Manual de buenas prácticas para programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

FUNDACIÓN idea

El presente manual tiene como objetivo enriquecer la información disponible a los tomadores de decisiones y administradores de programas para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) para que cuenten con el conocimiento necesario para diseñar e implementar sus programas.

El documento recoge información de la literatura, de mejores prácticas, así como entrevistas con empresarios y funcionarios. Plantea metodologías, instrumentos y modelos útiles para el diseño, implementación, evaluación y monitoreo de programas PyME.

El público al que está dirigido son servidores públicos de programas de apoyo a PyMEs. Adicionalmente, analistas, evaluadores y observadores de programas de este tipo podrán encontrar información relevante.

El documento fue elaborado por Fundación IDEA durante los mese de mayo, junio y julio del 2009. El trabajo fue coordinado por Alberto Saracho Martínez con la coautoría de Carlos Ignacio Gutiérrez Gaviria.

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de Fundación IDEA y Abt Associates y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Todos los derechos de los contenidos de este documento (incluidos los de autor) son propiedad de la Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, Fundación IDEA, A.C. y de Abt Associates.

Se prohíbe la copia, radiodifusión, descarga, almacenamiento (en cualquier soporte), transmisión, exhibición o reproducción en público, así como la adaptación o alteración del contenido de este documento bajo ningún concepto, sin la correspondiente autorización previa y por escrito de la Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, Fundación IDEA, A.C. y de Abt Associates.

Al ingresar al documento en cualquiera de sus versiones, usted acuerda que sólo puede bajar contenido para su uso personal, no comercial.

Índice

Resumen Ejecutivo **1**

Introducción **9**

1. ¿Qué son las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs)? **10**

Clasificación en México 10

Clasificación en el Mundo 12

¿Por qué son importantes las PyMEs? 12

¿Cuáles son los obstáculos al crecimiento de las PyMEs? 14

2. ¿Qué son las políticas públicas? **17**

Fallas de mercado que enfrentan las PyMEs 18

3. ¿Cómo puede el gobierno apoyar a las PyMEs? **20**

4. ¿Cómo seleccionar a los beneficiarios? **24**

Requisitos de elegibilidad 25

Criterios de selección 25

Exclusión de candidatos 26

Procesos de selección 29

5. La evaluación **30**

Herramientas de la evaluación 32

Monitoreo 32

Indicadores 32

Seis pasos para la evaluación de programas PyME 36

6. Acción gubernamental **38**

¿Qué hace el gobierno federal? 38

¿Qué pueden hacer los gobiernos estatales? 39

¿Qué pueden hacer los gobiernos municipales? 40

7. Conclusiones **41**

8. Preguntas guía para programas PyME **42**

9. Glosario **44**

10. Bibliografía **47**

Anexo 1 **50**

Acrónimos

CONEVAL- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (www.coneval.gob.mx)
IFC –Internacional Finance Corporation (www.ifc.org) / Corporación Financiera Internacional
INEGI - Instituto Nacional de Estadística y Geografía (www.inegi.org.mx)
MIPyMEs - Micro, pequeñas y medianas empresas
OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (www.oecd.org)
ONUDI – Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (www.unido.org)
PIB – Producto Interno Bruto
PyMEs – Pequeñas y medianas empresas
SCIAN - Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte
USAID - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (www.usaid.gov)

Figuras, Tablas y Recuadros del Manual

Figura 1: Presupuesto aprobado del Fondo PyME (Total anual en pesos de 2006)
Figura 2: Clasificación de empresas por tamaño
Figura 3: Cobertura de programas PyME
Figura 4: Grado de beneficiarios potenciales como apuestas y manzanas
Figura 5: Grados de PyMEs beneficiarias como apuestas y manzanas
Figura 6: Coahuila, Guanajuato y Puebla son los estados más rápidos en la apertura de una empresa (días)

Tabla 1: Clasificación de las empresas de acuerdo a su tamaño en México
Tabla 2: Características de la clasificación de PyMEs en selección de países
Tabla 3: Ranking: Obstáculos de empresas según su tamaño
Tabla 4: Fuentes de financiamiento para PyMEs en México (2005)
Tabla 5: Ventajas y desventajas de las metodologías de evaluación
Tabla 6: Seis pasos para la evaluación de programas PyME

Cuadro 1: Riesgos de la clasificación
Cuadro 2: El Dow Jones
Cuadro 3: Resolución de fallas de mercado fuera de México
Cuadro 4: Ejemplo de requisitos de elegibilidad vs. criterios de selección para un programa de innovación para PyMEs
Cuadro 5: Aplicación de criterios subjetivos
Cuadro 6: Tipos de evaluación
Cuadro 7: Diferencias entre la evaluación cualitativa y cuantitativa
Cuadro 8: Recursos para los programas de PyMEs

Resumen Ejecutivo

El crecimiento en el número de programas y los recursos destinados para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) no puede tener un impacto positivo en la economía a menos que estos apoyos estén bien diseñados e implementados, y que cuenten con la información e instrumentos suficientes para poder evaluarse.

Dado que estos programas son financiados por recursos públicos y que sus beneficiarios son empresas privadas, los programas enfocados a las PyMEs deben poder demostrar su beneficio social. El maximizar este beneficio debe convertirse en el criterio rector del diseño, implementación y evaluación de los programas. Esto se logra difundiéndolos correctamente, seleccionando apropiadamente a sus beneficiarios, contando con los instrumentos adecuados para su implementación y evaluando sus resultados.

El presente manual tiene como objetivo enriquecer la información disponible a los tomadores de decisiones y administradores de programas PyME para que cuenten con el conocimiento necesario para diseñar e implementar sus programas.

1. ¿Qué son las PyMEs?

El concepto de PyMEs se refiere al tamaño de una empresa. Para su medición no existe una fórmula internacionalmente aceptada o implementada. Cada país tiene legislaciones y políticas para clasificar a las empresas. Dependiendo del método utilizado, ésta puede ser medida por el número de empleados, monto de las ventas y/o activos, así como por una combinación de factores. Como resultado, una PyME mexicana no tiene necesariamente el mismo tamaño que una PyME de otro país.

Clasificación de las empresas de acuerdo a su tamaño en México

Estratificación				
Tamaño	**Sector**	**Rango de número de trabajadores**	**Rango de monto de ventas anuales (mdp)**	**Tope máximo combinado***
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta $4	4.6
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	Desde $4.01 hasta $100	93
	Industria y Servicios	Desde 11 hasta 50	Desde $4.01 hasta $100	95
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	Desde $100.01 hasta $250	235
	Servicios	Desde 51 hasta 100		
	Industria	Desde 51 hasta 250	Desde $100.01 hasta $250	250

***Tope Máximo Combinado = (Trabajadores) X 10% + (Ventas Anuales) X 90%.**

Fuente: Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 2009.

¿Por qué son importantes las PyMEs?

La mayoría de las empresas son, o alguna vez fueron, PyMEs. Como semilla de la actividad empresarial del país, su desarrollo y crecimiento contribuye al bienestar a través de la creación de empleos, promueve la innovación y generación de riqueza. Las PyMEs de hoy tienen el potencial para convertirse en las grandes empresas del mañana.

En la actualidad, las empresas se clasifican de acuerdo con los criterios establecidos por el "Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2009. En el caso de México, las PyMEs (OCDE, 2007b):

- Constituyen el 99% de todas las empresas.
- Contribuyen el 52% del PIB (2006).
- Emplean a casi tres cuartos de la población (72% en 2006).

¿Cuáles son los obstáculos al crecimiento de las PyMEs?

Limitantes de insumos

- **Deuda y capital:** Cualquier empresa requiere de dinero para comenzar, trabajar o expandirse. El acceso de las PyMEs al mercado de deuda y financiamiento, local e internacional, se ve limitado por varias razones: la percepción de que estas empresas son de alto riesgo, barreras de información y el alto costo de la intermediación necesaria para obtener estos servicios.
- **Mercado laboral:** Al requerir la contratación de una fuerza laboral, las PyMEs deben competir con empresas grandes por el capital humano más capacitado.
- **Información y tecnología:** La actualización tecnológica y la obtención de información sobre mejoras prácticas y técnicas son barreras que las PyMEs enfrentan para convertirse en innovadoras y exitosas.
- **Insumos de producción:** Para la producción de bienes, a estas empresas se les dificulta obtener los insumos a los precios y calidad requeridos para competir con empresas de mayor tamaño.

Limitantes comerciales

- **Mercado doméstico:** La falta de información sobre los mercados puede limitar la posibilidad que tienen las pequeñas y medianas empresas para aprovechar el potencial del mercado local.
- **Mercado internacional:** La evolución del comercio global ha permitido que empresas de todos los tamaños puedan prosperar fuera de sus fronteras. No obstante, la mayoría de las PyMEs no exportan sus productos y servicios por no contar con experiencia en la promoción o mercadeo internacional, controles de calidad efectivos o acceso a empresas internacionales con las que puedan asociarse para facilitar su entrada a nuevos mercados.

Limitantes regulatorias

- **Impuestos y aranceles:** La presencia de sistemas complicados de recaudación de impuestos pone en desventaja a las pequeñas y medianas empresas.
- **Costos legales:** El capital requerido para constituir legalmente una empresa, incluyendo los costos y requisitos para el registro de bienes y servicios, puede imponer barreras a la formalidad de las PyMEs.
- **Movimientos de capital:** Aún cuando la mayoría de los países han relajado las restricciones a los movimientos de capital, todavía existen complicaciones y distorsiones en el mercado cambiario, lo que podría inhibir el crecimiento de las PyMEs al no contar con suficiente información y el personal capacitado para hacerles frente.

- **Mercado laboral:** Un código laboral poco flexible y sus costos indirectos limitan las oportunidades que tienen las PyMEs para competir.
- **Competencia económica:** Una política de competencia poco exitosa para regular prácticas monopólicas y anticompetitivas tiene un efecto negativo para el desarrollo empresarial y desplaza a las PyMEs de los mercados.

Limitantes administrativas

- **Habilidades administrativas y entrenamiento:** Aún cuando las PyMEs atraen a administradores motivados, en la mayoría de los casos ellos no pueden competir con sus pares en las empresas grandes. La escasez de talento administrativo con disponibilidad de aceptar el riesgo de trabajar en estas empresas las afecta de mayor manera.
- **Servicios de consultoría:** Las empresas consultoras generalmente proveen sus servicios a empresas grandes con el objetivo de incrementar la competitividad y producción. Debido a esto, su estructura de honorarios y estrategia de negocios no se enfoca a las PyMEs y la oferta de servicios de consultoría para estas empresas es baja.

2. ¿Qué son las políticas públicas?

Toda acción de un gobierno es una política pública. Esto incluye aquellas decisiones en donde una autoridad decide no actuar y en donde este curso de acción es fruto de un proceso consciente. La clasificación de una política pública como un éxito o fracaso, depende del proceso de razonamiento del que emana.

En general las políticas públicas deben ser técnicamente correctas en su diseño, administrativamente factibles y políticamente viables. Además su impacto debe poder ser medido o estimado bajo parámetros claros y políticamente neutros. Sólo considerando estos factores se podrá contar con programas para PyMEs eficientes y efectivos.

Fallas de mercado que enfrentan las PyMEs

Las fallas de mercado son aquellas situaciones en donde el libre mercado por sí sólo no tiene como resultado una situación óptima y eficiente para la sociedad. En estos casos, el gobierno, a través de impuestos, transferencias o regulaciones, puede contribuir a reducir y eliminar dichas fallas. Estas fallas afectan a varios actores de la sociedad. Sin embargo, algunas de ellas afectan en mayor medida a las pequeñas y medianas empresas. A continuación, se provee mayor información sobre las fallas de mercado (Hallberg, 1999):

Información imperfecta/asimétrica

La información comparte características con los bienes públicos. Por un lado, es complicado y costoso evitar que terceros la utilicen sin autorización. Por otro lado, el hecho de que una empresa utilice la información no limita que otra lo haga también.

Capacitación

Uno de los activos más importantes de cualquier empresa es su capital humano. Por ello, es deseable que las empresas inviertan en hacerlo más competitivo y productivo. Sin embargo, el obtener el 100% de los retornos de la inversión en capacitación es difícil. En casos en donde la capacitación no es específica a esa empresa, los trabajadores se pueden llevar los conocimientos adquiridos a otras empresas, incluidos los competidores directos.

Competencia imperfecta
Los sectores o mercados dominados por un monopolio u oligopolio afectan en mayor medida a las PyMEs. A pesar de que la mejor opción sería regular estos mercados e incorporarles elementos de competencia, en ocasiones puede resultar menos costoso y más efectivo apoyar a las PyMEs para evitar esta situación.

