre cuando las empresas adquieren innovaciones tecnológicas o las desarrollan, y también cuando sus trabajadores están mejor capacitados. Algunos elementos que inciden sobre la productividad son la estabilidad de variables macroeconómicas, como el tipo de cambio y la inflación, cuyos efectos se ven reflejados en los costos unitarios del trabajo. No obstante, también influyen de manera negativa en la productividad, las cargas regulatorias excesivas, la falta de garantías jurídicas, el limitado acceso al financiamiento, entre otros. La productividad del trabajo valorada como el producto interno bruto (PIB) por hora trabajada es una de las medidas más usadas de productividad, ya que es la que mejor capta la utilización del factor trabajo de la productividad basada en el número de personas empleadas (OCDE, 2015a).

De un total de 34 países, México ocupa la penúltima posición en crecimiento anual promedio del PIB por hora trabajada a precios constantes en 2001-2013 (OCDE, 2015b). Durante este lapso, el PIB por hora trabajada a precios constantes tuvo un crecimiento anual promedio de 0.2 por ciento. Incluso, si se divide este periodo, de 2001 a 2007 esta medida se elevó anualmente en 1.0 por ciento en promedio, en tanto que de 2007 a 2013 la productividad del país se redujo en 0.7 por ciento en promedio cada año (ver cuadro 2).

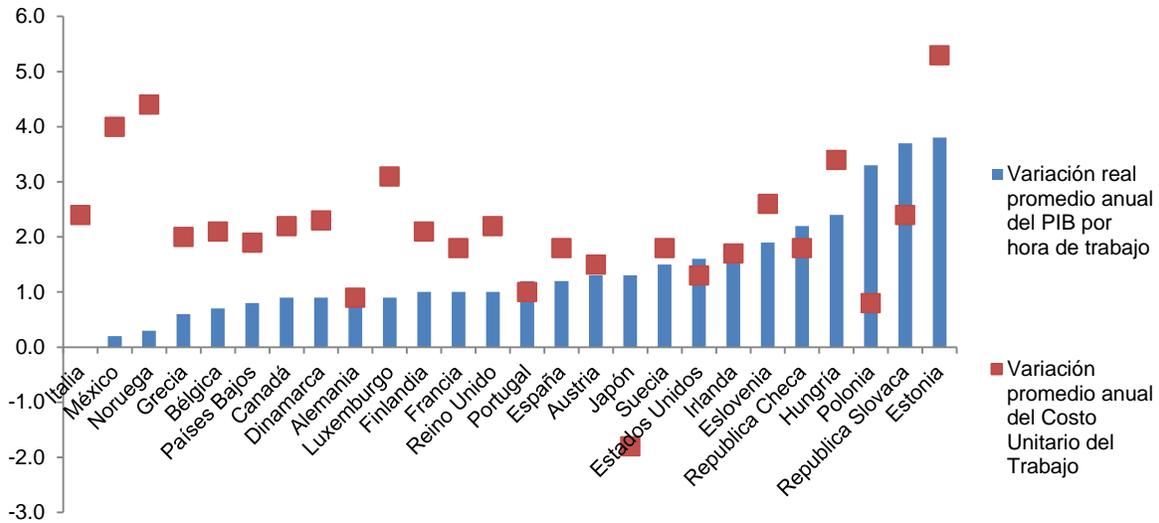
Cuadro 2. Producto interno bruto por hora trabajada a precios constantes, crecimiento anual promedio (porcentaje), 2001-2013

| País            | 2001-2007  | 2007-2013   | 2001-2013  |
|-----------------|------------|-------------|------------|
| Corea del Sur   | 4.9        | 3.8         | 4.3        |
| Turquía         | 6.0        | 0.6         | 3.3        |
| Chile           | 3.1        | 1.9         | 2.5        |
| República Checa | 4.3        | 0.2         | 2.2        |
| Irlanda         | 1.9        | 1.5         | 1.7        |
| Estados Unidos  | 2.0        | 1.2         | 1.6        |
| Suecia          | 2.8        | 0.1         | 1.5        |
| Austria         | 1.9        | 0.7         | 1.3        |
| Israel          | 1.5        | 1.0         | 1.3        |
| Japón           | 1.6        | 0.9         | 1.3        |
| Australia       | 0.9        | 1.5         | 1.2        |
| Portugal        | 1.3        | 1.2         | 1.2        |
| España          | 0.5        | 1.8         | 1.2        |
| Finlandia       | 2.3        | -0.3        | 1.0        |
| Francia         | 1.5        | 0.4         | 1.0        |
| Reino Unido     | 2.2        | -0.2        | 1.0        |
| Canadá          | 0.9        | 0.8         | 0.9        |
| Dinamarca       | 1.5        | 0.3         | 0.9        |
| Alemania        | 1.3        | 0.5         | 0.9        |
| Luxemburgo      | 1.3        | 0.6         | 0.9        |
| Suiza           | 1.4        | 0.4         | 0.9        |
| Países Bajos    | 1.5        | 0.1         | 0.8        |
| Bélgica         | 1.5        | -0.1        | 0.7        |
| Nueva Zelanda   | 1.4        | 0.1         | 0.7        |
| Grecia          | 2.3        | -1.1        | 0.6        |
| Noruega         | 0.9        | -0.4        | 0.3        |
| <b>México</b>   | <b>1.0</b> | <b>-0.7</b> | <b>0.2</b> |
| Italia          | 0.0        | 0.0         | 0.0        |

Fuente: Elaborado por Vicente de Jesús Cell Reyes para el CONEVAL con base en la OCDE, Productivity statistics (database), 2015.

Los costos unitarios del trabajo (la relación entre los costos del salario por cada unidad producida mide productividad) también influyen de modo significativo en el desarrollo de la productividad y son uno de los indicadores más comúnmente utilizados para calcular la competitividad internacional de un país. En un total de 26 países, se observa que México ocupa el segundo lugar con el costo unitario del trabajo más alto, lo cual implica una menor competitividad del país por este medio (OCDE, 2015b) (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Costo unitario del trabajo, 2001-2013



Fuente: Elaborada por Vicente de Jesús Cell Reyes para el CONEVAL con base en la OCDE, Productivity statistics (database), 2015.

En el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018 se señala que las MIPYMES tienen un bajo nivel de productividad comparado con el de países de la Unión Europea, lo que dificulta no sólo su acceso al mercado internacional, sino su propia subsistencia en el interno. Al establecer la brecha de productividad, es decir, el número de veces que la empresa grande es más productiva que las MIPYMES, se observa que en México la gran empresa es 6.7 veces más productiva que la microempresa, en tanto que en la Unión Europea, en promedio, aquélla es tan sólo 1.7 veces más productiva que ésta (PRODEINN, 2013). Ello refleja que las microempresas en la Unión Europea son relativamente más productivas que las mexicanas, si se asume, como por lo general es correcto, que las grandes empresas en la Unión Europea tienen una productividad igual o mayor que las grandes empresas instaladas en México. Esta situación identificada es relevante, dado que las MIPYMES en México representan 99.8 por ciento de las unidades económicas, aportan 34.7 por ciento de la producción bruta total y generan 73.8 por ciento de los empleos, lo que constituye 21.7 millones de puestos laborales (PRODEINN, 2013).

