



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los
**Programas Federales
dirigidos al Fomento
Empresarial 2010-2011**





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

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

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Hortensia Pérez Seldner
Liv Lafontaine Navarro
Érika Ávila Mérida
Clemente Ávila Parra

CONSULTOR EXTERNO

Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.
Guillermo M. Cejudo

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la revisión de este documento.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Fomento Empresarial 2010

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Fomento Empresarial 2010*, México, D.F. CONEVAL, 2012.

Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Fomento Empresarial 2010

Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011

Introducción

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, proporcionando una visión de las interacciones entre distintos programas sociales federales, se desarrollaron las *Evaluaciones Integrales* para las veintiún temáticas definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).¹

La *Evaluación Integral* facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática, mediante la interpretación de los resultados en un contexto más amplio.

El documento aborda estos aspectos:

- a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. Explica, de manera sucinta, el contexto, causas y efectos del objetivo de los programas y el problema o necesidad que atienden.
- b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Analiza la pertinencia del diseño los programas, respecto de la atención a la problemática y si forman parte de una estrategia articulada.
- c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Valora los resultados de los programas en una visión integral, y señala los avances realizados en términos de la problemática que buscan solucionar.

¹ Al final del documento se presentan los programas que integran las veintiún temáticas.

- d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Identifica los principales retos y recomendaciones de los programas, que sean factibles en función de atender la problemática.
- e) Buenas prácticas externas. Señala cuáles son las buenas prácticas en diseño, operación o evaluación de programas similares instrumentados en México u otros países, destacando las que puedan ser útiles para mejorar el desempeño de los programas.

Este documento presenta la *Evaluación Integral del Desempeño (EED)* de los seis *Programas Federales dirigidos al Fomento Empresarial 2010*, elaborada a partir de la realizada por el Dr. Guillermo M. Cejudo con información de las *Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011* y otras fuentes externas de información pertinente.

Los programas considerados para el análisis son de la Secretaría de Economía (ECONOMÍA) y se muestran en este cuadro:

Cuadro 1. Programas federales dirigidos al fomento empresarial 2010

No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (PCEZM)	ECONOMÍA	U	002
2	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	ECONOMÍA	S	020
3	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	ECONOMÍA	S	151
4	Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales (PROIND)	ECONOMÍA	U	003
5	Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	ECONOMÍA	S	214
6	Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	ECONOMÍA	S	220

a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

Como parte de esta evaluación integral, se analizaron seis programas de fomento empresarial de la Secretaría de Economía; en general, los de este grupo temático atienden dos temas principales: crear empleos y fomentar la competitividad.

Empleo

En 2010, la tasa de desocupación en México superó el 5 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), la más alta en una década (inferior al 3 por ciento) y mayor que la de inicios del sexenio (ligeramente superior a 3 por ciento). En el país, el 99.6 por ciento de las unidades económicas son micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que generan 52 por ciento del PIB y el 72 por ciento del empleo.² Al ser las MIPYMES la principal fuente de empleo, su crecimiento y fortaleza son fundamentales. Sin embargo, para su crecimiento enfrentan obstáculos, como el acceso al financiamiento. Según la Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio del Banco de México, las principales causas de que las empresas no soliciten crédito bancario son restricciones en las condiciones de acceso al crédito, deterioro en la situación actual de la empresa y las altas tasas de interés.³

De los programas, dos tienen como objetivo la creación de empleo: el Fondo PYME mediante apoyos a empresas y el PCZEM por medio del fortalecimiento del mercado interno. Otras políticas de generación de empleo mediante el apoyo a pequeñas empresas y/o el apoyo a emprendedores de escasos recursos son: a) Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, un programa de la Secretaría de la Reforma Agraria que fomenta que los jóvenes de zonas rurales desarrollen agroempresas rentables y sustentables; el programa apoya a los jóvenes emprendedores mediante capacitación, adquisición o renta de derechos parcelarios, e insumos o servicios de acompañamiento empresarial;⁴ b) Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, que respalda

² Pavón, 2010.

³ Cifras de la Encuesta del Banco de México señalan que, en 2009, el crédito bancario sólo representó 15% de los fondos de las empresas, mientras que la Banca de Desarrollo participó con 2% de financiamiento. No obstante, tan solo en 2009, Nacional Financiera (NAFIN) aprobó créditos para actividades empresariales por más de 160 millones de pesos (Pavón, 2010).

⁴ www.inforural.com.mx.

las iniciativas productivas de emprendedores de escasos recursos mediante proyectos productivos, consolidación de empresas sociales y esquemas de financiamiento;⁵ c) Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, también de la Secretaría de Economía, cuyo objetivo es contribuir al establecimiento y consolidación del sector microfinanciero para apoyar poblaciones urbanas o rurales, iniciativas productivas y emprendedores en situación de pobreza, y por consiguiente mejorar las condiciones de vida al crear oportunidades de autoempleo, generación de ingresos y empleo.⁶

Por su parte, el PCEZM se complementa con otros cuatro programas que, por medio de apoyos gubernamentales, hacen más atractivas las zonas marginadas.