Derramas de información
Las derramas de información se refieren a aquellos casos en los que las decisiones y/o actividades de un participante en la economía otorgan información o conocimiento útil a otros participantes. Este efecto es comúnmente conocido como *efecto demostración*.

3. ¿Cómo puede el gobierno apoyar a las PyMEs?

Para ser efectivos, los programas públicos deben diseñar y ajustar sus instrumentos para resolver las fallas de mercado que impiden el desarrollo de las PyMEs. Asimismo, el papel gubernamental en el desarrollo empresarial debe centrarse en una estrategia orientada al mercado, que al mismo tiempo provea a la sociedad de algún beneficio público. El apoyo hacia las PyMEs debe enfocarse en:

- **Resolver fallas de mercado que obstaculizan su desarrollo/crecimiento**
- **Proveer un beneficio público como resultado**

Para garantizar que una autoridad cumpla con estos objetivos, el diseño de los programas debe ser riguroso y contar con metas alcanzables. Algunos de los mecanismos de los que pueden hacer uso los programas PyME para apoyar el desarrollo de estas empresas son:

Información
Una de las principales carencias de las PyMEs es la información. En muchos casos las empresas de estos tamaños carecen de información sobre:

- Clientes o mercados potenciales
- Requisitos para acceder a otros mercados/clientes
- Tecnología y técnicas de producción
- Existencia de otras empresas con las que podrían colaborar
- Disponibilidad de apoyos de gobierno
- Cómo obtener financiamiento

Capacitación
La dificultad a la que se enfrentan las PyMEs en este rubro se refiere al riesgo que tienen las empresas de no recuperar su inversión en capacitación debido a la migración de los trabajadores a otra empresa. Esencialmente, los programas PyME que apoyan la capacitación deben compartir el costo con la empresa para que esté dispuesta a invertir en esta actividad. Para ello, los programas pueden hacer uso de subsidios y/o financiamientos. Independientemente del instrumento de apoyo utilizado, es necesario que las empresas tomen en cuenta:

- **Focalización**: La capacitación hacia un sector o industria específica para que un segmento poblacional se especialice en una rama de trabajo y la productividad aumente.

- **Personal objetivo**: Es importante que la capacitación se adecúe a las expectativas, conocimientos y características del personal al que va dirigido. Sólo de esta forma podrá ser aprovechado correctamente.

Vinculación con la academia

La vinculación con instituciones académicas es una manera de disminuir las necesidades técnicas y tecnológicas que requieren las PyMEs para crecer. Las universidades y sus investigadores tienen la capacidad de nutrir a las empresas con la investigación y desarrollo de tecnología a las que éstas usualmente no tienen acceso por no contar con los recursos económicos para invertir en esta actividad.

Para lograr esta vinculación, los programas PyME pueden contar con múltiples mecanismos. Desde otorgar subsidios o financiamientos para que las PyMEs contraten los servicios de algún investigador, hasta otorgar incentivos para que los investigadores de instituciones académicas colaboren con empresas.

Consultoría

Uno de los principales instrumentos utilizados por los programas para mejorar la competitividad de las PyMEs es el uso de servicios de consultoría. Es común que los consultores no se interesen por este sector debido a que no tienen los recursos para pagar sus honorarios. De la misma forma, las empresas podrían no estar dispuestas en contratar un consultor o no conocer las razones por las que lo requieren.

Por ello los programas PyME deben buscar hacer más accesible el pago de servicios de consultoría a través del financiamiento o el subsidio. Independientemente del instrumento utilizado, los administradores de programas que utilicen la consultoría como mecanismo de apoyo deben tomar en cuenta lo siguiente:

- **Selección de consultores:**
  Un programa PyME de consultoría será tan bueno como sus consultores. Por lo tanto deben existir mecanismos rigurosos, transparentes y estrictos de selección de consultores.
- **Evaluación de consultores:**
  Una vez que los consultores hayan llevado a cabo su trabajo, estos deberán ser evaluados por las empresas beneficiarias. Un ejemplo efectivo de esto sucede en programas que no pagan la totalidad de los honorarios de consultoría hasta que la empresa haya quedado satisfecha con el consultor.

Financiamiento

El acceso al financiamiento representa un obstáculo importante para las PyMEs. Su crecimiento y desempeño dependen en gran medida de los recursos económicos que éstas puedan obtener para contratar al personal o comprar la materia prima o maquinaria requerida para su modelo de negocios. Una política enfocada en resolver esta falla de mercado debe tener como resultado la disminución de dificultades que enfrentan las PyMEs para conseguir los recursos necesarios para su crecimiento mediante la utilización de instituciones financieras. Dichos obstáculos se deben principalmente a:

- Problemas en la estructura del mercado de crédito (concentración del mercado y poca accesibilidad a las PyMEs)
- Información asimétrica entre los solicitantes y otorgantes de crédito

4. ¿Cómo seleccionar a las PyMEs beneficiarias?

El impacto de un programa de apoyo a PyMEs depende de la calidad de sus beneficiarios. Su selección debe reflejar un balance entre la naturaleza y los objetivos deseados del programa. En principio, los programas públicos seleccionan a sus beneficiarios de dos maneras:

- **Cobertura universal**: Modalidad en donde la mayoría de las empresas que aplican son aceptadas. Brindan asistencia en temas generales como la creación de modelos de negocios, capacitación, entrenamiento empresarial básico, contabilidad, etc.
- **Cobertura focalizada**: Los beneficiarios de estos programas se limitan a un sector específico. La interacción con las empresas es individualizada, dura más tiempo y su costo por participante es mayor.

Requisitos de elegibilidad

Los requisitos de elegibilidad son la primera barrera o filtro que debe enfrentar un candidato al aplicar a un programa público. Su papel en el proceso de selección es establecer los requerimientos mínimos para que una PyME pueda acceder a apoyos gubernamentales, ya sean financieros o en especie.

Generalmente los requisitos son de índole legal. Por ejemplo: acta constitutiva, registro ante las autoridades tributarias, y permisos de uso de suelo, entre otros. Estos requisitos, además de fomentar la formalidad, sirven para confirmar la legalidad de las actividades de una empresa.

Criterios de selección

Los criterios de selección representan toda la información que un programa requiere para analizar y evaluar a sus candidatos. A diferencia de los requisitos de elegibilidad, los de selección se enfocan a las capacidades y características que tiene una PyME y sus dueños/directivos.

Para la elaboración de criterios de selección no existe una metodología estandarizada. Deben ser lo suficientemente rigurosos para asegurar que el candidato sea óptimo para un programa. En todas las circunstancias, la mejor práctica es la individualización de cada programa según sus necesidades. Por ello es indispensable que se tome en cuenta el objetivo del programa en el momento de diseñar los criterios de selección.

Procesos de selección

Los procesos de selección abarcan todos los pasos a seguir para seleccionar a los beneficiarios. Desde los mecanismos de divulgación, la recepción de las propuestas, hasta su procesamiento. Estas actividades también definen la selección de beneficiarios y sus resultados influyen en el impacto del programa. En estos procesos existen tres temas que los funcionarios públicos deben considerar:

- **Metodología con la que se elige a los beneficiarios:** el proceso de selección debe ser flexible y permitir que los administradores tomen riesgos.
- **Resultados de los procesos:** para evitar acusaciones sobre la legalidad o confiabilidad de los beneficiarios de un programa, las autoridades tienen que mantener a la ciudadanía informada sobre cada paso de la convocatoria.
- **Balance:** los procesos de selección deben encontrar un balance entre la facilidad para que la empresa acceda a los programas, y la necesidad de los administradores por obtener la mayor información posible sobre las empresas para determinar el cumplimiento de los criterios de selección.

5. La evaluación

La responsabilidad de las autoridades ante la ciudadanía es invertir de manera eficaz y eficiente los recursos públicos con el propósito de lograr un impacto positivo en la sociedad. Para verificar este compromiso, la evaluación es una herramienta que permite a los ciudadanos y a las autoridades medir y cuantificar si un programa está teniendo los resultados esperados.

El proceso de evaluación se refiere a la actividad "que busca determinar tan sistemática y objetivamente posible la relevancia, eficiencia y efectividad de las actividades de acuerdo con sus objetivos, incluyendo el análisis de la implementación y la administración de dicha actividad" (Papaconstantinou & Polt, 1997). Cabe resaltar que el concepto de evaluación se refiere a un proceso continuo y permanente, no algo que sucede eventual o esporádicamente (OCDE, 2007a).

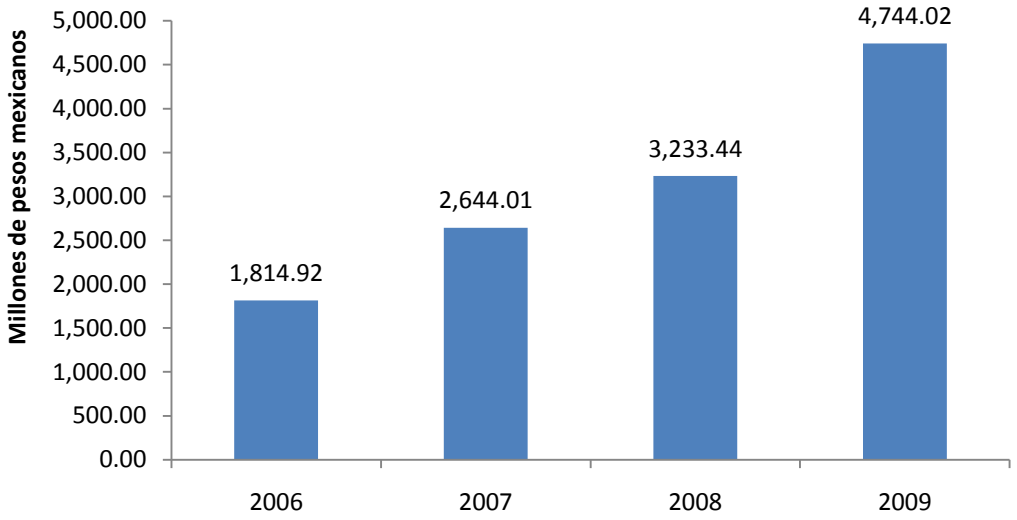
Para ser efectivo, el proceso de evaluación debe estar presente desde el inicio del diseño e implementación de un programa. Requerirá de monitoreo periódico y de la existencia de datos de referencia, así como mecanismos para obtenerlos. Cuando los programas intentan llevar a cabo una evaluación después de varios años sin monitoreo previo, los esfuerzos de recolección de datos serán improvisados, caros y, en algunos casos, incompletos.

Introducción

A partir de la creación de la Subsecretaría para la Pequeña y la Mediana Empresa (PyME)[1] en 2001 y de la promulgación de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPyME) en el 2002, tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales han incrementado los recursos y el número de programas dedicados a impulsar a estas empresas.

De acuerdo con la Comisión Intersecretarial de Política Industrial, para el año 2007 ya existían más de 500 programas que tenían como objetivo mejorar el desempeño y competitividad de las PyMEs Mexicanas (Comisión Intersecretarial de Política Industrial, 2007). Esto se ve reflejado en el presupuesto del Fondo PyME, el principal instrumento del gobierno federal para apoyarlas (Ver Figura 1). Adicionalmente, los gobiernos estatales cada vez están más involucrados en el diseño, implementación y evaluación de programas y políticas de este tipo.

Figura 1: Presupuesto aprobado del Fondo PyME (Total anual en pesos de 2006)



FUENTE: Banco de Información Económica del INEGI, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Este crecimiento, tanto en número de programas como en financiamiento, no tendrá un impacto positivo a menos que los programas de apoyo a PyME estén bien diseñados e implementados, y que cuenten con la información e instrumentos suficientes para poder evaluarlos.

Dado que estos programas son financiados por recursos públicos y que sus beneficiarios son empresas privadas, los programas de apoyo a las PyMEs deben poder demostrar su beneficio social. El maximizar éste beneficio debe convertirse en el criterio rector del diseño, implementación y evaluación de estos programas. Esto se logra difundiéndolos correctamente, seleccionando apropiadamente a sus beneficiarios, contando con los instrumentos adecuados para su implementación y evaluando sus resultados.

[1] También son referidas MIPyMES y MIPES.

1. ¿Qué son las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs)?

El concepto de micro, pequeña y mediana empresa se refiere a un comercio de un tamaño determinado. Para su medición no existe una fórmula internacionalmente aceptada o implementada. Cada país tiene legislaciones y políticas para clasificar a las empresas. Dependiendo del método utilizado, ésta puede ser medida por el número de empleados, monto de las ventas y/o activos, así como por una combinación de factores. Como resultado, una PyME mexicana no tiene necesariamente el mismo tamaño que una PyME de otro país.