Las micro y pequeñas empresas emplean un total de 17.01 millones personas, lo que representa 57 por ciento del personal ocupado nacional, y producen 24 por ciento del valor

agregado bruto. En el sector rural, hay poco más de 754,500 unidades económicas, que emplean a 1.92 millones de personas (INEGI, 2014) (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Características de las unidades económicas por tamaño de establecimiento, México

| Tamaño del establecimiento | Unidades económicas |            | Personal ocupado |            | Valor agregado bruto |            |
|----------------------------|---------------------|------------|------------------|------------|----------------------|------------|
|                            | Unidades            | Porcentaje | Personas         | Porcentaje | Millones de pesos    | Porcentaje |
| <b>Total nacional</b>      | 5,654,014           | 100        | 29,642,421       | 100        | 5,984,586            | 100        |
| <b>Hasta 10 personas</b>   | 5,332,788           | 94         | 11,529,011       | 39         | 792,821              | 13         |
| <b>11 a 50 personas</b>    | 263,041             | 5          | 5,482,040        | 18         | 630,854              | 11         |
| <b>51 a 250 personas</b>   | 47,724              | 1          | 4,922,985        | 17         | 884,688              | 15         |
| <b>251 y más personas</b>  | 10,461              | 0          | 7,708,385        | 26         | 3,676,223            | 61         |

Fuente: Elaborado por Jorge Mario Soto Romero de Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, SC, para el CONEVAL con datos del INEGI, 2014.

Los factores que condicionan la baja productividad de las MIPYMES son las limitadas fuentes de financiamiento y acceso a capital, ya que menos de 20 por ciento de las pequeñas y medianas empresas utilizan financiamiento bancario para solventar sus inversiones debido a las altas tasas de interés, carencia de información y confianza entre los actores del ecosistema, excesivas garantías solicitadas por los bancos y falta de liquidez de las empresas (PRODEINN, 2013).

También se encuentran como causas de la baja productividad la insuficiente capacidad de gestión y habilidades gerenciales: 79 por ciento de los problemas que enfrentan las MIPYMES se deben a la inexperiencia, porque sólo dos de cada diez empresarios están capacitados para administrar su propio negocio. Otras causas son las insuficientes capacidades productivas y tecnológicas, la carencia de información relevante para que los emprendedores tomen decisiones y la escasa vinculación de universidades y centros de investigación con MIPYMES. De las 5.1 millones de empresas, únicamente 1.9 por ciento

han concertado algún convenio de colaboración con institutos de investigación y sólo 0.9 por ciento, con universidades (PRODEINN, 2013).

En las últimas décadas, la economía mundial se caracteriza por una mayor movilidad de los factores de producción; por ello, la producción, el comercio exterior y las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico se han ido estructurando en torno a las cadenas globales de valor, de manera que la competencia se da entre empresas de ciertas regiones que buscan integrarse a estas cadenas de producción global. Dichas cadenas han modificado el funcionamiento de la economía global, al incrementarse la interdependencia económica de regiones comerciales, donde los flujos de importaciones de bienes intermedios implican que las regiones económicas carecen de la capacidad, por sí solas, de producir bienes y servicios exportables al resto del mundo (PRODEINN, 2013). Así, la competencia por integrarse a las cadenas globales de valor se ha desplazado de los países a las regiones y se ha centrado en actividades, fragmentos, procesos o funciones en lugar de industrias o productos específicos.

Otro factor a considerar al analizar la problemática a la que se enfrentan los programas del grupo evaluado es el relativo a los flujos de inversión extranjera directa (IED), que se incrementaron con la apertura comercial de un promedio anual de alrededor de tres mil millones de dólares en el periodo 1980-1993 a casi diecinueve mil millones de dólares en 1994-2012. A pesar del aumento en los flujos de la IED, su participación en el PIB ha disminuido desde 2001 (PRODEINN, 2013).

Hay sectores que están integrados a la lógica y dinámica de las cadenas globales de valor, automotriz y autopartes, aeronáutico y eléctrico-electrónico, con sectores que generan un bajo valor agregado y requieren transformarse para competir en los mercados internacionales; es el caso de los sectores maduros que enfrentan diversos problemas, como su reducida incorporación en las cadenas de valor, rezago tecnológico y escasa capacidad de innovación para el desarrollo de nuevos productos. La causa de este bajo dinamismo es la escasez de técnicos e ingenieros capacitados, la carencia de certificaciones para participar en actividades productivas más sofisticadas y la baja incorporación de la investigación y el desarrollo en los procesos industriales actuales. Un elemento relevante es que las tecnologías de información son actividades que funcionan como

catalizadores de innovación y productividad para los demás sectores económicos, dado que su utilización, junto con prácticas gerenciales de alto nivel, puede elevar hasta 20 por ciento la productividad de las empresas (PRODEINN, 2013).

Con base en lo anterior, la problemática que enfrenta el grupo temático evaluado es la insuficiente competitividad del sector industrial mexicano y de servicios intensivos en conocimiento ante la competencia internacional, tanto para acceder a mercados internacionales mediante las exportaciones como para mantener el suministro de bienes al interior del país, que es constantemente amenazado por la competencia que representan las importaciones, al ser un país abierto al comercio internacional. En este sentido, se requiere aumentar la competitividad del sector industrial mexicano y de servicios intensivos en conocimiento, desde los emprendedores hasta las grandes empresas, pasando por las MIPYMES.

La insuficiente competitividad de los sectores industriales y de servicios se expresa en la baja productividad de las empresas mexicanas, sobre todo las MIPYMES, y a la poca vinculación de éstas con cadenas globales de valor. Por ello, los apoyos de los programas del grupo temático están orientados a aumentar la productividad e integrarse a cadenas globales de valor mediante la capacitación especializada de recursos humanos; la introducción de innovaciones tanto en procesos como en nuevos productos; la adquisición de maquinaria, equipo y herramientas; la capacitación de los cuadros gerenciales para establecer negociaciones a nivel nacional e internacional; la asesoría especializada para el desarrollo de innovaciones; la promoción de la vinculación entre universidades y centros de investigación con MIPYMES y grandes empresas; y la atracción de inversión extranjera que detone procesos de innovación y difusión tecnológica.

El CONEVAL, en un análisis que realizó en 2015 con el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salarios (ITLP-IS), comparó el tercer trimestre de 2015 con el similar de 2005, ejercicio que reveló un incremento de 14.7 por ciento en dicho periodo, lo que generó, a su vez, un decremento en el ingreso laboral de 7.6 por ciento en términos reales (CONEVAL, ITLP-IS: resultados a nivel nacional y estatal).