Dos de ellos son administrados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI):

a) Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI): tiene por objetivo contribuir a que las mujeres indígenas incrementen su participación en la toma de decisiones mediante la instalación de proyectos productivos.

b) Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI): dirigido a productores indígenas organizados que requieren apoyos económicos para mejorar su producción e inserción en los mercados. La estrategia principal es colaborar con dependencias de los tres órdenes de gobierno y organizaciones civiles, para incrementar los recursos y apoyos disponibles para productores indígenas.

Los dos restantes están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL):

a) Programa de Opciones Productivas, que contribuye a elevar la calidad de vida e ingreso de la población en condiciones de pobreza patrimonial mediante el desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingresos sostenibles y la focalización de los recursos asignados a proyectos productivos de personas, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones de productores en condiciones de pobreza patrimonial.

⁵ www.fonaes.gob.mx

⁶ www.pronafim.gob.mx

b) Programa de Guarderías y Estancias Infantiles, que busca contribuir a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el trabajo de madres y padres con ingresos menores a seis salarios mínimos con hijos entre uno y tres años de edad. Ofrece asimismo apoyos para la adecuación de espacios en centros de cuidado y atención infantil, y otorga al responsable de la estancia un subsidio mensual por niño beneficiado.

Competitividad

El segundo problema que estos programas intentan atender es el de la baja competitividad en algunos sectores específicos. De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global 2010-2011 del Foro Económico Mundial, en competitividad México se encuentra en la posición 66 de 139 países; encima, retrocedió seis posiciones con respecto al periodo 2009-2010.

El Reporte de Competitividad Global se compone de doce pilares agrupados en tres categorías:

a) requerimientos básicos (instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, y salud y educación básica), b) potenciadores de eficiencia (educación superior y capacitación, mercados de bienes eficientes, mercado de trabajo eficiente, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica y tamaño del mercado) y por último, c) innovación y sofisticación de factores (sofisticación de negocios e innovación).

Los principales factores que afectan la competitividad en México son una burocracia gubernamental ineficiente, la corrupción e inseguridad (que forman parte del pilar de instituciones), la regulación laboral (que corresponde al pilar de mercado de trabajo eficiente) y por último, el acceso al financiamiento (que pertenece a desarrollo del mercado financiero).

Debe señalarse, sin embargo, que muchos de los problemas que explican este bajo nivel de competitividad no se originaron en acciones que puedan atenderse por estos programas, sino en problemas derivados del conjunto de leyes, de la eficacia de los sistemas de seguridad y justicia y del desempeño del conjunto de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).⁷

⁷ Por eso, como se discutirá más adelante, la posición de México en el Índice de Competitividad Global no es un indicador adecuado para medir los efectos de los programas.

También por sector el desempeño y competitividad del país presenta deficiencias. Según el Índice de Desempeño Logístico (IDL) del Banco Mundial, México se ubica en la posición 56 de 150 países evaluados, por debajo de países como Chile (32), Argentina (45) y Panamá (54). La posición de México se debe, principalmente, a deficiencias en el proceso aduanal y en los altos costos de logística del país.⁸

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las exportaciones e importaciones de productos alimenticios han crecido en 35.78 por ciento y 33.53 por ciento de 2004 a 2009, respectivamente. Esto obliga a México a mejorar la distribución de bienes, con el objetivo de que los empresarios puedan realizar el mayor número posible de entregas completas y a tiempo y, así, agregar valor a su servicio.⁹

El segundo ámbito de competitividad que atienden estos programas es el de alta tecnología. Industrias, como la aeronáutica, la farmacéutica, la de equipos de comunicaciones, la de computación, entre otras, se han convertido en fuente importante de crecimiento económico: Argentina, Brasil y México predominan en la fabricación de alta tecnología con 90 por ciento de la producción en América Latina.¹⁰

Un tercer sector es el de la industria del *software*. A principios del siglo XXI había 257 empresas que desarrollaban *software* en México, pero únicamente quince participaban en el mercado internacional y sólo cinco contaban con algún tipo de certificación del Modelo de Madurez de la Capacidad (CCM¹¹).¹²

En 2000 el mercado nacional del *software* apenas iniciaba, con un volumen de ventas de 660 millones de dólares, aproximadamente el 0.1 por ciento del PIB.¹³ Además, el 90 por ciento del *software* empaquetado provenía de empresas multinacionales. De 2001 a 2003 el sector de Tecnologías de la Información (TI) oscilaba entre los 1 600 y 1 900 millones de dólares

⁸ Secretaría de Economía, 2008.

⁹ INEGI, 2010.

¹⁰ Hill, 2002.

¹¹ Marca de servicio registrada en Estados Unidos de Patentes y Marcas por la Universidad de Carnegie Mellon (CMU) y se desarrolló originalmente como una herramienta para la evaluación objetiva de la capacidad de los procesos de los contratistas del gobierno para llevar a cabo un proyecto de *software* contratado.