Clasificación en México

La historia de la clasificación de las PyMEs en México es reciente. El primer criterio oficial se creó en 1985 y se utilizó el número de empleados y el volumen de ventas de una empresa. En 1999, éste fue modificado al incluir la variable de giro comercial y se elimino el factor de volumen de ventas.[2]

En el 2002, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa estableció que las empresas serían clasificadas de acuerdo al número de empleados y al sector económico al que pertenecen. En la actualidad, a partir del 30 de junio del 2009, el "Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas" (Tabla 1) modifica la clasificación al incluir la variable de ventas.

Tabla 1: Clasificación de las empresas de acuerdo a su tamaño en México

Estratificación				
Tamaño	**Sector**	**Rango de número de trabajadores**	**Rango de monto de ventas anuales (mdp)**	**Tope máximo combinado**
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta $4	4.6
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	Desde $4.01 hasta $100	93
	Industria y Servicios	Desde 11 hasta 50	Desde $4.01 hasta $100	95
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	Desde $100.01 hasta $250	235
	Servicios	Desde 51 hasta 100		
	Industria	Desde 51 hasta 250	Desde $100.01 hasta $250	250

Fuente: Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 2009.

El número de empleados incluye a las personas que son directamente contratadas por la empresa, sean temporales, subcontratados y/o no remunerados. Estos deben trabajar como mínimo una tercera parte de la jornada laboral en la empresa e incluye a las personas en huelga, con licencia por enfermedad, vacaciones y permisos temporales pero excluye a pensionados y jubilados.

El concepto de giro equivale al objeto de la empresa, o en otras palabras, la manera en la que se participa en la economía. De acuerdo con la ley, la identificación del tipo de actividad de una empresa se hace a través del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN)[3]. A continuación se describen a grandes rasgos los sectores.

[2] Micro, pequeña y Gran empresa. Estratificación de los establecimientos, Censos Económicos de 2004.
[3] Esta clasificación puede encontrarse en la pagina http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/scian/menu.asp

- **Industrial:** Empresa que transforma de manera mecánica, física o química materiales o sustancias, con el fin de obtener productos nuevos. Algunas empresas que califican como industriales son las fábricas de pan, cerveza, tortillas de maíz y la maquila.
- **Comercio:** El concepto de comercio se divide en dos:
  - Al por mayor (mayoreo): El comercio al por mayor se refiere a un paso intermedio en la cadena de distribución de un bien; y generalmente se da entre dos empresas y en grandes cantidades.
  - Al por menor (menudeo): La venta al menudeo se refiere al último paso del proceso de distribución. Consiste en la venta de cantidades pequeñas al consumidor final.
- **Servicios:** Se refiere a aquellas empresas que promocionan y producen bienes intangibles, como puede ser la educación y el entretenimiento. Su clasificación se divide en once ramas que se caracterizan por proveer algún beneficio no relacionado con las actividades de un comercio. Ejemplos de ello son los colegios, peluquerías, lavanderías y tintorerías.

Para el factor de ventas anuales, las PyMEs se clasifican de acuerdo a rangos mínimos y máximos que dependen del giro y número de trabajadores de una empresa (ver Tabla 1). Por último, todas las PyMEs deben calcular el tope máximo combinado, el cual establece límites para cada uno de los estratos a través de la siguiente fórmula:

Puntaje de la empresa = [(Número de trabajadores) X 10%] + [(Monto de Ventas Anuales) X 90%]
el cual debe ser igual o menor al Tope Máximo Combinado de su categoría.

Cuadro 1
Riesgos de la clasificación

La clasificación de las empresas de acuerdo a su tamaño presenta dos riesgos para los programas públicos. Por un lado, existe la posibilidad de que las empresas se disfracen como PyMEs para obtener beneficios. Por el otro, la clasificación podría ocasionar cambios en su comportamiento, cuyas consecuencias pueden ser socialmente negativas.

Para evitar el primer riesgo, todos los programas públicos que tienen el objetivo de apoyar al sector privado deben definir claramente la manera de verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad. Esto es necesario ya que existe la posibilidad de que algunas empresas pretendan ocultar o manipular información para recibir beneficios a los que no tienen derecho. Esta situación puede acontecer con empresas que cuentan con un alto número de empleados y, para recibir asistencia, simulan tener una menor cantidad para ser consideradas medianas o pequeñas. Por lo tanto, los criterios y procesos de selección tienen que contemplar esta problemática; de lo contrario se corre el riesgo de que existan incentivos recibidos por empresas que se disfrazan como pequeñas y medianas. Una muestra de mecanismos utilizados para evitar el abuso es el programa social Oportunidades. Para escoger a sus beneficiarios, el programa lleva a cabo un proceso de selección de varias etapas. Una de éstas incluye la visita del personal de Oportunidades para verificar la veracidad de la información (Para mayor información sobre el comportamiento de los beneficiarios de este programa al ser seleccionados leer Martinelli y Parker, 2007).

El segundo riesgo consiste en la posibilidad de que una empresa decida no crecer, para poder continuar recibiendo los apoyos como PyME. Esto puede suceder cuando los apoyos o beneficios recibidos son mayores que los beneficios obtenidos por crecer. Aún cuando esto podría ser deseable para el empresario, no lo es desde un punto de vista social. Esta situación se puede ejemplificar con una empresa mediana que se encuentra en el límite superior de su clasificación y que es beneficiaria de un programa público que es estricto con el número de empleados que puede tener. Al mejorar su situación económica, esta empresa puede tomar una de dos decisiones:

1. Incrementar su número de empleados y perder los beneficios del gobierno
2. No ampliar su planta laboral y mantener el apoyo.

Lo socialmente deseable es que la empresa continúe su crecimiento. Para evitar que se tomen las decisiones mencionadas, los programas PyME deben imponer límites de tiempo y gradualmente reducir sus apoyos para fomentar el buen uso de los mismos.

Clasificación en el Mundo

En el contexto internacional, algunos países utilizan el número de empleados y el sector de una empresa para medir su tamaño, otros incluyen el volumen de ventas (Ver Tabla 2).

Tabla 2: Características de la clasificación de PyMEs en selección de países

Países	Sector	Ventas	# empleados
Argentina	X	X	
Chile		X	
EE.UU	X	X	
Europa		X	X
India		X	
Japón		X	X
México	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con datos gubernamentales

El argumento que utilizan algunos países para incluir el volumen de ventas en su clasificación radica en que este factor permite discriminar entre empresas que realmente enfrentan los problemas característicos de las PyMEs y aquellas que tienen un personal reducido, pero tienen una dinámica similar al de una empresa mediana o grande.

Basar la medición del tamaño de una empresa en el número de empleados, y no las ventas, tendría como consecuencia que empresas intensivas en mano de obra, pero con bajo nivel de ventas, fueran excluidas de los beneficios de programas para PyMEs. Asimismo, daría la oportunidad a que empresas con pocos empleados y ventas significativamente altas, participaran en los programas de apoyo a PyMEs (Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 2009).

¿Por qué son importantes las PyMEs?

La mayoría de las empresas son, o alguna vez fueron, PyMEs. Como semilla de la actividad empresarial del país, su desarrollo y crecimiento contribuye al bienestar a través de la creación de empleo, mejora en la innovación y generación de riqueza. Las PyMEs de hoy tienen el potencial para convertirse en las grandes empresas del mañana. *En el caso de México, las PyMEs (OCDE, 2007b):*

- *Constituyen el 99% de todas las empresas.*
- *Contribuyen el 52% del PIB (2006).*
- *Emplean a casi tres cuartos de la población (72% en 2006).*

Considerando estos datos, este segmento de la economía es claramente importante. Su magnitud convierte a las PyMEs en una prioridad en términos económicos, especialmente si se toma en cuenta su efecto en la prosperidad y productividad de la población.

Cuadro 2
El Dow Jones

El índice industrial del Dow Jones agrupa a las 30 empresas más grandes y representativas de los Estados Unidos. Su composición ha evolucionado a través del tiempo ya que las empresas que han dejado de crecer son substituidas por las que se encuentran en crecimiento. Esta substitución permite la identificación de PyMEs que, tras un proceso exitoso de desarrollo y crecimiento, se han consolidado como grandes empresas y han ingresado al índice.

En algunas ocasiones, los cambios en el índice ocurren como consecuencia de la inclusión de compañías que anteriormente fueron PyMEs y que crecieron tanto que reemplazaron a otras grandes empresas. Un ejemplo: en 1999, Intel y Microsoft (dos PyMEs que se fundaron a finales de los años setenta y principios de los ochenta) reemplazaron a Goodyear y Sears (grandes empresas del siglo XX) como integrantes del Dow Jones.

Cuadro 2 (continuación)
El Dow Jones

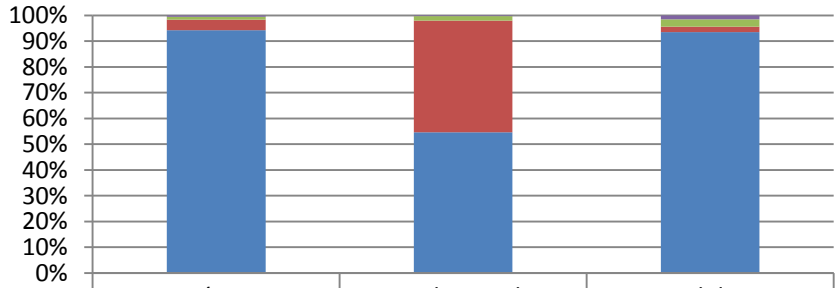
En la siguiente tabla se muestran las empresas que integraban el Dow Jones en septiembre del 2008. Aquellas empresas con un asterisco son empresas que no formaban parte del índice en el 1988 e ingresaron al índice.

3M Company	**Home Depot Incorporated***
Alcoa Incorporated	**Intel Corporation***
American Express Company	International Business Machines
AT&T Incorporated	**Johnson & Johnson***
Bank of America Corporation*	**J.P. Morgan Chase & Company***
Boeing Corporation	**Kraft Foods Inc. ***
Caterpillar Incorporated*	McDonald's Corporation
Chevron Corporation	Merck & Company, Incorporated
Citigroup Incorporated*	**Microsoft Corporation***
Coca-Cola Company	**Pfizer Incorporated***
DuPont	Procter & Gamble Company
Exxon Mobil Corporation	United Technologies
General Electric Company	**Verizon Company***
General Motors Corporation	**Wal-Mart Stores Incorporated***
Hewlett-Packard Company*	**Walt Disney Company***

Fuente: (Dow Jones & Company, Inc., 2008)

No obstante, las PyMEs mexicanas no sólo son importantes por su número y sus empleados. También lo son debido a que tienen el potencial de convertirse en las grandes empresas mexicanas del mañana. En comparación con otros países, México tiene pocas empresas medianas y grandes (Figura 2). Son precisamente estas empresas grandes las que son más productivas, e impulsan el crecimiento y el empleo en el país. Por ello, es necesario que las PyMEs mexicanas crezcan y se desarrollen.

Figura 2: Clasificación de empresas por tamaño



	México	Estados Unidos	Chile
Grande	0.5%	0.3%	1.5%
Mediana	1.1%	1.7%	2.9%
Pequeña	4.1%	43.3%	2.1%
Micro	94.2%	54.7%	93.6%

Fuente: Censos Económicos 2004, INEGI, US Census Bureau y Servicio de Impuestos Internos de Chile.

¿Cuáles son los obstáculos al crecimiento de las PyMEs?

En general cualquier empresa, especialmente las PyMEs, se enfrenta a factores externos que inhiben su crecimiento. En el caso de México, sólo el 50% de las PyMEs de nueva creación sobreviven sus primeros dos años (OCDE, 2007b).

Tabla 3: Ranking: Obstáculos de empresas según su tamaño

	Todas las empresas		Pequeñas Empresas		Medianas Empresas		Grandes Empresas	
1	Financiamiento	36.5	Financiamiento	38.9	Financiamiento	38.0	Inestabilidad política	29.8
2	Inflación	34.6	Inflación	36.9	Regulación e impuestos	37.2	Financiamiento	27.9
3	Inestabilidad política	34.4	Regulación e impuestos	35.5	Inflación	36.1	Inflación	26.2
4	Regulación e impuestos	33.5	Inestabilidad política	35.0	Inestabilidad política	36.0	Delincuencia callejera	23.9
5	Tasa de cambio	28.0	Delincuencia callejera	30.6	Tasa de cambio	29.7	Corrupción	23.4
6	Corrupción	27.7	Corrupción	30.1	Corrupción	27.4	Tasa de cambio	22.4
7	Delincuencia callejera	27.2	Tasa de cambio	28.9	Delincuencia callejera	25.5	Delincuencia organizada	21.7
8	Delincuencia organizada	24.5	Delincuencia organizada	26.9	Delincuencia organizada	23.4	Regulación e impuestos	21.4
9	Prácticas anti-competitivas	21.9	Prácticas anti-competitivas	23.8	Prácticas anti-competitivas	21.9	Infraestructura	18.2
10	Infraestructura	17.0	Infraestructura	16.3	Infraestructura	17.2	Prácticas anti-competitivas	16.9
11	Legislativo	13.7	Legislativo	13.8	Legislativo	14.4	Legislativo	11.6

Nota: Entre más alto sea el puntaje de una categoría mayor es su capacidad de obstaculizar a las empresas.