En 2014, 46.2 por ciento de la población del país se encontraba en pobreza, y de ésta, 9.5 en pobreza extrema. Además, 20.6 por ciento de la población percibía un ingreso inferior a

la Línea de Bienestar Mínimo, equivalente a 24.6 millones de personas. La población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar en 2014 fue de 53.2 por ciento, que correspondía a 63.8 millones de personas (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Porcentaje de la población que presenta carencias sociales, México, 2012-2014

| Indicadores   | Porcentaje |      |      | Millones de personas |      |      |
|---|------------|------|------|----------------------|------|------|
|   | 2010       | 2012 | 2014 | 2010                 | 2012 | 2014 |
| <b>Pobreza</b>  |            |      |      |                      |      |      |
| Población en situación de pobreza                             | 46.1       | 45.5 | 46.2 | 52.8                 | 53.3 | 55.3 |
| Población en situación de pobreza moderada                    | 34.8       | 35.7 | 36.6 | 39.8                 | 41.8 | 43.9 |
| Población en situación de pobreza extrema                     | 11.3       | 9.8  | 9.5  | 13.0                 | 11.5 | 11.4 |
| Población vulnerable por carencias sociales                   | 28.1       | 28.6 | 26.3 | 32.1                 | 33.5 | 31.5 |
| Población vulnerable por ingresos                             | 5.9        | 6.2  | 7.1  | 6.7                  | 7.2  | 8.5  |
| Población no pobre y no vulnerable                            | 19.9       | 19.8 | 20.5 | 22.8                 | 23.2 | 24.6 |
| <b>Privación social</b>                                       |            |      |      |                      |      |      |
| Población con una o más carencias sociales                    | 74.2       | 74.1 | 72.4 | 85.0                 | 86.9 | 86.8 |
| Población con tres o más carencias sociales                   | 28.2       | 23.9 | 22.1 | 32.4                 | 28.1 | 26.5 |
| <b>Indicadores de carencia social</b>                         |            |      |      |                      |      |      |
| Rezago educativo  | 20.7       | 19.2 | 18.7 | 23.7                 | 22.6 | 22.4 |
| Carencia por acceso a los servicios de salud                  | 29.2       | 21.5 | 18.2 | 33.5                 | 25.3 | 21.8 |
| Carencia por acceso a la seguridad social                     | 60.7       | 61.2 | 58.5 | 69.6                 | 71.8 | 70.1 |
| Carencia por calidad y espacios en la vivienda                | 15.2       | 13.6 | 12.3 | 17.4                 | 15.9 | 14.8 |
| Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda    | 22.9       | 21.2 | 21.2 | 26.3                 | 24.9 | 25.4 |
| Carencia por acceso a alimentación                            | 24.8       | 23.3 | 23.4 | 28.4                 | 27.4 | 28.0 |
| <b>Bienestar</b>  |            |      |      |                      |      |      |
| Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo | 19.4       | 20.0 | 20.6 | 22.2                 | 23.5 | 24.6 |
| Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar        | 52.0       | 51.6 | 53.2 | 59.6                 | 60.6 | 63.8 |

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Sociales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2010, 2012 y 2014 (CONEVAL, 2015f).

## Capítulo 2. Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática de fomento empresarial

Este grupo temático enfrenta la insuficiente competitividad del sector industrial mexicano y de servicios intensivos en conocimiento ante la competencia internacional. En este sentido, el objetivo común de los programas evaluados es aumentar la competitividad de los emprendedores, las grandes empresas y las MIPYMES, en las actividades industriales, comerciales y de servicios, a través de apoyos para elevar la productividad; resolver fallas de mercado, como la dificultad para integrar las empresas a cadenas globales de valor; contribuir al desarrollo e implementación de las tecnologías de la información; favorecer la innovación de procesos y productos de emprendedores, MIPYMES y grandes empresas de áreas estratégicas dinámicas y maduras, así como la atracción de inversión extranjera directa en estos sectores (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Objetivo de los programas federales de fomento empresarial, México, 2014

| Programa   | Objetivos  |
|--|--|
| Fondo Nacional Emprendedor (FNE)                         | Atender el problema de la baja productividad de las MIPYMES y fortalecer, de manera ordenada, planificada y sistemática, el emprendimiento y desarrollo empresarial para elevar la productividad y la innovación. Su población objetivo son las MIPYMES y entrega apoyos económicos dirigidos a incrementar la productividad total de los factores y la productividad laboral; aumentar las ventas; intensificar el uso de tecnologías; posibilitar el acceso al financiamiento; ingresar a nuevos mercados y elevar la calidad de los productos, procesos y servicios.  |
| Programa para el Desarrollo de la Industria del Software | Contribuir al crecimiento del sector de tecnologías de la información en México. Su población potencial son las personas físicas con actividad empresarial y personas morales constituidas conforme a la legislación mexicana, que realizan actividades clasificadas en las subramas de la actividad económica de interés; organismos, agrupamientos empresariales, empresas integradoras y asociaciones civiles; la cámara del sector de tecnologías de la información (TI); instituciones académicas con carreras afines del sector de TI; organismos públicos descentralizados, privados o mixtos que fomenten el sector de TI; y cualquier otra actividad que permita desarrollar el sector que el consejo directivo determine. El programa otorga apoyos monetarios para capacitación y certificación; habilitación y equipamiento tecnológico; adopción y producción de tecnologías de la información; innovación y comercialización, entre otros. |
| Programa para el Desarrollo                              | Contribuir a resolver las fallas de mercado que enfrentan las industrias de alta tecnología, a fin de incentivar su participación en actividades de mayor valor  |

|  |  |
|--|--|
| Tecnológico de la Industria  | agregado, por medio del otorgamiento de apoyos de carácter temporal para la realización de proyectos que atiendan dichas fallas. El programa otorga apoyos para la capacitación y certificación especializada del capital humano y para la transferencia y desarrollo tecnológico, entre otros. El recurso es monetario y hasta por 50 por ciento del costo total del proyecto, con un tope máximo de apoyo variable dependiendo del concepto. Está dirigido a las empresas y sus proveedores de las industrias de maquinaria y equipo, automotriz, autopartes, eléctrica, electrónica, aeronáutica, de embarcaciones, ferroviaria y metalmecánica, así como a organismos empresariales, asociaciones civiles e instituciones académicas vinculados a las industrias de alta tecnología.   |
| Programa para el Desarrollo de la Productividad de las Industrias Ligeras (PROIND) | Se reorienta a partir del Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales que operó hasta el ejercicio fiscal 2013. Tiene como objetivo contribuir al incremento de la productividad de la industria alimentaria, de bebidas, textil y del vestido, de cuero y calzado y del sector farmacéutico. Entrega apoyos únicos al año para maquinaria y equipo con un monto máximo de 2.5 millones de pesos o 50 por ciento del valor total del proyecto; 210,000 pesos para el cumplimiento de estándares o 50 por ciento del valor total del proyecto y para estudios sectoriales con un máximo de un millón de pesos o 50 por ciento del valor total del proyecto, el cual se entrega exclusivamente a organismos empresariales.   |
| Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera                   | Contribuir a la atracción de inversión extranjera directa en México a través del otorgamiento de apoyos a proyectos que impulsen el crecimiento económico nacional. Entre los objetivos adicionales que se espera alcanzar están el de crear y conservar empleos formales; fomentar el desarrollo de capital humano; ayudar al aumento de las exportaciones; propiciar la transferencia de nuevas tecnologías; promover actividades de investigación y desarrollo de nuevos productos; e integrar y fortalecer cadenas productivas. La población objetivo es toda persona moral de nacionalidad distinta a la mexicana y las sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero. Otorga apoyos monetarios por un máximo de 10 por ciento respecto al monto total de la inversión y con un tope máximo de apoyo de treinta millones de dólares. |

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-e).