¹² Mochi, 2006.

¹³ González, 2009, en <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/GonzalezLeonel.pdf>.

anuales.¹⁴ En 2001, únicamente 1.4 por ciento del PIB representaba gasto en TI, por lo cual México estaba lejos de la media mundial de 5.3 por ciento. El bajo desempeño del sector se refleja en la balanza de pagos de tecnología durante el periodo de 1995 a 2007, que revela que las importaciones superaban a las exportaciones en el sector. Por otro lado, de 2000 a 2007 la asignación presupuestal pública para Investigación y Desarrollo (IyD) experimental se ha mantenido por debajo de 0.3 por ciento del PIB.

En ese sentido, los cuatro programas restantes —PROLOGYCA, PRODIAT, PROIND y PROSOFT—atienden problemas específicos de la baja competitividad de ciertos sectores en México; específicamente, la eficiencia y competitividad de los servicios logísticos del país (PROLOGYCA), la reconversión y el crecimiento de sectores estratégicos y de alto valor agregado (PRODIAT, PROIND) y el fomento a las tecnología de la información (PROSOFT).

Algunas iniciativas contribuyen a estos esfuerzos:

- a) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA): es un órgano administrativo desconcentrado de la SAGARPA, cuyo propósito es impulsar la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo.¹⁵
- b) PIAPYME: el Centro Empresarial México-Unión Europea (CEMUE) desarrolló este programa para apoyar a las pequeñas y medianas empresas del sector del *software* con potencial exportador para el mercado europeo; es operado por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Guadalajara, el Centro de Excelencia para la Industria del Software (ESI) y la Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información (AMITI) con operaciones únicamente en el DF y Jalisco; su objetivo general es ofrecer un paquete de servicios para grupos de empresas con base en una estrategia sectorial, a fin de inducir y orientar el interés de las empresas del sector con vocación exportadora.
- c) Proyectos de exportación: el Banco de Comercio Exterior (Bancomext) cuenta con un programa de apoyo denominado Proyectos de Exportación de servicios de TI a Latinoamérica y Norteamérica; se identifican empresas con potencial, se organizan seminarios de promoción comercial a Estados Unidos y misiones exportadoras para Centro y Sudamérica.

¹⁴ ESANE Consultores, 2004.

¹⁵ www.aserca.gob.mx

d) Software Integrado (*Embedded software*): la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia A.C. (FUMEC) puso en marcha una iniciativa de desarrollo de capacidades de *software*; este proyecto pretende formar un Sistema Nacional de Fortalecimiento a la Capacidad de Generar *Embedded Software*, bajo una estructura de red de servicios que se prestan a empresas para reorientar sus actividades hacia su desarrollo.

b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática

El objetivo común de los programas evaluados está enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo: tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante a) el aumento de la productividad, b) la competencia económica, c) la inversión en infraestructura, d) el fortalecimiento del mercado interno y e) la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas. Ahora bien, cada uno de los programas tiene un objetivo específico distinto derivado del Plan Sectorial, relacionados con la generación de empleos (Fondo PYME), el fomento a las tecnologías de la información (PROSOFT), la eficiencia y competitividad de los servicios logísticos del país (PROLOGYCA), la potenciación de la competitividad y productividad de las industrias de alta tecnología, la contribución al desarrollo económico de México mediante los sectores industriales (PRODIAT, PROIND), así como promover el empleo en Zonas Marginadas (PCEZM).

El conjunto de objetivos de los programas evaluados no constituye un objetivo común articulado, sino que forman parte de un conjunto de estrategias del Gobierno Federal cuyo propósito es que las complementariedades de las estrategias cubran los elementos del objetivo definido en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, no es posible identificar un denominador común en los objetivos de los programas por lo que se deben articularse mejor. Dos de los programas tienen la finalidad de promover empleo en zonas marginadas (PCEZM) y contribuir al crecimiento económico (Fondo PYME). Otro intenta elevar la eficiencia logística de las empresas: contribuir al desarrollo de los servicios logísticos al elevar la eficiencia en su gestión (PROLOGYCA). Los tres restantes apoyan a sectores industriales específicos: tecnologías de la información (PROSOFT), industrias de Alta Tecnología (PRODIAT), y los sectores industriales (PROIND). La

claridad de los objetivos de los dos primeros programas (que buscan, directamente, generar empleos) contrasta con la ambigüedad en los objetivos de los restantes.

Cabe señalar que el sector al que se dirige el PROSOFT ha crecido en los últimos diez años. En este sentido, ha sido un elemento importante para entender el desarrollo de la industria aunque no el único. Es necesario incluir otros factores, como la evolución histórica del mercado en el plano nacional e internacional, las características de las empresas, su distribución regional, las competencias de los profesionistas y técnicos empleados, y las características de las instituciones relacionadas con el sector.¹⁶

Resulta difícil valorar la contribución de los tres programas restantes (PROLOGYCA, PROIND y PRODIAT), dirigidos a fortalecer la competitividad en distintos sectores industriales. No se cuenta con elementos para analizar si las actividades que desarrollan son suficientes para atender el problema de competitividad en su sector, principalmente porque sus herramientas de monitoreo presentan oportunidades de mejora.