Fuente: Firm Size and the Business Environment: Worldwide Survey Results (2001)

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB, 1995), existen cinco tipos de limitantes que inhiben el desarrollo y evolución de las PyMEs:

Limitantes de insumos

- **Deuda y capital:** Cualquier empresa requiere de dinero para comenzar, trabajar o expandirse. El acceso de las PyMEs al mercado de deuda y financiamiento, local e internacional, se ve limitado por varias razones: la percepción de que estas empresas son de alto riesgo, barreras de información y el alto costo de la intermediación necesaria para obtener estos servicios.
- **Mercado laboral:** Al requerir la contratación de una fuerza laboral, las PyMEs deben competir con empresas grandes por el capital humano más capacitado.
- **Información y tecnología:** La actualización tecnológica y la obtención de información sobre mejoras prácticas y técnicas son barreras que las PyMEs enfrentan para convertirse en innovadoras y exitosas.
- **Insumos de producción:** Para la producción de bienes, a estas empresas se les dificulta obtener los insumos a los precios y calidad requeridos para competir con empresas de mayor tamaño. Ejemplo: Para conseguir un bajo precio en insumos, se requiere la compra de un alto número de productos; generalmente, las PyMEs no pueden ordenar el mínimo requerido. Asimismo, los insumos de alta calidad son exportados o comprados por grandes empresas, lo cual limita su acceso.

Limitantes comerciales

- **Mercado doméstico:** La falta de información sobre los mercados puede limitar la posibilidad que tienen las pequeñas y medianas empresas para aprovechar el potencial del mercado local.
- **Mercado internacional:** La evolución del comercio global ha permitido que empresas de todos los tamaños puedan prosperar fuera de sus fronteras. No obstante, la mayoría de las PyMEs no exportan sus productos y servicios por no contar con experiencia en la promoción o mercadeo internacional, controles de calidad efectivos o acceso a empresas internacionales con las que puedan asociarse para facilitar su entrada a nuevos mercados.

Limitantes regulatorias

- **Impuestos y aranceles:** La presencia de sistemas complicados de recaudación de impuestos pone en desventaja a las pequeñas y medianas empresas.
- **Costos legales:** El capital requerido para constituir legalmente una empresa, incluyendo los costos y requisitos para el registro de bienes y servicios, puede imponer barreras a la formalidad de las PyMEs.
- **Movimientos de capital:** Aún cuando la mayoría de los países han relajado las restricciones a los movimientos de capital, todavía existen complicaciones y distorsiones en el mercado cambiario, lo que podría inhibir el crecimiento de las PyMEs al no contar con información y el personal capacitado para hacerles frente**.**
- **Mercado laboral:** Un código laboral poco flexible y sus costos indirectos limitan las oportunidades que tienen las PyMEs para competir.

Limitantes administrativas

- **Habilidades administrativas y entrenamiento:** Aún cuando las PyMEs atraen a administradores motivados, en la mayoría de los casos ellos no pueden competir con sus pares en las empresas grandes. La escasez de talento administrativo con disponibilidad de aceptar el riesgo de trabajar en estas empresas las afecta de mayor manera.
- **Servicios de consultoría:** Las empresas consultoras generalmente proveen sus servicios a empresas grandes con el objetivo de incrementar la competitividad y producción. Debido a esto, su estructura de honorarios y estrategia de negocios no se enfoca a las PyMEs y la oferta de servicios de consultoría para estas empresas es baja.

Las barreras al éxito de una PyMEs se encuentran tanto en países en desarrollo como en los desarrollados. Un reporte de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial (*IFC* por sus siglas en inglés) (Mirjam Schiffer, 2001) confirma en una encuesta a nivel mundial que existe una relación negativa entre el tamaño de las empresas y los obstáculos que éstas enfrentan. En otras palabras, entre más pequeña es una empresa, mayores son los obstáculos para su crecimiento.
El reporte señala que las regiones de América Latina y el Caribe presentan los mayores obstáculos a las PyMEs debido a barreras como el acceso al financiamiento, la inseguridad, el sistema de impuestos, las regulaciones y la inflación.

En México las PyMEs se enfrentan a varios problemas principales para su crecimiento. Por un lado, existen obstáculos estructurales como son la baja inversión en la investigación y desarrollo, y un sistema educativo deficiente que no produce el capital humano requerido para fomentar la creación de proyectos innovadores y de alto valor agregado (OCDE, 2007b). Como evidencia de esto, en el 2005 México invirtió 0.5% del PIB en investigación y desarrollo, a comparación de un promedio del 2.3% de los países miembros de la OCDE (OCDEc, 2007). Adicionalmente, las pruebas internacionales que evalúan al sistema educativo mexicano consistentemente lo ponen por debajo de sus contrapartes comerciales.

Por el otro lado, las PyMEs se enfrentan a obstáculos relacionados con su tamaño. Uno de estos es el difícil acceso al financiamiento. Para crecer y convertirse en grandes empresas se requiere el capital suficiente para expandir operaciones, hacer inversiones o mejorar su capital humano. Sin embargo, para el 2005 menos del 20% de las empresas medianas y el 14% de las pequeñas contaban con acceso al financiamiento por parte de un banco comercial; y la gran mayoría, alrededor del 60% en el mismo año, dependían del crédito otorgado por sus proveedores, cuyo costo es mayor al de un Banco (ver Tabla 4) (OECD, 2007).

Tabla 4: Fuentes de financiamiento para PyMEs en México (2005) (Porcentajes)

Fuente de Financiamiento	Empresas		
	Pequeñas	**Medianas**	**Grandes**
Proveedores de crédito	66.7	57.2	52.3
Bancos comerciales	13.7	19.8	21.1
Bancos extranjeros	0.9	2.9	3.1
Bancos de desarrollo	1.7	1.2	3.1
Otras fuentes	17.0	18.9	20.4
Total	100.0	100.0	100.0

Nota: * incluye casa central y otras compañías de grupos corporativos.
Fuente: OCDE b, 2007

Estas empresas también enfrentan un ambiente de negocios que dificulta su apertura, agilidad y desarrollo. Por ejemplo: en México toma 27 días abrir una empresa, en Canadá toma tres y en Corea 17 (World Bank, 2008a). El costo para abrirla en México puede llegar a los siete mil dólares (Ávalos, 2008).

Otra consecuencia de este ambiente es la informalidad. Las empresas que no tienen el tiempo o los recursos para registrarse ante el gobierno se convierten en empresas informales y de acuerdo con estudios especializados éstas "tienden a ser pequeñas, menos productivas, rezagadas en uso de tecnologías, y crecen con menor rapidez, todo lo cual lleva a la creación de menos empleo en la comunidad" (International Finance Corporation , 2008). Su persistencia y crecimiento ha ocasionado que las PyMEs formales tengan que competir contra las informales.

Este ambiente de negocios podría incluso estar propiciando que las empresas permanezcan pequeñas y, en algunos casos, informales. Esto debido a que al permanecer pequeñas, las empresas pasan desapercibidas por los organismos reguladores y por lo tanto evitan algunos costos relacionados con las regulaciones laborales y fiscales (Levy, 2008).

2. ¿Qué son las políticas públicas?

Toda acción de un gobierno es una política pública. Esto incluye aquellas decisiones en donde una autoridad decide no actuar y en donde este curso de acción es fruto de un proceso consciente. La clasificación de una política pública como un éxito o fracaso, depende del proceso de razonamiento del que emana. Su existencia es estrictamente responsabilidad de la autoridad electa por la ciudadanía y es una herramienta para tomar decisiones que vela por los intereses, bienes y recursos públicos. Generalmente, las políticas públicas se caracterizan por ser:

- Hechas en nombre de la sociedad.
- Iniciadas por el gobierno.
- Reflejo de la intención del gobierno.
- Muestra de lo que el gobierno quiere hacer y no hacer. [4]
- Resultado de un proceso consciente de decisión.

Las políticas públicas se manifiestan a través de los programas, estrategias y decisiones del gobierno. Las acciones de un gobierno tienen un efecto en la sociedad y por ello, para su diseño e implementación se debe llevar a cabo un análisis costo-beneficio que considere los efectos potenciales de una intervención pública. La política o programa público únicamente debe existir cuando sus beneficios superen los costos. [5]

Cabe destacar que los costos a considerar no son exclusivamente los que gasta el gobierno en la implementación de la política. También se deben considerar aquellos derivados de los cambios en los comportamientos de los individuos y las empresas, los relacionados con la regulación y su supervisión, así como los efectos en algunos miembros (individuos y empresas) de la sociedad.

En general las políticas públicas deben ser técnicamente correctas en su diseño, administrativamente factibles y políticamente viables. Además, su impacto debe poder ser medido o estimado bajo parámetros claros y políticamente neutros. Para ser eficientes y efectivas, las políticas públicas deben caracterizarse por su (Stein & Tommasi, 2006):

- ***Estabilidad***: Una política pública efectiva debe servir como parámetro de referencia para la sociedad, aún cuando existan fluctuaciones sociales, políticas o económicas.
- ***Adaptabilidad***: Las políticas públicas deben ajustarse a los cambios y a las fallas. Por ende, deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a las necesidades de la sociedad a través del tiempo.
- ***Coherencia y coordinación***: Al estar bajo la responsabilidad del Estado y contar con la participación de varias instituciones públicas y privadas, las políticas públicas efectivas deben considerar una coordinación eficiente entre ellas.
- ***Calidad de implementación y ejecución***: El diseño de la política pública es tan importante como su implementación. Una política pública bien diseñada puede no serlo al momento de ser implementada. Por ello, es deseable que los diseñadores de los programas y políticas para PyMEs contemplen los recursos, materiales, humanos y financieros necesarios para llevar a cabo un programa en el momento de su diseño.
- ***Eficiencia***: Las políticas públicas efectivas maximizan el beneficio social de los recursos públicos utilizados.

[4] La inacción por sí sola no es una política pública, pero la decisión de no actuar si lo es.

[5] Para información sobre el análisis de costo-beneficio revisar la siguiente publicación: Boardman, Anthony E., David H. Greenberg, Aidan R. Vining, and David L. Weimer. Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice. Second Edition. Upper Saddle River, New Jersey:Prentice Hall, 2001, pp. 1-22, 25-32.

Fallas de mercado que enfrentan las PyMEs

Las políticas públicas a favor de las PyMEs representan una estrategia para el desarrollo del sector privado (Hallberg, 1999). Aun cuando el mercado sigue siendo el motor más importante de la empresa privada, existen fallas de mercado que limitan su crecimiento. Es precisamente la existencia de estas fallas lo que justifica la intervención del gobierno en apoyar a las PyMEs.

Las fallas de mercado son aquellas situaciones en donde el libre mercado por sí sólo no tiene como resultado una situación óptima y eficiente para la sociedad. En estos casos, el gobierno, a través de impuestos, transferencias o regulaciones, puede contribuir a reducir y eliminar dichas fallas.

Estas fallas afectan a varios actores de la sociedad. Sin embargo, algunas de ellas afectan en mayor medida a las pequeñas y medianas empresas. A continuación, se provee mayor información sobre las fallas de mercado (Hallberg, 1999):

Información

La información comparte características con los bienes públicos. Por un lado, es complicado y costoso evitar que terceros la utilicen sin autorización. Por otro lado, el hecho de que una empresa utilice la información, no limita que otra lo haga también.

Por estas características, es complicado que un agente privado (una empresa) se convierta en proveedor de información útil para el crecimiento y desarrollo de las PyMEs. Desgraciadamente lo que ocurre en la realidad es que una, o varias empresas, son poseedoras de información sensible, ésta se vuelve una fuente de poder en el mercado y fomenta la competencia imperfecta (Hallberg, 1999).

Para que el mercado funcione óptimamente, todos los participantes en la economía deben de contar con la misma información. En la práctica, esto rara vez sucede. La economía está caracterizada por la existencia de fallas de mercado relacionadas con la información, como lo son la información asimétrica y la selección adversa. La primera se refiere a las situaciones en donde un participante en una transacción económica tiene más información que el otro. Esta situación puede llevarnos a la segunda, en donde un agente establece condiciones que sólo pueden cumplir los clientes menos deseados.