Como se mencionó, algunos elementos que inciden sobre la productividad son: la estabilidad de variables macroeconómicas, por ejemplo, el tipo de cambio y la inflación, las cargas regulatorias excesivas, la falta de garantías jurídicas, los precios de la energía y el limitado acceso al financiamiento. Estos elementos han sido atendidos por otras instancias de gobierno, como el Banco de México, el Sistema de Administración Tributaria, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la Secretaría de Energía, así como el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y el Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) de la Secretaría de Economía, que propician el acceso al financiamiento de las microempresas.

Es importante señalar que la población del PRONAFIM son mujeres y hombres excluidos de la atención de servicios financieros formales, demandantes de los servicios integrales de microfinanzas que ofrecen las instituciones de microfinanciamiento, intermediarios u organizaciones para el desarrollo de las actividades productivas que el FINAFIM (Financiamiento al Microempresario) tiene planeado o programado atender durante cada ejercicio fiscal. Por su parte, la población del FOMMUR son mujeres excluidas de la atención de los servicios financieros formales, habitantes de zonas rurales y demandantes de los servicios integrales de microfinanzas que ofrecen los organismos intermediarios para el desarrollo de las actividades productivas que el FOMMUR tiene planeado o programado atender durante cada ejercicio fiscal (CONEVAL, 2014).

Asimismo, Nacional Financiera (Nafinsa) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) apoyan con financiamiento a empresas grandes o pequeñas que presenten proyectos viables. Los programas analizados cubren algunos de los componentes identificados en el apartado de análisis de la problemática de este documento, dado que los elementos descritos en el diagnóstico son atendidos por alguna institución o programa público, como es el caso de los programas de microcrédito de la Secretaría de Economía, y los apoyos de Nafinsa o Bancomext, los cuales, a pesar de pertenecer al grupo temático, atienden el financiamiento de emprendedores, MIPYMES y grandes empresas. Por ello, tanto los programas evaluados como las acciones antes descritas son intervenciones que, de alguna manera, cubren algunos de los elementos identificados en el análisis de la problemática.

## **COBERTURA**

Es necesario mencionar la inconveniencia de efectuar el análisis de cobertura de manera agregada, ya que cada programa tiene especificidades en cuanto a la definición de su población potencial. A continuación, se expone la forma en que cada programa ha contribuido a ésta.

El FNE atiende a emprendedores, MIPYMES de sectores estratégicos y MIPYMES con capacidad de innovación de sectores no estratégicos; por su parte, el PROSOFT está

dirigido a unidades económicas, por ejemplo, personas físicas con actividad empresarial y personas morales constituidas conforme a la legislación mexicana que realizan actividades clasificadas en las subramas de actividad económica previstas en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN); organismos, agrupamientos empresariales, empresas integradoras y asociaciones civiles, así como la cámara del sector de TI; instituciones académicas con carreras afines del sector de TI; organismos públicos descentralizados, privados o mixtos entre cuyos objetivos se encuentre el fomento del sector de TI; personas físicas con actividad empresarial y personas morales constituidas conforme a la legislación mexicana que pretendan adoptar o facilitar la producción de productos y servicios de TI generados en el país por empresas del sector de TI según lo previsto en el numeral 4.5.5.1 de las reglas de operación, con el fin de apoyar esta área de forma indirecta; y cualquiera otra actividad que permita desarrollar al sector de TI que el consejo directivo determine (reglas de operación 2014 del PROSOFT).

Por su parte, el Programa para el Desarrollo Tecnológico de la Industria (PRODIAT) atiende empresas del campo de alta tecnología, clasificadas en los subsectores 333-336<sup>2</sup> del SCIAN, correspondiente a los fabricantes de las industrias de alta tecnología (maquinaria y equipo, automotriz, autopartes, eléctrica, electrónica, aeronáutica, de embarcaciones, ferroviaria y metalmecánica), registradas en el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), que dan empleo a más de 250 personas (empresas medianas y grandes) y que requieren incrementar sus capacidades para adoptar nuevas tecnologías y elevar el valor agregado que producen.

El PROIND se enfoca a personas físicas o morales que pertenecen a los sectores de alimentos, bebidas, textil, vestido, curtido, calzado y químico. En cuanto al FNE, en 2014, su población potencial se estimó en 841,745 emprendedores y MIPYMES ubicadas en los sectores estratégicos de cada estado. A pesar de que la cifra de emprendedores y MIPYMES por atender es muy alta, cabe recordar que es cambiante, pues está sujeta a

---

<sup>2</sup> De acuerdo con las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2014, se refiere a las personas físicas con actividad empresarial y personas morales constituidas conforme a la legislación mexicana que realizan actividades clasificadas en los siguientes subsectores del SCIAN: 333: fabricación de maquinaria y equipo; 334: fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; 335: fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos; y 336: fabricación de equipo de transporte y partes para vehículos automotores.

los procesos de creación y cierre de empresas, además de la dificultad de medir el número de emprendedores y sus respectivas variaciones, pues sólo ellos saben el momento en que se decidirán a comenzar. En dicho año, la población atendida representó 64.3 por ciento de la población potencial y, en relación con la objetivo, se alcanzó 180.55 por ciento de la meta planteada.

Para el PRODIAT, en 2014, la población potencial se estableció en 561 empresas (independientemente de que presenten una insuficiente adopción de tecnología, baja productividad o nivel de valor agregado dada la metodología para la cuantificación de esta población), la objetivo en 87 y la atendida en 86 empresas; el programa logró, así, una eficiencia en la cobertura de 98.85 por ciento. Vale la pena mencionar que 75.8 por ciento del presupuesto del PRODIAT se ejerció sobre todo en Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua y Puebla, lo que es consistente con la teoría sobre organización industrial, según la cual las actividades de alta tecnología se caracterizan por establecerse donde existen importantes economías de aglomeración y localización.

En el caso del PROIND, no se puede analizar la eficiencia en la cobertura comparando la población objetivo con la atendida, ya que se utilizan unidades de medida distintas; en el primer caso se definió la población como empresas y en el segundo, como unidades económicas (al igual que la población potencial).

En 2014, la población potencial del PROSOFT se estimó en 3,903 unidades económicas; la objetivo, en 747; y la atendida, en 1,039; así, la eficiencia en la cobertura fue de 139.09 por ciento y, en relación con la potencial, se logró 26.6 por ciento de cobertura.