Se entiende que algunos programas generan beneficios indirectos o externalidades positivas que no se ven reflejados en una mayor cobertura. No obstante, los programas del grupo temático en general sufren problemas en la definición y cuantificación de la Población Potencial y Objetivo y tienen cobertura limitada, excepto el Fondo PYME, que en 2010 atendió a más de 300 mil empresas.¹⁷

c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto

Existen dos fortalezas comunes a todos los programas: a) la atención de los aspectos susceptibles de mejora a programas derivados de evaluaciones externas y b) la definición de procedimientos y criterios para el otorgamiento de apoyos.

En todos los casos, ha sido posible identificar que, derivado del ejercicio de evaluación, los programas llevan a cabo acciones que mejoran su diseño, la calidad de sus indicadores, sus

¹⁶ Hualde y Mochi, 2008: 335.

¹⁷ Se comenta más al respecto en la sección de *Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado*.

procesos de gestión y la definición de sus poblaciones. Esto ha generado, sobre todo en los programas más consolidados, un proceso sucesivo de mejoras que incide en los resultados y en el proceso de evaluación, aprovechando las virtudes de un sistema de evaluación en acción que genera recomendaciones puntuales, valoradas e incorporadas por los programas.

De igual manera, para el otorgamiento de apoyos se ha realizado un esfuerzo para definir procedimientos y criterios, ya sea en las reglas de operación, en documentos internos o mediante modelos paramétricos, como el PROSOFT. Se trata de un atributo fundamental en programas que responden por demanda y que, por tanto, corren el riesgo de generar apoyos con base en decisiones discrecionales. El esfuerzo para definir requisitos, fijar procedimientos y establecer criterios es notable. Esta fortaleza podría consolidarse en dos sentidos: al institucionalizarla mediante la definición de los procedimientos y criterios en las reglas de operación y lineamientos, según corresponda (y no sólo en documentos internos), y al evitar que los requisitos se conviertan en barrera de entrada y los procedimientos consuman demasiado tiempo.

Asimismo, el Fondo PYME destaca por ser el único programa del grupo que cuenta con una evaluación rigurosa de impacto, además de que opera con una oferta diferenciada para el tipo de beneficiario y está presente en todas las entidades federativas.

En relación con la institucionalización de los programas, cabe resaltar que dada su antigüedad y los ajustes que se han hecho al diseño y operación del Fondo PYME, este programa ha alcanzado estabilidad en su diseño —con ajustes importantes, que no afectan la lógica del programa— y certidumbre en su operación. Los beneficiarios conocen las reglas y procedimientos, y los criterios se aplican con regularidad. Todo ello redundando en un desempeño adecuado y en la posibilidad de aprendizaje y corrección en el camino. Por su parte, PROSOFT ha alcanzado altos niveles de institucionalización, y a pesar de los sucesivos cambios de adscripción, se han atendido varias recomendaciones de evaluaciones anteriores.

d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado

La evaluación de estos programas reveló un conjunto de retos comunes, aunque de importancia diferenciada, pues, como ya se expresó, a lo largo de varios años en algunos se han realizado adecuaciones sucesivas, como Fondo PYME, PROSOFT y, en menor medida, PROLOGYCA; gracias a ello, tienen mejor desempeño que el resto que, por ser programas nuevos, enfrentan desafíos que atañen al núcleo de su diseño y propósito.

- *Definir de manera precisa los objetivos.* Fondo PYME y PCEZM tienen un objetivo muy claro: crear empleos. El resto de los programas tienen objetivos ambiguos que no se traducen en mediciones precisas, sino en aproximaciones de su desempeño. Sería deseable redefinir los objetivos en términos más concretos: empleos generados, empresas creadas, niveles de productividad, eficiencia logística, entre otros.
- *Precisar la definición y cuantificación de su Población Potencial, Objetivo y Atendida.* Contar con una Población Objetivo definida y cuantificada es el primer paso para que el programa pueda dimensionar el tamaño del problema que se desea atender, se calculen los recursos necesarios y se establezcan las prioridades. Esto permite, en el caso de los programas que actúan por demanda, que el ejercicio de los recursos sea priorizado y que se establezcan metas adecuadas. Asimismo, a excepción del Fondo PYME y el PCEZM, los programas no diferencian claramente la Población Potencial y la Población Objetivo. Esto se debe a que se han tratado como sinónimos a partir de la interpretación del artículo 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).¹⁸ La definición de ambas poblaciones es una herramienta de uso continuo para la planeación y mejora del desempeño del programa. En cuanto a la cuantificación de las poblaciones, se recomienda definir criterios, así como unificar su unidad de medida dentro del programa. La tarea puede ser complicada debido a los distintos destinatarios de los apoyos. Sin embargo, la población beneficiaria por programa debe ser única, considerando los esquemas de intermediación que la mayor parte de estos programas operan.