- ***Ejemplo en el mercado financiero*:** Los bancos podrían no estar dispuestos a dar créditos a PyMEs por considerarlas riesgosas. En este caso, el empresario cuenta con más información sobre el riesgo de su empresa que el banco. No obstante, esta información no es fácilmente transmisible de manera creíble. El banco solo optará por prestar con altas tasas de interés para compensar el riesgo. Esta situación incentivará a que solamente las empresas riesgosas estén dispuestas a obtener financiamiento con tasas de interés elevadas, lo que ocasionará que el banco únicamente conozca un mercado de PyMEs compuesto por empresas riesgosas.
- ***Como impulsora del desarrollo*:** La información como bien público también tiene un papel importante en el desarrollo de las empresas. Por ejemplo, si una PyME ignora que existe una mayor demanda de su producto, difícilmente atinará a producirlo en mayor cantidad. Esto tendrá como consecuencia un productor dispuesto a producir, pero que no produce lo suficiente; y un consumidor que está dispuesto a consumir, pero no consume. Al no coincidir un oferente con un demandante, la sociedad queda en un nivel sub-óptimo de bienestar ya que no se distribuyen los recursos de la economía eficientemente. Por ende, la PyME no podrá disfrutar las ganancias de vender más y el cliente no obtendrá los beneficios de consumir más.

Para las PyMEs, otro ejemplo de falla de mercado asociado al acceso a información se relaciona con el alto costo de actividades como la exportación, en donde deben establecerse relaciones en el extranjero y cumplir con estándares internacionales. Para esto, la empresa necesita acceder a información que le ayude a penetrar nuevos mercados. Puede estar relacionada a la demanda de bienes y servicios, certificaciones obligatorias, o requisitos que otros países imponen a sus importaciones.

Capacitación

Uno de los activos más importantes de cualquier empresa es su capital humano. Por ello, es deseable que las empresas inviertan para hacerlo más competitivo y productivo. Sin embargo, el obtener el 100% de los retornos de la inversión en capacitación es difícil, ya que en casos en donde la capacitación no es específica a esa empresa, los trabajadores se pueden llevar los conocimientos adquiridos a otras empresas, incluidos los competidores directos.

Este fenómeno es particularmente importante en países como México, en donde el sistema educativo no ha tenido los resultados deseables y la capacitación en el trabajo complementa al sistema educativo formal. Por ello, al igual que existe una justificación para usar recursos públicos en educación básica, el gobierno tiene un papel en apoyar la capacitación en el trabajo.

Aún cuando a nivel empresa no pareciera deseable que los trabajadores se lleven el conocimiento a otras empresas, sí lo es a nivel social. Al pasar a otras empresas, los trabajadores capacitados están aumentando el acervo de capital humano en la economía.

Competencia imperfecta

Los sectores o mercados dominados por un monopolio u oligopolio afectan en mayor medida a las PyMEs. A pesar de que la mejor opción es regular estos mercados e incorporarles elementos de competencia, en ocasiones se pueden introducir mecanismos de apoyo para las PyMEs que mitigue esta situación.

Un ejemplo de esto sucede en el mercado financiero en donde la falta de competencia en el sector podría ocasionar que los bancos dejen de prestar sus recursos a las PyMEs. Aún cuando es probable que introducir competencia al sistema financiero ocasione que los bancos tengan mayor disposición por otorgar créditos a las PyMEs, esto sucederá en el mediano y largo plazo. En el corto plazo, el gobierno puede implementar programas que mejoren el acceso al financiamiento de las PyMEs.

Derramas de información

Las derramas de información se refieren a aquellos casos en los que las decisiones y/o actividades de un participante en la economía otorgan información o conocimiento útil a otros participantes. Este efecto es comúnmente conocido como efecto demostración. Por ello, es deseable que el Estado apoye a las PyMEs que se encuentran llevando a cabo actividades innovadoras que tendrán un efecto demostrativo en otras empresas.

En el caso de la innovación existen dos fallas de mercado que el Estado puede resolver. La primera consiste en disminuir el costo asociado con el riesgo de un proceso innovador. Para ello, los programas de apoyo empresarial pueden subsidiar los costos relacionados con la innovación y, por ello, compartir este riesgo y hacer más accesible y viable éste proceso.

El segundo riesgo se refiere a la posibilidad de ser imitado. Para resolver esta situación, los programas de apoyo a la innovación en PyMEs pueden apoyar el registro y protección de las innovaciones a través de los derechos de propiedad intelectual.

3. ¿Cómo puede el gobierno apoyar a las PyMEs?

Para ser efectivos, los programas públicos deben diseñar y ajustar sus instrumentos para resolver las fallas de mercado que impiden el desarrollo de las PyMEs. El tipo de instrumento o intervención dependerá de la naturaleza de la falla de mercado.

El papel gubernamental en el desarrollo empresarial debe centrarse en una estrategia orientada al mercado. Esto significa que el apoyo hacia las PyMEs debe dedicarse a acciones que subsanen sus limitaciones de crecimiento. Por ende, un programa gubernamental que se diseñe para apoyar a las PyMEs debe tener como objetivo las siguientes metas:

- **Resolver fallas de mercado que obstaculizan su desarrollo/crecimiento**
- **Proveer un beneficio público como resultado**

Cuadro 3
Resolución de fallas de mercado fuera de México

Como ejemplo de la focalización de las políticas públicas en fallas de mercado, un decreto de William (Bill) J. Clinton en el que se establece:
"Cada agencia tendrá que identificar el problema que piensa atender (incluyendo, cuando aplique, las fallas de los mercados privados o instituciones públicas que ameriten acciones nuevas por parte de la agencia) así como valorar el significado de tal problema".

Fuente: Executive order 12866

Para garantizar que una autoridad cumpla con estos objetivos, el diseño de los programas debe ser riguroso y contar con metas alcanzables. Algunos de los mecanismos de los que pueden hacer uso los programas PyME para apoyar el desarrollo de estas empresas son:

Información

Una de las principales carencias de las PyMEs es la información. En muchos casos las PyMEs carecen de información sobre:

- Clientes o mercados potenciales
- Requisitos para acceder a otros mercados/clientes
- Tecnología y técnicas de producción
- Existencia de otras empresas con las que podrían colaborar
- Disponibilidad de apoyos de gobierno
- Cómo obtener financiamiento

El objetivo de proveer mayor y mejor información a estas empresas es incrementar su poder de venta, productividad, tecnología y desempeño en general. Para solucionar esta falla de mercado, los programas pueden fomentar:

- Encuentros empresariales
- Intercambio de trabajadores con empresas grandes o internacionales
- Bases de datos sobre la demanda y oferta de productos o servicios
- Ferias comerciales
- Organización de PyMEs en asociaciones sectoriales
- Agencias estatales de promoción comercial
- Organizaciones privadas interesadas en auxiliar a las PyMEs (Incubadoras, etc.)
- Consultorías sobre tecnología
- Divulgación de programas de gobierno
- Información sobre mercados y demanda internacional

Ejemplo: Un pequeño fabricante de sillas de salón de belleza asiste a una conferencia para conocer oportunidades de negocio. En esta reunión conoce a un representante de una importante empresa que construye camiones de transporte. Al conversar sobre sus respectivas empresas, ambos se dan cuenta que, haciendo unas pequeñas modificaciones, las sillas de salón de belleza pueden convertirse en asientos para esos vehículos. Gracias al encuentro, el pequeño productor pudo conocer un mercado que no había considerado.

Capacitación

El riesgo que enfrentan las PyMEs en este rubro es no recuperar la inversión en capacitación debido a la migración de los trabajadores a otra empresa. Esencialmente, los programas PyME que apoyan la capacitación deben compartir el costo con la empresa para que esté dispuesta a invertir en esta actividad. Para ello, los programas pueden hacer uso de subsidios y/o financiamientos.

Independientemente del instrumento de apoyo utilizado, es necesario que las empresas tomen en cuenta:

- **Focalización**: La capacitación hacia un sector o industria específica para que un segmento poblacional se especialice en una rama de trabajo y la productividad aumente.
- **Personal objetivo**: Es importante que la capacitación se adecúe a las expectativas, conocimientos y características del personal al que va dirigido. Sólo de esta forma podrá ser aprovechado correctamente.

Es deseable que la capacitación no sea subsidiada en su totalidad. Una empresa debe estar dispuesta a co-financiar la capacitación de su fuerza laboral, esto confirmaría la necesidad de dicha capacitación y su disposición a pagar por ella. De lo contrario, se corre el riesgo de usar recursos públicos para financiar conocimientos que no tienen una demanda en el mercado.

Es difícil establecer mecanismos para limitar la movilidad de los trabajadores una vez que se hayan capacitado. Por ello, los programas de apoyo a la capacitación en PyMEs deben reducir su costo para que las empresas estén dispuestas a invertir en esta actividad.

Ejemplo: Una empresa con diez trabajadores está dispuesta a invertir 1,000 pesos en capacitación por cada uno. No obstante su experiencia le dice que el 50% de los empleados se cambian a otra empresa cada año, pero ésta no sabe quiénes se irán. La empresa no estará dispuesta a capacitar a los diez empleados, dado que considerando la tasa de movilidad laboral, el costo por trabajador capacitado será de 2,000 pesos una vez que cinco que ellos emigren a otra empresa. Para que la empresa esté dispuesta a invertir en esta actividad, el gobierno puede cofinanciar el costo de la capacitación, de tal manera que dicha inversión se lleve a cabo.

Vinculación con la academia

La vinculación con instituciones académicas es una manera de suplementar las necesidades técnicas y tecnológicas que requieren las PyMEs para crecer. Las universidades y sus investigadores tienen la capacidad de nutrir a las empresas con la investigación y desarrollo de tecnología a las que éstas usualmente no tienen acceso por no contar con los recursos económicos para invertir en dicha actividad.

Para lograr esta vinculación, los programas PyME pueden servirse de múltiples mecanismos. Desde otorgar subsidios o financiamientos para que las PyMEs contraten los servicios de algún investigador, hasta otorgar incentivos para que los investigadores de instituciones académicas colaboren con empresas.

- **Bonos de innovación:** Una muestra de un programa exitoso de vinculación entre PyMEs y la academia es el sistema de bonos para la innovación de los Países Bajos: el gobierno otorga bonos a las PyMEs para que puedan contratar los servicios de instituciones académicas. En la práctica los bonos funcionan como dinero para pagar estos servicios. Una vez que la empresa obtiene los servicios, el bono es cobrado por el investigador ante el gobierno. Este programa ha

facilitado la creación de un mercado competitivo de investigación y desarrollo. Lo que tiene como consecuencia precios accesibles, especialización y el incentivo para que los investigadores den resultados (Fundación IDEA, 2009).

Ejemplo: Para mejorar su posición en el mercado, una empresa que produce linternas quiere diferenciarse de sus competidores al fabricar un producto que consuma menos energía. No obstante, esta empresa no cuenta con el capital necesario para establecer laboratorios o contratar investigadores especializados que puedan hacer realidad este proyecto. En la misma localidad de esta empresa existe una universidad con un centro especializado en ahorro energético, sin embargo la PyME no sabe de su existencia.

El gobierno, a través de información e incentivos económicos podría lograr que la PyME colabore con este centro académico para desarrollar una tecnología que permita llevar a cabo el proyecto de la PyME. Por un lado, la empresa tendría acceso al conocimiento y tecnología de la institución académica, y por el otro, la universidad podría poner en práctica su conocimiento. Además funcionaría como efecto demostración para que otras PyMEs innoven.

Consultoría

Uno de los principales instrumentos utilizados por los programas para mejorar la competitividad de las PyMEs es el uso de servicios de consultoría. Es común que los consultores no se interesen por este sector debido a que no tienen la escala para pagar sus honorarios. De la misma forma, las empresas podrían no estar dispuestas a contratar un consultor o no conocer las razones por las que lo requieren.

Por ello los programas PyME deben buscar hacer más accesible el pago de servicios de consultoría a través del financiamiento o el subsidio. Independientemente del instrumento utilizado, los administradores de programas que utilicen la consultoría como mecanismo de apoyo deben tomar en cuenta lo siguiente:

- **Selección de consultores:** Un programa PyME de consultoría será tan bueno como sus consultores. Por lo tanto deben existir mecanismos rigurosos, transparentes y estrictos de selección de consultores.
- **Evaluación de consultores:** Una vez que los consultores hayan llevado a cabo su trabajo deberán ser evaluados por las empresas beneficiarias. Un ejemplo efectivo puede encontrarse en programas que no pagan la totalidad de los honorarios de consultoría hasta que la empresa haya quedado satisfecha con el consultor.