Finalmente, el Fondo ProMéxico, en 2014, cuantificó su población potencial en 30 empresas, la objetivo en 20 y la atendida en 14, por lo que se logró una eficiencia en la cobertura de 70 por ciento (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Cobertura de los programas federales de fomento empresarial, México, 2014

| Programa  | Unidad de medida        | Población potencial (PP) | Población objetivo (PO) | Población atendida (PA) | Eficiencia cobertura (PA/PO*100) |
|---|-------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Fondo Nacional Emprendedor  | Emprendedores y MIPYMES | 841,745                  | 300,000                 | 541,640                 | 180.55                           |
| Programa para el Desarrollo de la Industria del Software                  | Unidades económicas     | 3,903                    | 747                     | 1,039                   | 139.09                           |
| Programa para el Desarrollo Tecnológico de la Industria                   | Empresas                | 561                      | 87                      | 86                      | 98.85                            |
| Programa para el Desarrollo de la Productividad de las Industrias Ligeras | Unidades económicas     | 81,404                   | 2,794                   | 41                      | 1.47                             |
| Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera          | Empresas                | 30                       | 20                      | 14                      | 70.00                            |

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones específicas de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-e).

## PRESUPUESTO

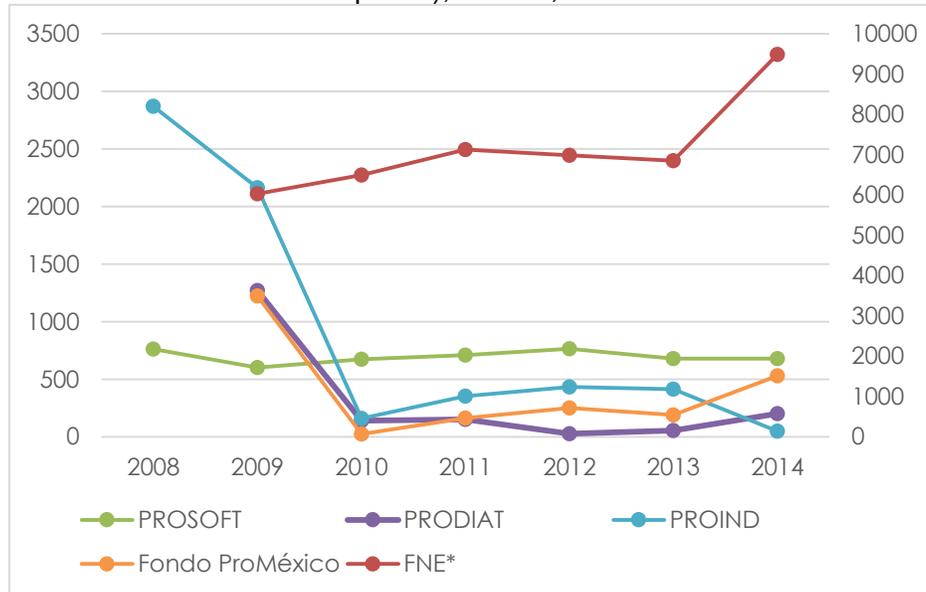
Los programas analizados son parte del Ramo 10, que corresponde a la Secretaría de Economía, y que ejerció un presupuesto para el ejercicio fiscal de 2014 de 19,537.71 millones de pesos a precios constantes de 2012.<sup>3</sup> El FNE representó 48.56 por ciento de este presupuesto y atendió a más de la mitad de su población potencial en dicho año, pese al alto número de emprendedores y empresas de sectores estratégicos que la conforman, las cuales cambian de manera continua debido a su proceso de creación y cierre. Por su parte, el PRODIAT, en 2014, sumó 1.03 por ciento de ese presupuesto y el PROIND ejerció una parte minoritaria respecto al total del ramo (0.25 por ciento). El del PROSOFT ha oscilado entre 2.93 y 3.98 por ciento del presupuesto total en el periodo 2009-2014; en este último año fue de 3.48. Por último, el del Fondo ProMéxico, también en 2014, representó 2.72 por ciento del presupuesto del ramo.<sup>4</sup>

Entre los programas analizados en 2014, el presupuesto ejercido del FNE significó 86.7 por ciento del total (ver gráfica 2 y anexo 2). Cabe mencionar que éste inició su operación en el ejercicio fiscal 2014, año en que fue creado a partir de la fusión del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) y el Fondo Emprendedor.

<sup>3</sup> Datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012.

<sup>4</sup> La suma del presupuesto de los programas mencionados no da como resultado el 100 por ciento, ya que el Ramo 10 de economía destina recurso a otros programas.

Gráfica 2. Gasto ejercido por los programas federales de fomento empresarial (millones de pesos), México, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación específica de desempeño 2014-2015 (CONEVAL, 2015a-e); datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deflactados a pesos constantes de 2012.

\*Antes de 2014, el programa se llamaba Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), pero en 2014 se fusionó con el Fondo Emprendedor (U006). Está graficado en el lado derecho.

### COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

Dentro del grupo temático existen algunas coincidencias entre los programas; por ejemplo, el FNE apoya a MIPYMES de sectores estratégicos identificados para cada entidad federativa, en los cuales está incluido un número importante de los que también atiende el PROIND, como los de alimentos, cuero y calzado, textil y vestido. Dado que el PROIND no distingue entre tamaños de empresa para brindar sus apoyos, puede haber coincidencia en los otorgados a MIPYMES del mismo sector.

Asimismo, el PRODIAT y el PROIND se complementan porque ambos buscan promover la competitividad y la productividad de industrias estratégicas, aunque cada uno lo hace para industrias diferentes: de alta tecnología, en el caso del primero, y de manufacturas ligeras, en el segundo.

Otra coincidencia se da con el Fondo ProMéxico y el PRODIAT; este último apoya a empresas en la industria de alta tecnología, como maquinaria y equipo, automotriz, autopartes, computación, equipo de medición, eléctrica, electrónica, aeronáutica, de

embarcaciones, ferroviaria y metalmecánica, las cuales, en muchas ocasiones, son empresas mexicanas con capital mayoritariamente extranjero; dichos apoyos son complementarios con los que otorga el Fondo ProMéxico, que funcionan como incentivos a la inversión de la empresa en México y no están enfocados a la producción.

Es importante mencionar que los apoyos del PROSOFT también se destinan a los usuarios de las tecnologías de la información (la demanda de este sector), por lo cual podrían estar dirigidos a empresas de los sectores estratégicos maduros o de alta tecnología.

La mayoría de los programas de este grupo temático ofrecen, además, apoyos para estudios a organismos y cámaras empresariales, instituciones académicas y centros de investigación que estén relacionados con los sectores de actividad económica mencionados; por lo tanto, también en este rubro podría presentarse coincidencia.

Dada la complementariedad entre los cinco programas del grupo temático, se sugiere una estrategia de coordinación entre los programas enfocados a empresas de alta tecnología que vincule los apoyos para la generación de software que entrega el PROSOFT a empresas del sector de alta tecnología en zonas donde el PRODIAT y el FNE también brindan apoyos a empresas de estos sectores estratégicos; lo anterior, con la finalidad de crear una mayor sinergia para el desarrollo de *clusters* tecnológicos. Asimismo, el Fondo ProMéxico puede vincularse a estos programas para definir con mayor pertinencia en qué medida refuerza la competitividad de estos sectores estratégicos mediante la atracción de inversión extranjera directa que detone procesos de difusión tecnológica.