¹⁸ Artículo 57 de la LFPRH: Los ejecutores de gasto deberán sujetarse a los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, salvo que se realicen adecuaciones presupuestarias en los términos que señala este Capítulo y los artículos 19, 20 y 21 de esta Ley.

- *Fortalecer la difusión de los programas.* El alcance de los programas es reducido (a excepción de Fondo PYME). Una de las formas de atender este reto es mediante mejores estrategias de difusión de los programas. Es claro que se trata de programas que actúan en función de la demanda. Precisamente por ello es necesario que los programas estimulen esa demanda y no dependan exclusivamente de los organismos intermedios. El Fondo PYME puede ser una fuente de buenas prácticas, pues tiene un repertorio de estrategias que han permitido rebasar sus metas de cobertura. De no fomentar mayor participación de empresas y sectores en los programas, se enfrenta el riesgo, en el peor de los casos, de que los programas sean capturados por los beneficiarios o, por lo menos, de no llegar a todos los beneficiarios posibles, sobre todo los menos familiarizados con la operación de los programas.

Recomendaciones

- *Institucionalización de los programas.* El PROLOGYCA ha redefinido recientemente su propósito, en tanto que PCZEM es un programa nuevo en proceso de consolidación. En ambos casos, es importante desarrollar un diseño y operación estables que permitan dar continuidad al programa y generar certidumbre en su funcionamiento.
- *El PRODIAT y el PROIND tienen que buscar mejorar la institucionalización dado que por ser programas más recientes cuentan con un área de oportunidad relevante.* El apoyo a la industria molinera por parte del PRODIAT promueve la producción del sector industrial molinero y coadyuva a contener el alza de precios del nixtamal y, por tanto, del precio de la tortilla de maíz. Sin embargo, más allá de lo deseable o necesario de estas intervenciones del Gobierno Federal para apoyar ciertos sectores industriales, el objetivo del programa es potenciar la competitividad y productividad de las industrias de alta tecnología. En este sentido, si se considera necesario contar con un mecanismo que permita apoyar presupuestalmente a ciertos sectores afectados por coyunturas económicas, se debe generar un instrumento específico para ello, con reglas claras y mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas, a fin de utilizar los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

Mejorar y sistematizar la información sobre los beneficiarios

Dado el diseño de la mayoría de los programas, es deseable contar con información desagregada y sistematizada sobre los beneficiarios y sectores industriales que apoyan. Sin duda, uno de los requerimientos de información que llevaría a valorar mejor el desempeño de los programas y fomentar la rendición de cuentas sería un padrón de beneficiarios que permitiera conocer la Población Atendida, el tipo de empresas apoyadas y, con ello, identificar posibles sesgos u omisiones.

e) Buenas prácticas externas

A continuación se exponen las buenas prácticas internacionales en materia de creación y preservación del empleo, desarrollo de la industria del *software*, apoyo a PYMES, apoyo al sector logístico y de abasto, y apoyo a sectores de alta tecnología.

Empleo

- *Capacitación*: de acuerdo con una encuesta realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (BM), la mayoría de los países instrumentaron, o ampliaron, las políticas de entrenamiento, capacitación y asistencia para la búsqueda de empleo. Los programas de entrenamiento se concentraron en la población de jóvenes y personas desempleadas. En este sentido, Colombia duplicó el número de puestos para recibir entrenamiento, mientras que en Chile y Costa Rica, esta política se dirigió a empresas afectadas por la crisis, y se complementó con estímulos para la conservación del empleo.¹⁹
- *Creación de empleos*: la práctica más recurrida, de acuerdo con la encuesta de la OIT y el BM, fue extender facilidad de créditos y apoyos a las PYMES como trato preferencial por las instituciones públicas de financiamiento (Estonia, Letonia y Polonia se encuentran

¹⁹ McKenzie y Robalino, 2010.

en este grupo) o reducción de impuestos (Rumania). La práctica de subsidiar los salarios de los empleados de nuevo ingreso fue la menos recurrida, usada principalmente en Europa y Asia Central; en América Latina, México y Chile recurrieron también a esta práctica.²⁰

- *Protección del ingreso*: las medidas de protección del ingreso fueron las que mostraron mayor variedad. Por ejemplo, extender el monto o la duración de los auxilios para el desempleo, transferencias monetarias, reducir la edad para el retiro, medidas adicionales de protección social, subsidiar los seguros de salud y, por último, transferencias en especie. Las transferencias monetarias fueron más comunes en América Latina, donde quince países aplicaban algún tipo de política de transferencias monetarias condicionadas; todos estos aumentaron el monto de la transferencia para proteger los ingresos de sus poblaciones más pobres. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las medidas de ayuda para los desempleados fueron la práctica más frecuente.²¹
- *Protección del empleo*: por último, las alternativas para proteger los puestos de trabajo fueron los subsidios a los trabajos y compartir puestos. La mayoría de los países de la OCDE optó por algún tipo de subsidio para proteger los empleos, principalmente por medio de reducciones en las contribuciones a la seguridad social. Por ser una nueva herramienta la opción de compartir los puestos de trabajo recibió gran atención y el programa más comentado fue el de Alemania. Ésta recibió el crédito de haber permitido que las empresas alemanas aceleraran su producción durante la primera fase de la recuperación económica; políticas similares se adoptaron en Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Polonia y Turquía.²²