Ejemplo: Una PyME, fabricante de convertidores catalíticos, desea convertirse en proveedora de una empresa automotriz internacional. Sin embargo, para hacerlo necesita contar con una certificación sobre la calidad de sus productos y procesos. A pesar de que existe un consultor que puede ayudar a la empresa a certificarse, éste no se interesa en la PyME debido a que no está dispuesta a pagar sus honorarios. Por ello, la PyME no se puede convertir en proveedora de una empresa multinacional, y aprovechar las ventajas del encadenamiento productivo.

Al mismo tiempo, existe otra pequeña empresa que produce amortiguadores automotrices con los mismos objetivos, pero limitada por las mismas razones. En este caso, el gobierno puede coordinar a ambas empresas para que en conjunto puedan contratar los servicios del consultor.

Financiamiento

El acceso al financiamiento representa un obstáculo importante para las PyMEs. El crecimiento y desempeño de una PyME depende en gran medida de los recursos económicos que ésta pueda obtener para contratar al personal o comprar la materia prima o maquinaria requerida para su modelo de negocios. Una política enfocada en resolver esta falla de mercado debe tener como resultado la disminución de dificultades para que las PyMEs consigan los recursos necesarios para su crecimiento mediante la utilización de instituciones financieras. Las dificultades se deben principalmente a:

- Problemas en la estructura del mercado del crédito (concentración del mercado y poca accesibilidad a las PyMEs)
- Información asimétrica entre los solicitantes y otorgantes de crédito

Los programas PyME pueden hacer poco por resolver el primer punto. Sin embargo, pueden contribuir a resolver el segundo de dos maneras:

- La primera consiste en asistir a la empresa a recopilar y presentar los documentos e información necesaria para presentar a la institución financiera. Así, la institución financiera podrá valorar con mejores datos el riesgo del crédito.
- La segunda consiste en atender esta situación a través de garantías de crédito para el financiamiento a PyMEs. Con estos instrumentos, el riesgo esperado de los créditos disminuye y esto podría contribuir a que las instituciones financieras estén dispuestas a prestarle a las PyMEs. No obstante, es necesario establecer mecanismos para que los bancos utilicen estos fondos exclusivamente para las PyMEs y no se desvíen para financiar a empresas de mayor tamaño. Una política con este objetivo en mente es que las garantías ofrecidas no cubran la totalidad de los fondos requeridos por una PyME. De esta manera se garantiza que el banco otorgará créditos a aquellas empresas o proyectos viables; y utilizarán los recursos de manera responsable.

Es importante que los programas de apoyo al financiamiento obliguen a que la PyME sea participe en el riesgo. Es decir, cuando una PyME acepta utilizar instrumentos de crédito, muestra interés por asumir los riesgos de su empresa y además tiene los incentivos para generar la utilidad necesaria para pagar el préstamo. De esta misma manera, si el programa provee un subsidio, en lugar de un crédito, la empresa debe fondear un porcentaje de la inversión requerida/solicitada por la PyME.

Existirá la tentación para que el gobierno otorgue directamente los créditos a las PyMEs, pero no es el esquema óptimo. Es deseable que los programas de apoyo al financiamiento trabajen a través de las instituciones privadas especializadas en ello ya que cuentan con los incentivos necesarios para seleccionar a las mejores empresas y cobrar adecuadamente los créditos.

Como último punto, ciertas actividades empresariales, como la innovación, representan un riesgo importante para las PyMEs. Esto se debe a que toda innovación tiene una probabilidad de fracaso alta que, en algunos casos, puede poner en peligro la subsistencia de la PyME. En estos casos los programas PyME deben considerar si para ser más efectivos deben otorgar subsidios o transferencias, en lugar de financiamientos.

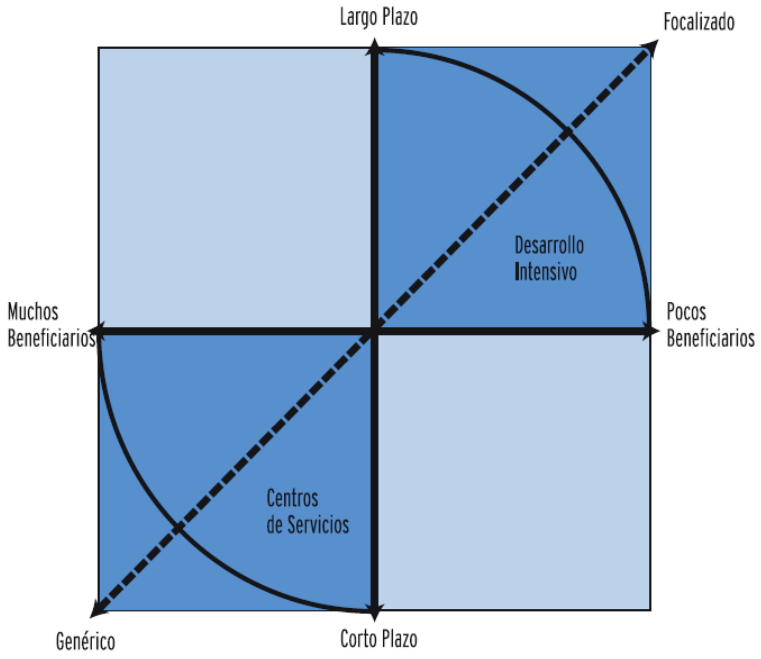
4. ¿Cómo seleccionar a los beneficiarios?

Un programa de apoyo a PyMEs será tan bueno como sus beneficiarios, y su selección debe reflejar un balance entre la naturaleza y los objetivos deseados por un programa. Al igual que el diseño, presupuesto y experiencia, el impacto de un programa y el uso eficiente de recursos depende de la calidad de sus beneficiarios. La selección es un filtro en el que las autoridades identifican y distinguen a los candidatos prometedores de aquellos que no lo son.

En principio, los programas públicos seleccionan a sus beneficiarios de dos maneras:

- **Cobertura universal**: Modalidad en donde la mayoría de las empresas que aplican son aceptadas. Brindan asistencia en temas generales como la creación de modelos de negocios, capacitación, entrenamiento empresarial básico, contabilidad, etc.
- **Cobertura focalizada**: Los beneficiarios de estos programas se limitan a un sector específico. La interacción con las empresas es individualizada, dura más tiempo y su costo por participante es mayor.

Figura 3
Cobertura de programas PyME



En el caso de programas con una cobertura focalizada, un número reducido de beneficiarios recibe un desarrollo intensivo de su empresa cuya duración es de mayor plazo. Para elegir a estos beneficiarios es necesaria una selección rigurosa por la cantidad de recursos invertidos y el tiempo de ejecución. Por otro lado, los programas pequeños y genéricos son relativamente abiertos y tienen un proceso de selección menos estricto o complicado ya que proveen una menor cantidad de recursos y atención.

Fuente: Fundación IDEA, 2007.

Considerando esto, es razonable esperar que los programas con muchos beneficiarios y apoyos reducidos tengan altas tasas de admisión al programa. En contraste, aquellos programas con un número reducido de beneficiarios y mayores apoyos tendrán bajas tasas de admisión. Cabe destacar que es razonable pensar que para que los programas tengan un impacto en la competitividad de las empresas, es necesario contar con intervenciones profundas, que implican una mayor cantidad de recursos y tiempo, tanto para el gobierno como para la empresa.

Para seleccionar a sus beneficiarios los programas requieren un conjunto de instrumentos:

- En primer lugar, existen los *requisitos de elegibilidad*, que establecen los parámetros mínimos a cumplir para participar en un programa.
- En segundo lugar, los *criterios de selección* definen las características que las autoridades requieren de los beneficiarios. Por último, el proceso para escoger a los beneficiarios influye en la participación y resultados de una convocatoria.

A continuación se explican cada uno de los instrumentos necesarios para una selección de beneficiarios exitosa.

Requisitos de elegibilidad

Los requisitos de elegibilidad son la primera barrera o filtro que debe enfrentar un candidato al aplicar a un programa público. Su papel en el proceso de selección es establecer los requerimientos mínimos para que una PyME pueda acceder a apoyos gubernamentales, ya sean financieros o en especie.

Generalmente los requisitos son de índole legal. Por ejemplo: acta constitutiva, registro ante las autoridades tributarias, y permisos de uso de suelo, entre otros. Estos requisitos, además de fomentar la formalidad, sirven para confirmar la legalidad de las actividades de una empresa.

Criterios de selección

Los criterios de selección representan toda la información que un programa requiere para analizar y evaluar a sus candidatos. A diferencia de los requisitos de elegibilidad, los de selección se enfocan a las capacidades y características que tiene una PyME y sus dueños/directivos.

Cuadro 4
Ejemplo de requisitos de elegibilidad vs. Criterios de selección para un programa de innovación para PyMEs

Los requisitos de elegibilidad de un programa que apoya la innovación en PyMEs podrían ser que la empresa cuente con:

- Nombre de la empresa
- Representante legal
- RFC
- CURP
- Verificación del pago de impuestos
- Número de empleados
- Sector económico en el que participa

Los criterios de selección podrían ser:

- Personal dedicado a Innovación
- Liderazgo del director general
- Acceso al financiamiento
- Gasto destinado a innovación
- Experiencia en innovación
- Factibilidad de éxito en el mercado de la innovación

Para la elaboración de criterios de selección no existe una metodología estandarizada. Deben ser lo suficientemente rigurosos para asegurar que el candidato sea óptimo para un programa. En todas las circunstancias, la mejor práctica es la individualización de cada programa según sus necesidades. Por ello es indispensable que se tome en cuenta el objetivo del programa en el momento de diseñar los criterios de selección.

Esto no significa que sólo se seleccionen empresas o proyectos con altas posibilidades de éxito. Los criterios deben ser lo suficientemente flexibles para escoger beneficiarios que, dada la existencia de fallas de mercado, no podrían llevar a cabo el proyecto sin la intervención del gobierno.

Un error común en la selección de beneficiarios es aplicar parámetros universales o genéricos en programas con objetivos distintos. Por ejemplo, ¿sería apropiado usar criterios de selección idénticos para dos programas cuya población objetivo son PyMEs agrícolas y de alta tecnología? Estas empresas

pueden compartir características de requisitos de elegibilidad (registro empresarial, pago de impuestos y número equivalente de empleados), sin embargo, sus necesidades y funcionamiento son distintas. La evaluación de estos candidatos requiere de criterios que se ajusten a la naturaleza del programa.

En la evaluación de solicitudes de programas con intervenciones intensivas en tiempo y recursos de apoyo a PyMEs, el valorar a los dueños y directivos de la empresa es tan importante como a ésta misma. En muchos casos no cuentan con estructuras corporativas sofisticadas, por lo tanto las decisiones y compromiso de los empresarios pueden definir el futuro de sus empresas. Los administradores de los programas PyME deben considerar esto e incluir una evaluación a los empresarios y directivos en su proceso de selección.

Cuadro 5
Aplicación de criterios subjetivos

Los criterios de selección subjetivos por lo general involucran "juicios" respecto a la ética, compromiso o capacidad de la empresa. La justificación para la subjetividad es que el programa busca un tipo "especial" de PyME, que por definición no entra en un proceso estandarizado o un programa uniforme.

Los criterios subjetivos no son sinónimo de arbitrariedad, ya que el programa debe identificarlos y alentar al personal a buscar ciertas cualidades en la empresa. Estos criterios son adecuados para programas que involucran personal altamente calificado y profesional, y que disponen de un nivel significativo de recursos para atender a pocos beneficiarios. Estos juicios deben hacerse de forma pública y, cuando sea posible, de forma colegiada, para evitar el abuso y el uso discrecional o político de los recursos públicos.

Para ello, se puede hacer uso de consejos con participación de la academia y del sector privado; o usar fórmulas matemáticas públicas y previamente establecidas para apoyarse en la selección de los beneficiarios. Es deseable que los resultados se publiquen y la lista de beneficiarios sea pública.