De igual modo, se recomienda la incorporación de una estrategia de coordinación entre el PROIND y el FNE para que el primero apoye a empresas que se encuentren en los sectores estratégicos identificados por el FNE, dado que ambos apoyan a industrias ligeras (ver capítulo 4).

Entre los problemas identificados en el diagnóstico está el limitado acceso de las MIPYMES al financiamiento, lo cual podría atenderse también con el PRONAFIM y el FOMMUR de la propia Secretaría de Economía, y complementar, así, las acciones del grupo temático aquí evaluado (ver capítulo 4).

### Capítulo 3. Principales logros y fortalezas de los programas en su conjunto

Todos los programas del grupo temático cuentan con diagnósticos y estudios teóricos que han sido una guía importante para establecer la problemática que enfrentan los sectores de atención y definir el tipo de apoyos que contribuyen, en mayor medida, a superar las problemáticas identificadas; entre ellos destacan la capacitación y certificación especializada de los propietarios o del personal, apoyos para centros de investigación o de entrenamiento y para generar información, y apoyos monetarios para la adquisición de activos que requieren las empresas.

Los programas en su conjunto han identificado que una de las principales causas del bajo crecimiento de la economía mexicana es la escasa productividad de las MIPYMES, así como la poca integración de las empresas mexicanas a cadenas globales de valor para mantenerse y crecer en el nuevo ambiente de la economía mundial, donde las empresas compiten cada vez más en bienes intermedios que en bienes para el consumo final.

Otro de los avances significativos del grupo temático, en particular del Instituto Nacional del Emprendedor, ha sido la identificación de necesidades de atención diferenciada por entidad federativa, dependiendo de su vocación productiva y los sectores que resultan estratégicos para cada una de ellas. Esto ha dado paso a la creación de bolsas regionales a fin de que las empresas de las zonas del país con menor desarrollo no sean descartadas por apoyar proyectos presentados por empresas en estados con mayor dinamismo industrial y de servicios.

## Capítulo 4. Retos generales del grupo evaluado

El principal reto del grupo evaluado es eliminar las posibles coincidencias en cuanto al tamaño de empresa que apoya cada programa, dado que algunos otorgan apoyos al mismo tamaño de empresa de los mismos sectores. Es el caso del posible traslape, en su reciente reorientación, del PROIND con la población potencial del FNE, pues ambos benefician a empresas pequeñas y medianas de industrias maduras en algunos estados donde este tipo de industrias pertenecen a sectores estratégicos.

Otro reto es establecer una coordinación entre los mismos programas del grupo temático para definir estrategias de atención por sector y tamaño de empresa, como es el caso del PROSOFT con los demás programas, dado que los apoyos de este programa también se dirigen a los sectores estratégicos maduros o dinámicos, que son usuarios de las tecnologías de la información.

Un reto más es priorizar los recursos y hacer hincapié en los que se otorgan para que las empresas se incorporen a las cadenas globales de valor. Como se mencionó, en la actualidad las grandes empresas han decidido desincorporar parte de sus procesos productivos hacia proveedores, y las compras y ventas de componentes o materias primas elaboradas se establecen en negociaciones directas entre empresas de los diferentes niveles de la cadena productiva. A partir de esta nueva forma de la producción en general y el comercio internacional en particular, denominada interdependencias no comerciales, no es suficiente elevar la productividad de las empresas, lo cual es una condición ineludible; se requiere, además, diseñar estrategias de negociación y gestión muy puntuales para la integración de una empresa a las cadenas globales de valor.

Otro de los principales retos del grupo temático es la necesidad de que todos los programas busquen como objetivo primordial elevar la competitividad de los sectores estratégicos de la economía e integrar cada vez a un mayor número de empresas de todos los tamaños a las cadenas globales de valor, más allá de la imposibilidad que tienen algunos programas de medir la productividad de las empresas antes de ser apoyadas para determinar su población potencial, como el PROIND (el FNE sí mide la productividad de las empresas antes y después de ser apoyadas); esto implicará otorgar apoyos para elevar la

productividad de las empresas que lo requieran y, en otros casos, para fomentar las capacidades gerenciales de negociación y gestión.

En la medida en que los retos señalados se atiendan, se alcanzará el objetivo común del grupo temático de elevar la competitividad de la industria, el comercio y los servicios, dado que se habrá logrado el aumento de la productividad de las empresas en los sectores estratégicos y la integración de un mayor número de éstas a cadenas globales de valor, al incrementar la capacitación y certificación del personal e implementar tecnologías de la información e innovaciones en procesos y productos, principalmente.

## Capítulo 5. Buenas prácticas externas

Existe un conjunto de buenas prácticas en diseño, operación o evaluación de programas implementados en otros países que podrían servir como base para identificar acciones que pudieran mejorar el desempeño de los programas del grupo evaluado.

El Programa de Emprendimientos Locales, instaurado en 2007, forma parte de los programas de mejoramiento de la gestión diseñados por la Cooperación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile. Un proyecto de esta naturaleza se define como “el conjunto de proyectos individuales, que reúnan entre 10 y 20 emprendedores que pertenezcan a una localidad determinada”. Cada proyecto tiene una fase de diagnóstico –debilidades empresariales, necesidades de inversión y oportunidades de negocio– y una de desarrollo –ejecución del plan de trabajo (Gobierno de Chile, CORFO, 2012, *Manual del Programa de Emprendimientos Locales*).

La mayor innovación del Programa de Emprendimientos Locales es que, al contrario de la mayoría de los programas para pequeñas y medianas empresas, opera con un esquema de oferta y no de demanda; es decir, las direcciones regionales de la CORFO determinan las localidades de intervención (no hay una convocatoria libre nacional). En una lógica de intervención de territorios, este programa busca generar oportunidades de emprendimiento en localidades con baja presencia de pequeñas y medianas empresas e introducirlas al esquema regional y nacional de apoyos.

En 2014, el gobierno coreano diseñó el Plan para el Desarrollo de la Industria Local, el primero de mediano y largo plazo del país para desarrollar industrias específicas en 14 ciudades y provincias (Gobierno de Corea, 2014). El objetivo de este esquema de planeación industrial fue tomar en cuenta las características de la industria local y, a partir de un balance de sus fortalezas y debilidades, trazar rutas para su mejora tecnológica. Además, el plan permitió que los consejos de las industrias se acercaran a empresas locales de menor tamaño y se integraran expertos nacionales a proyectos de menor escala.

Otro caso de buena práctica es el implementado por el Ministerio de Comunicación e Información de la India, con el Programa Technology Incubation and Development of Entrepreneurs (TIDE) en 2008. Su objetivo es forjar vínculos entre universidades y

empresas nacientes para acelerar el paso entre la concepción de un producto de software y su comercialización. El programa se divide en dos etapas: primero se crean “centros TIDE” en las universidades de acogida, los cuales reciben fondos para desarrollar infraestructura de investigación e innovar en productos de tecnologías de la información con potencial empresarial. En una segunda etapa, los centros TIDE reciben proyectos de microempresarios y eligen a las “empresas incubadoras” y el gobierno selecciona a las universidades participantes con un riguroso proceso, mediante convocatoria a concurso (UNCTAD, 2012).