Desarrollo de la industria de software y circuitos

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem.*

China: Ofrece apoyo a la industria del *software* con facilidad para inversiones, financiamiento, impuestos, tecnología industrial, exportaciones y certificación de empresas de *software*. El gobierno ha favorecido sociedades y la colaboración con compañías extranjeras que asesoren en el desarrollo de las compañías chinas de *software*. El gobierno chino ha apoyado a su industria combatiendo la piratería. Asimismo, esta estrategia ha sido complementada con una política educativa que pretende facilitar el acceso a las TI a toda la infancia china a partir del nivel primaria.²³

Las dependencias encargadas de la conducción de la política de *software* son el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el de Información. Ambos supervisan las siguientes líneas de acción: a) desarrollo de *software* (como sistemas operativos, administración de bases de datos y *middleware*), b) promoción de productos de sistema completo en los campos de computación, c) aplicación de redes y seguridad nacional, d) aumentar el número de derechos de propiedad de *software* independientes, así como su porcentaje de mercado, e) sistemas de procesamiento de información e inteligencia, f) administración de contenidos y de información digital y g) servicios de tecnologías de *software*.

India: el sector tiene la ventaja de contar con excelentes respaldos gubernamentales, lo que reduce significativamente los costos. Algunas ventajas de trabajar en el sector son que las ganancias por exportaciones de este rubro están exentas de impuestos. El sector de las TI es considerado uno de los principales motores de la economía india y, por tanto, goza de distintos tipos de apoyo gubernamental, disponibles para las unidades productivas localizadas dentro de las Zonas Económicas Especiales (ZES). Éstas son áreas donde la producción para exportar está exenta de varias normas y regulaciones gubernamentales relativas al comercio exterior. Tienen una gran flexibilidad de operaciones y pueden importar bienes y capitales libres de impuestos. El movimiento de bienes de las ZES y hacia las ZES es ilimitado. Las unidades productoras de las ZES tienen la obligación de exportar toda su producción. Otro esquema desarrollado por el gobierno es el de la instalación de parques de tecnología de *software*. Una de sus ventajas es la eliminación de impuestos sobre todos los bienes importados que allí se distribuyen, facilidades de infraestructura (como canales de comunicación de información de alta

²³ Unión Europea, 2008, en www.fassbinder-project.eu185

velocidad, entre otros). Una gran ventaja de India es que opera una de las redes de telecomunicaciones más grandes del mundo.

Las políticas progresivas de liberalización de la economía de este país han sido fundamentales para que avance en su integración con la economía mundial, lo que a su vez ha sido un motor importante del desarrollo del sector de *software* en el país.²⁴

Corea del Sur: de acuerdo con la OCDE, el país tiene una tradición en elaborar planes de desarrollo con respecto al sector de las TI. El último se llama *e-Corea Visión 2006* y se concentra en la proliferación de las TI: aumentar la capacidad de los ciudadanos para usarlas, expandir su alcance a todas las industrias y al sector público, reformar las reglas para que favorezcan la sociedad de la información, asegurar la seguridad y confiabilidad del ciberespacio, avanzar hacia la nueva generación de infraestructura en telecomunicaciones. Se ha fomentado el uso de las TI a través de los *e-negocios*; por ejemplo, se ha impulsado el uso de las TI en todas las industrias del país (textiles, electrónicos, construcción, finanzas, agricultura, pesca, etc.), se ha promovido su adopción por PYMES —que se habían rezagado en aprovechar los beneficios de las TI—, y se han creado estándares para la conexión de redes entre industrias como la banca, distribución, transportes, manufactura, etc. Dada la gran ventaja del país en infraestructura de banda ancha, Corea del Sur impulsa que todas las industrias del país se aprovechen de esto. Se han diseñado varias políticas para implementar las TI en cada ministerio del gobierno. Todas estas políticas son supervisadas y coordinadas por el Primer Ministro con el apoyo y consejo del ministro de Información y Comunicación Nacional. Las principales líneas de política se concentran en a) infraestructura, investigación y desarrollo, b) tecnologías, equipamiento y *software*, c) e-gobierno, d) fuentes abiertas y e) estándares. En el rubro de *software* el gobierno coreano ha establecido la deducción de impuestos entre 3 y el 7 por ciento en las inversiones relativas al equipamiento de TI y las inversiones en empresas relativas al desarrollo de *software*. Al mismo tiempo, cada ministerio tiene una estrategia para desarrollar y distribuir nuevos productos de *software*; de hecho, el Ministerio de Información se encarga de aumentar la competitividad de los mercados emergentes facilitando el uso de *software* de última generación. En algunos casos se fomenta el uso específico de cierto *software* y métodos; por ejemplo, se incentiva que las empresas usen servicios de TI ofrecidos por proveedores de aplicaciones y renten distinto *software* en línea.²⁵

²⁴ Unión Europea, 2008, en www.fassbinder-project.eu185

²⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2006.