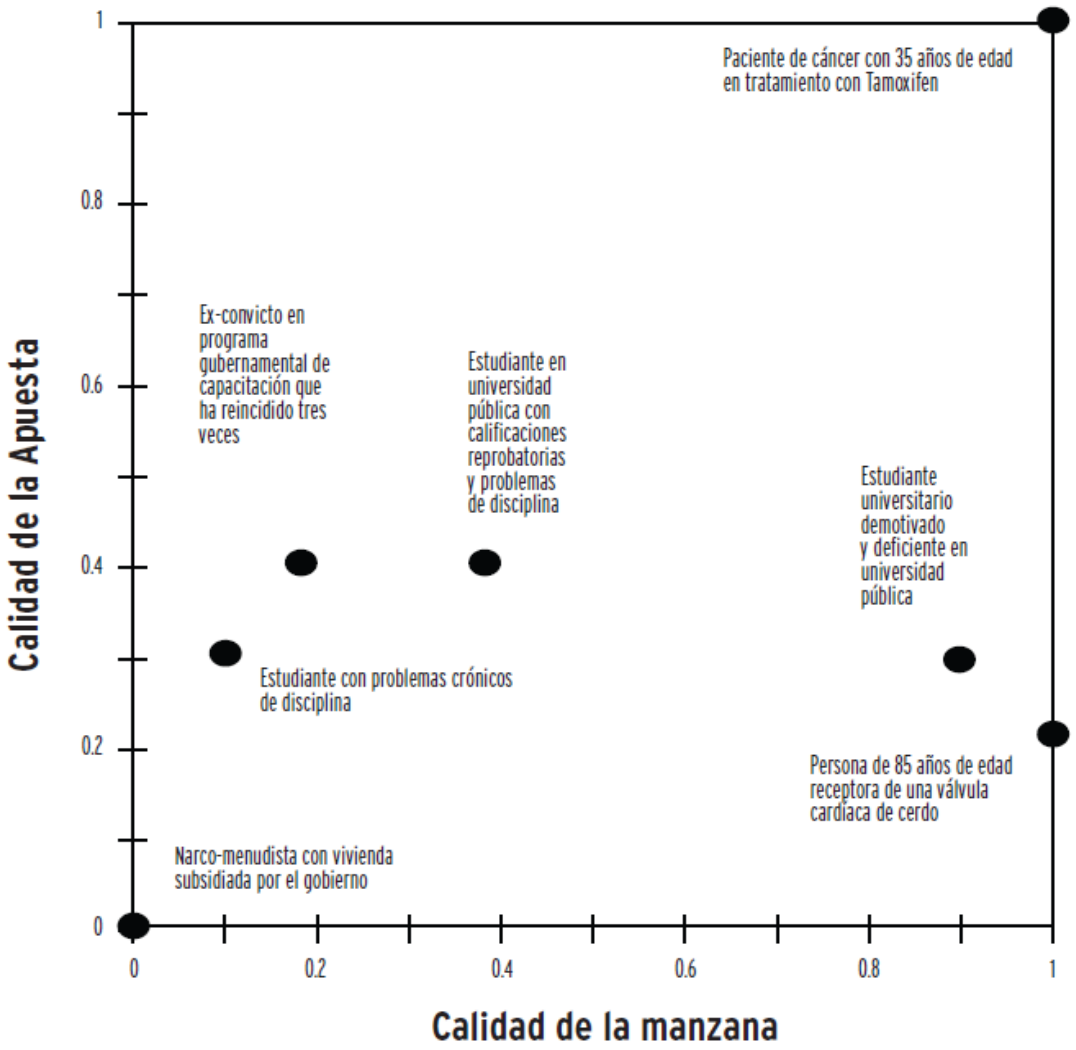
Exclusión de candidatos

Más allá de la naturaleza y la rigurosidad de los criterios de selección de un programa, las autoridades deben asegurarse de que los recursos públicos sean bien utilizados y tengan el mayor impacto posible en la sociedad. Bajo esta premisa, se espera que los programas de apoyo a PyMEs tengan que excluir a algunas empresas. Los criterios de selección tienen un papel importante en ello y se utilizan para distinguir entre las empresas que tienen las características para sacar el mayor provecho al programa y aquellas que, además de no tenerlo, pueden abusar del mismo (Fundación IDEA, 2009).

En años recientes, algunos programas públicos de desarrollo social han dado pasos importantes en este sentido, y ofrecen lecciones relevantes para los programas de apoyo a PyMEs. Los académicos Peter H. Shuck, de la Universidad de Yale y Richard Zeckhauser, de la Universidad de Harvard, proponen dos criterios indispensables para los programas de apoyo social que pueden ser retomados y adaptados para programas PyME. Ellos plantean que los criterios de selección deben identificar "malas apuestas y manzanas podridas" (Shuck & Zeckhauser, 2006).

Shuck y Zeckhauser consideran malas apuestas a aquellos beneficiarios que aprovecharan de forma limitada los recursos públicos. Las manzanas podridas son aquellos beneficiarios cuyo comportamiento inmoral e irresponsable los hace malos candidatos para recibir recursos de la sociedad. El grado en que un beneficiario potencial puede ser una mala apuesta o manzana podrida puede variar, y deberá ser valorado por los administradores de los programas (Ver Figura 4).

Figura 4
Grado de beneficiarios potenciales como apuestas y manzanas



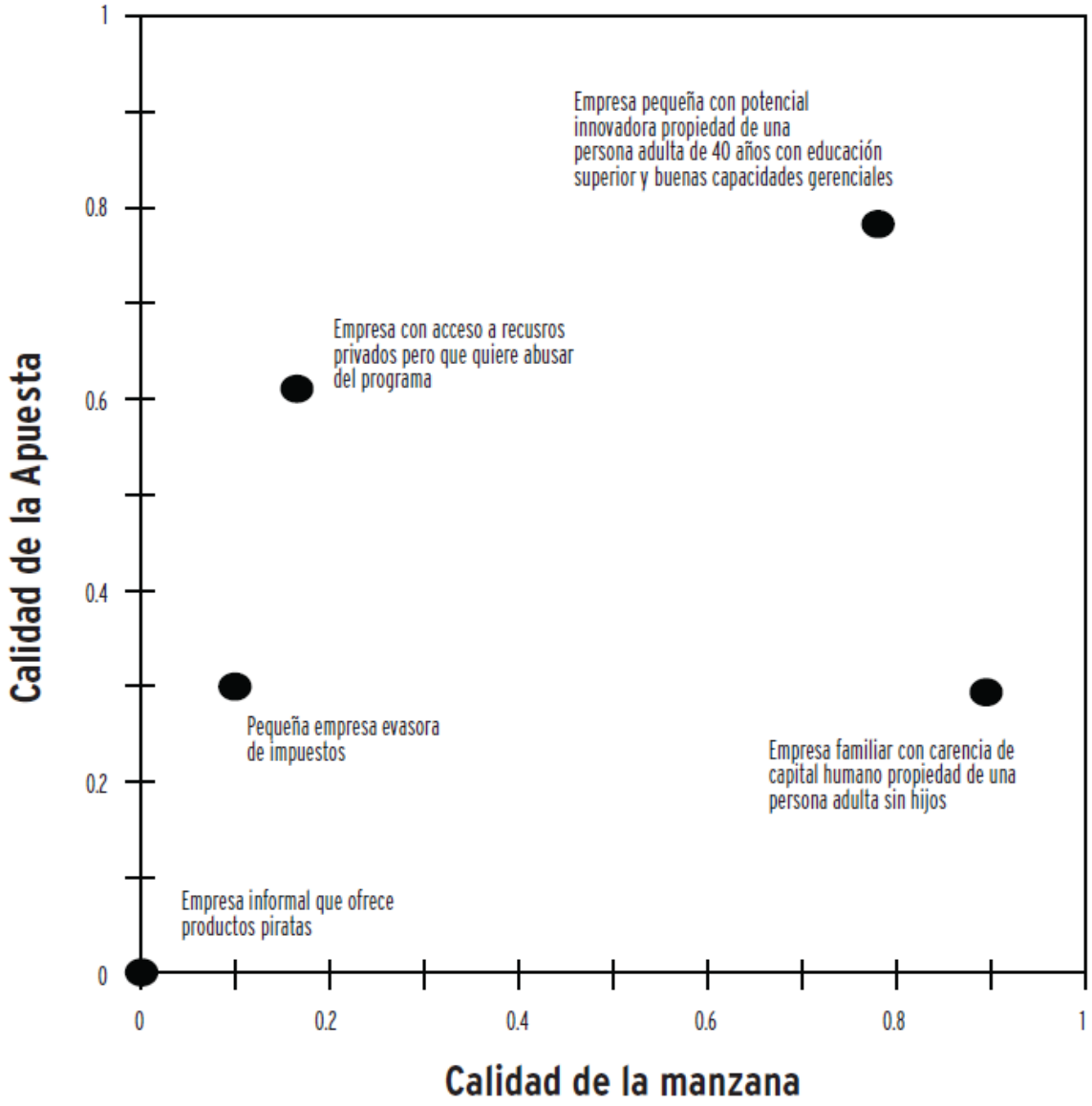
Fuente: Traducción de los autores de Schuck y Zeckhauser (2006)

Un ejemplo de una "buena manzana" y "mala apuesta" sería una persona con un perfil académico excelente que solicita una beca para el estudio de una carrera dedicada a la telegrafía. A pesar de que se puede asumir que la persona utilizará de forma correcta la beca, los conocimientos que adquirirá no son de utilidad para ella o la sociedad.

El caso de una "manzana podrida" sería una situación en donde se requiere subsidiar un trasplante de corazón a un usuario recurrente de drogas. Esta persona, a pesar de que se beneficiaría de un nuevo corazón, tiene una alta probabilidad de recaer en las drogas y desperdicie el subsidio otorgado.

Ejemplos de este tipo en el caso de PyMEs pueden verse en la Figura 5. Una empresa pequeña que evade impuestos podría considerarse una manzana podrida ya que no cumple con la ley y por lo tanto es factible pensar que tampoco lo hará con los requisitos del programa. Asimismo, una PyME que necesita apoyo por parte del gobierno para capacitar a sus trabajadores, pero cuya propietaria es un adulto mayor y no tiene a quién dejar la empresa podría ser una buena manzana, pero dada la poca claridad de la sustentabilidad de la empresa, no es una buena apuesta.

Figura 5
Grado de PyMEs beneficiarias como apuestas y manzanas



Fuente: Traducción de los autores de Schuck y Zeckhauser (2006)

Como se puede ver con estos ejemplos, es deseable que el proceso y criterios de selección tomen en cuenta la discrecionalidad necesaria para que se pueda distinguir entre las buenas y malas apuestas, así como la calidad de las "manzanas".

Finalmente, los criterios de selección también deben buscar un balance entre PyMEs que fracasan y tienen éxito. Como se mencionó anteriormente, los programas de apoyo a PyMEs deben intervenir en aquellos casos en donde existan fallas de mercado. Es decir, en situaciones en las que el mercado por sí sólo no tiene un resultado óptimo para la sociedad. Esta focalización en fallas de mercado implica que los programas deben apoyar a empresas sólo en aquellos casos en los que el mercado por sí solo no les permite maximizar su potencial, innovar, crecer y hacerse más competitivas.

Procesos de selección

Los procesos de selección abarcan todos los pasos a seguir cuando se selecciona a los beneficiarios de un programa. Desde los mecanismos de divulgación, la recepción de las propuestas hasta su procesamiento. Estas actividades también definen la selección de beneficiarios y sus resultados influyen en el impacto del programa. En estos procesos existen cuatro temas que los funcionarios públicos deben considerar:

Metodología con la que se elige a los beneficiarios: El proceso de selección debe ser flexible y permitir que los administradores tomen riesgos. Un error en esta actividad es elegir únicamente a beneficiarios con altas posibilidades de éxito ya que:

- Las empresas podrían recibir apoyo a través del mercado y no requerir de recursos públicos.
- Al evitar apoyar empresas o proyectos riesgosos se eliminan oportunidades a PyMEs que pueden ser prometedoras.
- El no tener una sana tasa de fracaso crea el incentivo de encontrar perpetuamente a PyMEs exitosas.

Resultados de los procesos: Para evitar acusaciones sobre la legalidad o confiabilidad de los beneficiarios de un programa, las autoridades deben mantener a la ciudadanía informada sobre cada paso de la convocatoria. Una de las mejores prácticas para los procesos de selección es la transparencia y equidad ante los posibles beneficiarios y la sociedad en general. Los programas PyME deben ser vistos como mecanismos para promover el crecimiento económico y la expansión de oportunidades, no como programas sujetos a favorecer a ciertos grupos o sectores de la economía (Rodrik, 2004).

Mecanismos de divulgación: Los programas deben emitir convocatorias que lleguen a la mayoría de los beneficiarios potenciales. Para ello se pueden apoyar en cámaras empresariales, Internet y medios masivos de comunicación, entre otros. Las convocatorias deben incluir los criterios y procesos de selección, así como mecanismos para conocer sus resultados. De esta forma los programas se pueden ganar la confianza de la ciudadanía y generar una percepción positiva del trabajo del gobierno.

Balance: Por último, los procesos de selección deben encontrar un balance entre la facilidad para que la empresa acceda a los programas y la necesidad que tienen los administradores por obtener la mayor información posible sobre las empresas para determinar el cumplimiento de los criterios de selección. Este balance no es fácil de obtener. Por un lado, si las solicitudes y requisitos de elegibilidad son complicados, pocas empresas podrán acceder a los programas, o lo harán las que puedan contratar un servicio de gestoría. Por el otro, si son demasiado simples, los administradores no podrán contar con la información necesaria para determinar si cumplen con los criterios.