El programa incluye dos esquemas de capacitación para las empresas seleccionadas: una de tipo financiero provista por instituciones de inversión y empresas consolidadas en el sector, y otra para apoyar las innovaciones y la investigación realizada por los investigadores de la universidad. Con este esquema, las empresas maduran durante dos años (se incluye un espacio de trabajo en los centros TIDE para los miembros de la empresa) antes de acceder al mercado abierto de las tecnologías de la información.

## Capítulo 6. Reflexión final y recomendaciones

Mediante sus apoyos, los programas del grupo temático de fomento empresarial atienden las problemáticas identificadas, que explican el lento crecimiento económico del país durante las últimas tres décadas; entre las principales está la baja productividad de las MIPYMES y sus limitaciones de dirección gerencial para incorporarse como proveedores de las cadenas globales de valor. En este sentido, los programas del grupo temático cuentan con apoyos que se dirigen a aumentar la productividad y para incorporarse a cadenas productivas hacia atrás y hacia adelante.

La mayoría de programas de este grupo temático ofrecen apoyos para estudios a organismos y cámaras empresariales, instituciones académicas y centros de investigación en todas las entidades federativas que estén relacionados con las áreas de actividad económica atendidas por los programas. Una tarea pendiente es establecer con los gobiernos estatales y las cámaras empresariales los sectores estratégicos que se privilegiarán en una temporalidad definida con los apoyos de los programas del grupo temático, a fin de elevar su competitividad internacional, sin detrimento de los sectores estratégicos ya identificados por el Instituto Nacional del Emprendedor para la operación del FNE.

Además, un avance significativo del FNE, y que puede ser una buena referencia para los otros programas del grupo temático, es la identificación de sectores estratégicos y con potencial de futuro en cada una de las entidades federativas, lo que permite el reconocimiento de las necesidades de atención diferenciada por entidad, según su vocación productiva.

Los resultados del presupuesto ejercido del FNE en el periodo 2009-2014 por entidad federativa muestran una concentración de los recursos hacia las entidades con las zonas industriales, de servicios y comerciales más grandes del país. Este resultado revela que los apoyos se destinan, principalmente, hacia las zonas del país donde se presenta mayor concentración de la actividad económica, lo cual refuerza las economías de aglomeración de las grandes ciudades, en detrimento de un desarrollo regional equilibrado.

Otra recomendación enfocada a mejorar la complementariedad entre los programas evaluados es buscar que el PROIND establezca con precisión el tamaño de las empresas que se atenderán, con el propósito de diferenciar las intervenciones del FNE dirigidas a las MIPYMES de los sectores maduros en las entidades federativas donde éstos son áreas estratégicas.

Por otro lado, con base en la experiencia de la CORFO de Chile, que pactó una alianza con el Ministerio de Relaciones Exteriores para crear un programa dirigido a que pequeñas empresas extranjeras con potencial de crecimiento se instalaran en ese país, a fin de recibir capacitación y convivir con emprendedores locales y, así, potenciar el ecosistema empresarial, se sugiere que el FNE, el PRODIAT y el Fondo ProMéxico evalúen la posibilidad de incorporar una vertiente de apoyo en la cual se implemente una campaña de difusión en el extranjero para atraer pequeñas empresas extranjeras en los sectores de alta tecnología que ofrezcan bienes intermedios que actualmente se importan y que, mediante efectos de difusión tecnológica, fomenten el desarrollo de innovaciones en procesos y productos para lograr que más empresas pequeñas y medianas en estas industrias se integren como proveedores a cadenas globales de valor.

Además, se puede considerar el Programa de Emprendimientos Locales diseñado por la Cooperación de Fomento de la Producción de Chile, el cual apoya proyectos individuales que reúnan entre diez y veinte emprendedores de una localidad determinada. Considerando que el FNE ha creado bolsas regionales para que los recursos no se concentren en entidades federativas con el mayor nivel de desarrollo, debido a que presentan proyectos más rentables en comparación con los de otras entidades, se sugiere que el FNE evalúe la posibilidad de incorporar una modalidad de apoyo que opere con base en un esquema de oferta y no de demanda; esto, con el propósito de incentivar emprendimientos en localidades con baja presencia de MIPYMES y alcanzar un crecimiento económico equilibrado entre las regiones del país.

Finalmente, una parte de los apoyos del PROSOFT está dirigido a sectores estratégicos maduros o dinámicos que están en la cobertura del FNE, el PRODIAT y el PROIND, ya que las empresas de los sectores atendidos por estos programas son usuarias de tecnologías de la información y conforman la demanda del ecosistema de éstas; por ello, se sugiere

que el PROSOFT se coordine con el FNE, el PRODIAT y el PROIND a fin de dar prioridad al apoyo en los sectores que también son estratégicos para estos programas y, con ello, elevar de modo significativo la competitividad de estos sectores.

## Referencias bibliográficas

Comité Técnico del Fideicomiso Público considerado entidad paraestatal denominado ProMéxico (2012). Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del programa de proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera, "Fondo ProMéxico". Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/LO2013FPROMEXICO.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014). *Inventario Federal de Programas y Acciones 2014*. Recuperado el 18 de abril de 2016, de <http://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

\_\_\_\_\_ (2015a). Evaluación específica de desempeño del Programa Fondo Nacional Emprendedor. Recuperado el 19 de abril de 2016, de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SE/S020\\_FONDO\\_EMPRENDEDOR/S020\\_FONDO%20EMPRENDEDOR\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SE/S020_FONDO_EMPRENDEDOR/S020_FONDO%20EMPRENDEDOR_IC.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015b). Evaluación específica de desempeño del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software. Recuperado el 19 de abril de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SE/S151\\_PROSOFT/S151\\_PROSOFT\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SE/S151_PROSOFT/S151_PROSOFT_IC.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015c). Evaluación específica de desempeño del Programa para el Desarrollo de la Productividad de las Industrias Ligeras (PROIND). Recuperado el 19 de abril de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SE/U003\\_PROIND/U003\\_PROIND\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SE/U003_PROIND/U003_PROIND_IC.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015d). Evaluación específica de desempeño del Programa para el Desarrollo Tecnológico de la Industria. Recuperado el 19 de abril de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SE/S220\\_PRODIAT/S220\\_PRODIAT\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SE/S220_PRODIAT/S220_PRODIAT_IC.pdf)