Israel: se incorporó “como productor de *software*, pues contaba con recursos tecnológicos de punta, desarrollada en proyectos de Investigación y Desarrollo (IyD) de la industria militar y un amplio componente de angloparlantes. Los objetivos que perseguía el gobierno israelí eran comercializar la tecnología militar, crear una industria de exportación y emplear a decenas de miles de programadores (inmigrantes rusos). Aprovechó la creciente demanda de tecnología de *software* (seguridad de la información) en Estados Unidos, donde la economía de redes se ha convertido en un lugar común. Para lograr lo anterior, el gobierno creó programas de inversión de riesgo (el YOZMA) como fuentes de financiamiento; estableció alianzas de programas con el Banco Mundial y desarrolló parques tecnológicos. En 2001 los ingresos por exportaciones de *software* ascendieron a tres mil millones de dólares principalmente por productos y licencias de tecnología.”²⁶

Irlanda: inició el desarrollo de este “sector en los setenta; el objetivo principal que pretendía el gobierno era la creación de empleos en todos los niveles, encontrando un nicho para ello en el sector del *software*. La condición de ser angloparlante sirvió para redireccionar el flujo de tecnología de Estados Unidos y de Asia hacia la Unión Europea, adaptando los productos al entorno local y apoyando a las empresas transnacionales a resolver los problemas del idioma, además de ofrecer costos de telecomunicaciones más bajos que los del continente europeo. Para que las empresas transnacionales dedicadas a la producción de *software* se instalaran en Irlanda, el gobierno les ofreció una serie de incentivos entre los que destaca la reducción de los impuestos y apoyos para la IyD. En 2001 las compañías locales exportaron 1 300 millones de dólares, en su mayoría productos de *software*”²⁷.

Apoyo a pequeñas y medianas empresas

Estados Unidos: el Programa de Vinculación de Negocios consiste en realizar ferias y eventos en los que las MIPYMES se relacionan con agentes de contratación y compras, tanto del gobierno federal como de las grandes corporaciones instaladas en el país. Estas ferias no tienen ningún costo para el gobierno, ya que las empresas contratistas son responsables de la

²⁶ Bustos Gutiérrez, 2006.

²⁷ *Ibidem*.

organización y promoción. La parte innovadora del programa es la participación de dos grandes empresas (SCORE y Hewlett Packard) que asesoran y preparan a los micro, pequeños y medianos empresarios en aspectos estratégicos para que puedan cerrar contratos con las corporaciones.²⁸

Chile: el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) promueve la formación de redes entre PYMES y grandes empresas de productos y servicios. El objetivo del programa es que las grandes empresas impulsen a aquellas PYMES que son sus proveedores para que se capaciten e incrementen su productividad. Del programa destaca que las empresas grandes solicitan el apoyo e invitan a sus proveedores o empresas, que pueden ser sus potenciales proveedores, para recibir capacitación y asistencia técnica. Esta práctica de apoyo a MIPYMES permite que éstas se comprometan y se sientan seguras de que, terminada la capacitación, tendrán la oportunidad de mantenerse como proveedores o convertirse en proveedoras de una las empresas grandes.²⁹

Taiwán: el Programa para Mejorar la Tecnología Industrial y los Recursos Humanos tiene como objetivo vincular a las PYMES con instituciones académicas e investigadores que asesoren en el desarrollo de nuevas tecnologías. El programa ayuda a que las PYMES tengan acceso a investigación de primer nivel y puedan aprovechar las oportunidades que ésta brinda. Esta política no sólo intenta incrementar la competitividad de las empresas a través de nuevas tecnologías y procesos productivos innovadores, sino que los centros académicos pongan en práctica sus conocimientos y desarrollen investigación factible para el sector económico.³⁰

Apoyo sectores logísticos y de abasto

Europa: los esfuerzos por mejorar y construir centrales de abasto se orientan principalmente a planear estratégicamente su localización (fuera de las ciudades) y accesibilidad (vías de acceso de calidad). Asimismo, se mejoran las centrales de abasto existentes, procurando instalaciones adecuadas para el almacenamiento, descargue, distribución y venta de mercancías. Las

²⁸ Canales *et al*, 2007.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

instalaciones se han adecuando con tecnología para que los productos que llegan y se distribuyen puedan permanecer en las mejores condiciones (naves y autotransporte para garantizar la cadena de frío). Esta política ha logrado que las instalaciones y dimensiones de cada espacio de los centros de comercialización estén diseñadas con base en los requerimientos que exige el comercio actual.³¹

Apoyo a sectores de alta tecnología

Taiwán: A pesar de que las PYMES representan el 97.25 por ciento del sector manufacturero taiwanés, éstas enfrentan grandes problemas de financiamiento y acceso a la tecnología. Por ello, el gobierno creó el *Small Business Innovation Research Program* (SBIR). Su objetivo es incentivar la investigación por medio de financiamiento para que las MIPYMES puedan realizar innovación en sus productos y tecnologías industriales. Los temas en los que se promueve la investigación son: electrónica, tecnologías de la información, maquinaria, productos químicos, biotecnología y servicios de innovación.³²

³¹ Secretaría de Economía, 2008.

³² Saracho *et al*, 2008.

Referencias

Banco de México, Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio. Consultado en junio de 2011 en

<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF89§or=19&locale=es>

Bustos Gutiérrez, M. (2006). *El PROSOFT: diseño de estrategias para evaluar su impacto*. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Cabrero, E. (2009). *Competitividad de las ciudades de México. La nueva agenda urbana*. México. Secretaría de Economía-CIDE.

Canales, D., Madrigal Correa, L., Saracho Martínez, A., y Valdés Galicia, C. (2007). *El tamaño importa. Las políticas pro PYMES y la competitividad*. México. Fundación IDEA-USAID.

ESANE Consultores. (2004). *Estudio del perfil de la industria mexicana de software para definir los nichos de mercado internacional acordes al perfil y competitividad de la industria*. México. Secretaría de Economía.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno, Ciudad de México. Consultado en septiembre de 2011 en www.informe.gob.mx/anexo-estadistico/

González, L. (2009). "Políticas e instituciones de apoyo al desarrollo de *clusters* de *software* en México." Preparado para presentar en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009. Consultado en junio de 2011 en

<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/GonzalezLeonel.pdf>

Hualde, A., y Mochi, P. (2008). "México: ¿una apuesta estratégica por la industria del *software*?". *Comercio Exterior*, (Vol. 58, N°. 5), pp. 335-349).

Hill, D. (2002). *Latin America: High-Tech Manufacturing on the Rise, but Outpaced by East Asia*. Arlington. National Science Foundation.

Hill, Derek. (2002), *Latin America: High-Tech Manufacturing on the Rise, but Outpaced by East Asia*, *National Science Foundation (NSF)*, Consultado en junio de 2011 en www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf02331/.

Info Rural. Consultado en junio de 2011 en www.inforural.com.mx

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Índice de Competitividad Estatal: La caja negra del gasto público. Consultado en junio de 2011 en http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). (2010). *El Sector Alimentario en México, Aguascalientes: Series Estadísticas Sectoriales*. México. INEGI.

Instituto Tecnológico Autónomo de México y Centro de Estudios de Competitividad. (2009). *Evaluación de impacto del programa para el desarrollo de la industria del software (evaluación integral 2008-2009 del PROSOFT)*. México. Secretaría de Economía.

McKenzie, D., y Robalino, D. (2010). "Jobs and the Crisis. What Has Been Done and Where to Go from Here?" *Public Policy Journals: View Point*. (Nota 325). Washington D.C. Banco Mundial.

Mochi, P. (2006). *La industria del software en México en el contexto internacional y latinoamericano*. México. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2006). *ICT Diffusion to Business, Peer Review Country Report: Korea. Working Party on the Information Economy*. Paris. Directorate for Science, Technology and Industry, Committee for Information, Computer and Communications Policy.

Pardinas, Juan. (2009). *La carrera por la competitividad en los estados*. México. CIDE-PNUD-México Estatal.

Pavón, L. (2010). *Financiamiento a las Microempresas y PYMES en México (2000-2009)*. Santiago de Chile. Serie Financiamiento del Desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Rubio, L., y Baz, V. (2005). *El poder de la competitividad*. México. CIDAC-FCE.

Saracho, A., Kessler, T., Glover, A., González, M., Mizrahi, Y., Nava, R., y Pinzón, J. (2008). *Apoyando la innovación en PYMES: el estado del arte*. México. Fundación IDEA-USAID.

Schwab, K. (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Davos. Foro Económico Mundial.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGRAPA), Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). Consultado en junio de 2011 en www.aserca.gob.mx

Secretaría de Economía. (2006). *La marcha del PROSOFT. Tecnologías de la información, motor de la economía*. México.

_____. (2008). *Agenda de Competitividad en Logística 2008-2012*. México.

_____. (2008). *Agenda de Competitividad para las Centrales de Abasto 2008-2012*. México.

_____. Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad. Consultado en junio de 2011 en www.fonaes.gob.mx.

Secretaría de Economía (SE), Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. Consultado en junio de 2011 en www.pronafim.gob.mx

Senado de la República, LVIII Legislatura (2002). *Micro, pequeñas y medianas empresas en México. Evolución, funcionamiento y problemática*. México. Senado de la República.

Unión Europea. (2008). *FASSBINDER White Book. Brussels: Sixth Framework Program, Information Societies Technology and European Union*. Consultado en junio de 2011 en www.fassbinder-project.eu185