- \_\_\_\_\_ (2015e). Evaluación específica de desempeño del Programa Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera. Recuperado el 19 de abril de 2016 de [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SE/U004\\_PROMEXICO/U004\\_PROMEXICO\\_IC.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SE/U004_PROMEXICO/U004_PROMEXICO_IC.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2015f). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*. Resumen ejecutivo, México. Recuperado el 9 de marzo de 2016 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015g). *Medición de la pobreza, Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salarios (ITLP-IS) (2015)*. Recuperado el 19 de abril de 2016, de [http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP-IS/2015/3er\\_trim\\_2015/Nota\\_ITLP\\_IS.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP-IS/2015/3er_trim_2015/Nota_ITLP_IS.pdf) Fondo ProMéxico (2012) *Libro blanco de la administración y operación del Fondo ProMéxico 2009-2012*. Recuperado el 27 de mayo de 2016 de [http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe\\_APF/sectorial/PROMEXICO/lb\\_fondo\\_promexico.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/sectorial/PROMEXICO/lb_fondo_promexico.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2015a). Consideraciones sobre la evolución del presupuesto. Recuperado el 27 de mayo de 2016 de <http://www.promexico.gob.mx/documentos/marco-legal/fpm-nota-autoevaluacion-it-2015.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2015b) Cuantificación de la cobertura 2008-2014. Recuperado el 27 de mayo de 2016 de <http://www.promexico.gob.mx/documentos/marco-legal/fpm-nota-autoevaluacion-it-2015.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2015c) Documento diagnóstico IED 2013-2014. Recuperado el 27 de mayo de 2016 de <http://www.promexico.gob.mx/documentos/marco-legal/fpm-nota-autoevaluacion-it-2015.pdf>
- Gereffi, G. (1999). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*, vol. 48, núm. 1, pp. 37-70.

Gobierno de Chile, Cooperación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO) (2012a). *Manual Programa de Emprendimientos Locales*. Recuperado el 27 de mayo de 2016 de <http://www.corfo.cl/programas-y-concursos/programas/programa-de-emprendimientos-locales-pel>

\_\_\_\_\_ (2012b). Bases Programa Start Up Chile, pp. 9-14. Recuperado el 27 de mayo de 2016 de <http://www.corfo.cl/programas-y-concursos>.

Gobierno de Corea (2014). 2014-2018 Local Industry Development Plan. Recuperado el 27 de mayo de 2016 de [www.investkorea.org](http://www.investkorea.org)

Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) (2015a). Consideraciones sobre la evolución del presupuesto. Recuperado el 27 de mayo de 2016 de <http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/reglas/sub1it15.pdf>

Lineamientos del Programa para el Desarrollo de la Productividad de las Industrias Ligeras. *Diario Oficial de la Federación*, 17 de octubre de 2014. México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). *Temas y políticas clave sobre PYMEs y emprendimiento en México*. OECD Publishing. Recuperado el 27 de mayo de 2016 de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204591-es>

\_\_\_\_\_ (2015a). *OECD Compendium of Productivity Indicators 2015*. París: OECD Publishing. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <http://ifuturo.org/documentacion/productivity%20indicators.pdf>

\_\_\_\_\_ (2015b) Productivity Statistics (database). Recuperado el 27 de mayo de 2016 de <http://www.oecd.org/std/productivity-stats/>

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013. México.

Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) (2013-2018). *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2013. México.

Reglas de operación del Programa Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2014. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2013. México.

Reglas de operación del Programa para el Desarrollo Tecnológico de la Industria (PRODIAT) para el ejercicio fiscal 2014. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013. México.

Reglas de operación del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) para el ejercicio fiscal 2014. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013. México.

Secretaría de Economía (2015a). Cuarto informe trimestral para el ejercicio fiscal 2014 sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de metas y objetivos con base en los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y de otros subsidios a cargo de la Secretaría de Economía. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de <http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/reglas/sub1it15.pdf>

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2012). *The software industry and developing countries*. Information Economy Report 2012. Nueva York: United Nations. Recuperado el 27 de mayo de 2016 de [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2012\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2012_en.pdf).

Xu, B. (2000). Multinational enterprises, technology diffusion, and host country productivity growth. *Journal of Development Economics*, vol. 62, pp. 477-493.

Anexo 1. Comparativo de los Programas Federales de Fomento Empresarial, México, 2014

| Programa   | Grupos de atención | Ámbito de atención | Bienes o servicios otorgados  | Tipo de apoyo otorgado   | Entidades federativas donde opera el programa   |
|--|--------------------|--------------------|---|--------------------------|---|
| Fondo Nacional Emprendedor (FNE)   | Empresas           | Rural y urbano     | Asesoría técnica, capacitación, financiamiento de proyectos productivos | Monetario y no monetario | Todas las entidades federativas   |
| Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)                 | Empresas           | Rural y urbano     | Subsidios   | Monetario                | Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas |
| Programa para el Desarrollo Tecnológico de la Industria (PRODIAT)                  | Empresas           | Rural y urbano     | Subsidios   | Monetario                | Todas las entidades federativas   |
| Programa para el Desarrollo de la Productividad de las Industrias Ligeras (PROIND) | Empresas           | Rural y urbano     | Subsidios   | Monetario                | Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Puebla, Querétaro, Sonora y Zacatecas  |
| Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera (Fondo ProMéxico) | Empresas           | Rural y urbano     | Subsidios   | Monetario                | Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Guanajuato, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora   |

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014.

Anexo 2. Presupuesto ejercido de los programas de fomento empresarial,  
2009-2014

| Año                                  | FNE     | PROSOF<br>T | PRODIA<br>T | PROIND  | Atracción<br>de IED | Total 5<br>programa<br>s |
|--------------------------------------|---------|-------------|-------------|---------|---------------------|--------------------------|
| 2009                                 | 0.00    | 601.64      | 1269.45     | 2163.19 | 1223.51             | 5257.79                  |
| 2010                                 | 0.00    | 673.64      | 139.36      | 158.95  | 22.73               | 994.68                   |
| 2011                                 | 0.00    | 710.07      | 151.13      | 353.7   | 161.37              | 1376.27                  |
| 2012                                 | 0.00    | 763.83      | 25.28       | 433.63  | 250                 | 1472.74                  |
| 2013                                 | 0.00    | 678.69      | 53.46       | 414.28  | 188.51              | 1334.94                  |
| 2014                                 | 9488.24 | 680.15      | 201.91      | 49.13   | 530.52              | 10949.95                 |
| Distribución por<br>ciento en 2014   | 86.7    | 6.2         | 1.8         | 0.4     | 4.8                 | 100.0                    |
| Acumulado 2009-<br>2013              | 0.00    | 3427.87     | 1638.68     | 3523.75 | 1846.12             | 10436.42                 |
| Distribución por<br>ciento 2009-2013 | 0.0     | 32.8        | 15.7        | 33.8    | 17.7                | 100.0                    |
| Acumulado 2009-<br>2014              | 9488.24 | 4108.02     | 1840.59     | 3572.88 | 2376.64             | 21386.37                 |
| Distribución por<br>ciento 2009-2014 | 44.4    | 19.2        | 8.6         | 16.7    | 11.1                | 100.0                    |

Fuente: Elaboración de Vicente de Jesús Cell Reyes para el CONEVAL con base a las fichas de monitoreo de los programas de fomento económico de la Secretaría de Economía. Millones de pesos a precios constantes promedio de 2012 conforme al INPC.