5. La evaluación

La responsabilidad de las autoridades ante la ciudadanía es invertir de manera eficaz y eficiente los recursos públicos con el propósito de lograr un impacto positivo en la sociedad. Para verificar el cumplimiento de este compromiso, la evaluación es una herramienta que permite a los ciudadanos y a las autoridades medir y cuantificar si un programa está teniendo los resultados esperados.

El proceso de evaluación se refiere a la actividad "que busca determinar tan sistemática y objetivamente posible la relevancia, eficiencia y efectividad de las actividades de acuerdo con sus objetivos, incluyendo el análisis de la implementación y la administración de dicha actividad" (Papaconstantinou & Polt, 1997). Cabe resaltar que el concepto de evaluación se refiere a un proceso continuo y permanente, no a algo que sucede eventual o esporádicamente (OCDE, 2007a).

A pesar de su importancia, la evaluación aún está ausente en muchos programas gubernamentales. En algunos casos por desinterés, en otros por carecer de los elementos necesarios para llevarlas a cabo. Es importante que los administradores de programas de apoyo a PyMEs estén conscientes de que el uso de recursos públicos para el apoyo a PyMEs sólo se justifica cuando estos tienen un impacto en el bienestar social y solucionen una falla de mercado. La única manera de comprobarlo, es con evidencia de que el programa tiene impactos deseables. Por ello, las evaluaciones son indispensables.

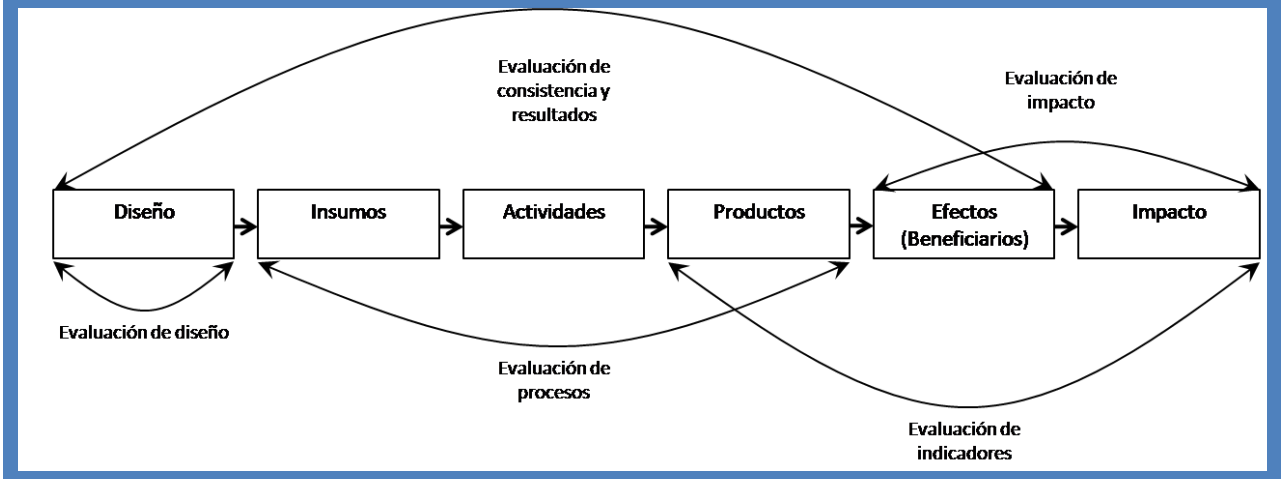
Cuadro 6
Tipos de evaluación

Existen diversas maneras de evaluar un programa. Dependiendo de la pregunta que se quiera responder, los administradores de los programas pueden seleccionar uno o varios tipos de evaluaciones. De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, existen las siguientes:

a. **Evaluación de Consistencia y Resultados**: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en sus indicadores.
b. **Evaluación de Indicadores**: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa para el logro de resultados.
c. **Evaluación de Procesos**: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
d. **Evaluación de Impacto**: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución de un programa.
e. **Evaluación Específica**: aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

Cuadro 6 (continuación)
Tipos de evaluación

Esta variedad de evaluaciones permite valorar las distintas etapas en la vida de un programa:



Como se puede ver en la gráfica, el tipo de evaluación depende del proceso o resultado que se quiera evaluar.

- Las evaluaciones del diseño se centran en determinar sí el diseño del programa corresponde a los objetivos planteados por el mismo.
- Las de proceso evalúan la congruencia entre los insumos, actividades y productos del programa.
- Las evaluaciones de indicadores, buscan conocer si los indicadores usados por el programa son los adecuados para conocer su funcionamiento.
- Las evaluaciones de consistencia y resultados muestran si el programa es consistente en su implementación y si los resultados corresponden a ésta.
- Finalmente, las evaluaciones de impacto miden el impacto del programa en la población atendida.

Fuente: Diario Oficial del 30 de marzo del 2007 y Banco Mundial, 2007.

Para ser efectivo, el proceso de evaluación debe estar presente desde el inicio del diseño e implementación de un programa y requerirá de monitoreo periódico y de la existencia de datos de referencia, así como mecanismos para obtenerlos. Cuando los programas intentan llevar a cabo una evaluación después de varios años sin monitoreo previo, los esfuerzos de recolección de datos serán improvisados, caros y, en algunos casos, incompletos.

Esto implica que los programas deben iniciar con un marco de evaluación claro que incluya un sistema para la recolección periódica de datos de los beneficiarios, indicadores claros de proceso, desempeño, resultados e impacto. Sin ellos, la evaluación carecerá de métricas claras y no se podrá conocer el impacto de los programas.

Entre los obstáculos para una evaluación se encuentra el costo. Se necesitan cubrir los honorarios de los evaluadores, así como los instrumentos para obtener la información necesaria para la misma. En muchos casos esto último puede ser oneroso para el programa, pues es necesario obtener información sobre el grupo de tratamiento (empresas beneficiadas) y el grupo de control (empresas que no fueron beneficiadas por el programa).

Herramientas de la evaluación

Una evaluación exitosa utiliza herramientas que recopilan o interpretan información. Dos ejemplos de instrumentos fundamentales para cualquier ejercicio de este tipo son el monitoreo y los indicadores.

Monitoreo

El monitoreo es una forma de obtener información. Consiste en el seguimiento del desempeño de las instituciones y beneficiarios con el objeto de mejorar la gestión de un programa (Hallberg,1999). Éste es un proceso permanente y sistemático que debe estar presente durante la fase de implementación y tiene como resultado la obtención de información sobre el funcionamiento y gestión de un programa. Esto permite a los funcionarios corregir posibles problemas, así como conocer posibles mejoras.

En el caso de programas de apoyo a las PyMEs, es deseable que su monitoreo no termine una vez que la empresa concluya su participación en el programa. Entre más información se obtenga de los resultados de la empresa, posterior a su participación en el programa, mayor certidumbre se tendrá sobre la efectividad del mismo.

Un ejemplo de una actividad de monitoreo es el levantamiento de datos sobre los beneficiarios de un programa a través de encuestas a lo largo de su implementación. Éstas permiten a los administradores del programa conocer las condiciones o el estado de su operación y posiblemente instaurar a tiempo medidas correctivas.

Indicadores

Una vez que el programa obtiene información, su análisis o interpretación se puede hacer a través de indicadores. *Un indicador es un instrumento que compara y procesa información de forma que pueda ser entendida fácilmente.* Un ejemplo reconocible es el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de un país. Este número provee una interpretación, a grandes rasgos, de la economía y nivel de vida de los ciudadanos de un país. Un buen indicador debe cumplir con ciertas características:

- Tener un uso claro.
- Medir aspectos importantes del objetivo de un programa.
- Ser relevante para la toma de decisiones.
- Fácil de interpretar.
- Ser recolectado por medio de fuentes e instrumentos sencillos.
- Debe reportarse con oportunidad.

Para cualquier programa gubernamental, un indicador bien diseñado tiene la ventaja de proveer a los administradores con una ventana a la operación del mismo. La evaluación del apoyo a las PyMEs, especialmente en lo concerniente a la corrección de una falla de mercado, debe considerar la implementación de tres tipos de indicadores (Hallberg, 1999):

Rendimiento institucional: Permite conocer si un programa se maneja en concordancia con sus objetivos. Se enfoca en la entidad que implementa los apoyos a las PyMEs, generalmente una institución gubernamental. Algunos ejemplos de indicadores son:

- Cobertura de población: la cobertura que el programa tiene sobre los individuos, empresas u organizaciones objetivo.
- Rentabilidad: los productos o servicios proveídos (dependiendo de su calidad y tipo) son distribuidos o implementados al menor costo posible.
- Sostenibilidad financiera: En el caso de instituciones autónomas, el grado de independencia de subsidios gubernamentales del organismo ejecutor. En otras palabras; la manera en la que un programa genera ingresos que no excedan el costo de sus servicios o productos.

Desarrollo del mercado: La justificación para la intervención del Estado a favor de las PyMEs, o de cualquier otro sector, es la existencia de una falla de mercado. Los indicadores sirven para conocer el efecto de la intervención gubernamental en el mercado o diagnosticar las necesidades de un sector. Algunos ejemplos de indicadores son:

- Estudio de mercado: número, distribución y calidad de los proveedores de servicios.
- Concentración de la competencia: Estructura y grado de la competencia en un mercado.
- Costos: Costos de transacción[6] y de hacer negocios en general.
- Precios: Rangos de precios de servicios, frecuencia con la que se subsidian y la disposición de las PyMEs para pagarlos.

Impacto económico: El impacto en las PyMEs apoyadas permite conocer la efectividad de un programa. Los indicadores de este tipo interpretan el efecto de un programa a nivel mercado, sector o individual. Algunos ejemplos de indicadores son:

- Grado de impacto: Magnitud y durabilidad del efecto proveído a las PyMEs en su rendimiento (exportaciones, productividad, ventas, etc.) y el desarrollo sectorial que genera la intervención del programa.

Otras herramientas de la evaluación son:

Modelo de marco lógico

Un modelo de marco lógico provee a los administradores de un programa y a la sociedad con un instrumento que describe la secuencia de recursos, procesos y acciones relacionadas con los objetivos planteados y resultados deseados. Éste permite visualizar y entender la manera en que las inversiones de capital, recursos humanos y las actividades contribuyen a obtener los objetivos esperados.

El marco lógico permite relacionar los objetivos planteados con los recursos y las líneas de acción. Su construcción definirá si los resultados obtenidos son congruentes con los deseados, o si existe la necesidad de replantear nuevas líneas de acción que permitan cumplirlos. El marco lógico establece indicadores relevantes para la toma de decisiones en los distintos momentos y componentes que integran el programa o proyecto. Adicionalmente, permiten a los funcionarios públicos dar seguimiento al programa y conocer sus resultados.[7]

El proceso concerniente al marco lógico se explica a mayor detalle en el Anexo 1.

Evaluador independiente

Es deseable que la evaluación del programa sea considerada desde su diseño. Esto no significa que deba hacerse por los funcionarios del programa. Las evaluaciones deben ser realizadas por personas u organizaciones con una probada reputación de independencia y habilidades técnicas. En ocasiones, éstas provendrán de otras instituciones de gobierno, del sector privado o del sector académico. Se debe procurar que los evaluadores tengan una estrecha comunicación con funcionarios del programa para comprender su funcionamiento, además de transmitir y debatir los hallazgos de la evaluación.

La evaluación debe ser considerada una parte indispensable de cualquier programa público, en específico de aquellos que aportan subsidios a particulares con recursos públicos. Sólo a través de evaluaciones independientes y rigurosas se puede saber si los programas de apoyo a PyMEs contribuyen a la solución de fallas de mercado.

Aquellos programas que no demuestren su efectividad deberán ser eliminados o transformados. Sólo aquellos que muestren reducir fallas de mercado en el grado suficiente para cubrir sus costos

[6] Los costos de transacción son aquellos que una empresa debe hacer para poder realizar cualquier tipo de actividad en el mercado. Por ejemplo, los costos necesarios para obtener información sobre la disponibilidad, precio o demanda de un servicio o producto.

[7] Para mayor información consultar www.coneval.gob.mx.

directos e indirectos deberán ser continuados o escalados. Los funcionarios del gobierno deben asegurarse de dar el mejor uso posible a los recursos públicos. Los contribuyentes, por otro lado, la obligación de asegurarse de que así lo hagan.

Es deseable que el proceso de evaluación se institucionalice, y por lo tanto, sea continuo, objetivo y permanente. En el caso del gobierno federal se ha creado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *El CONEVAL es un organismo público descentralizado que goza de autonomía y capacidad técnica para garantizar la calidad de las evaluaciones de los programas.* Éste tiene como uno de sus objetivos coordinar y normar las evaluaciones de los programas sociales. Es recomendable que los distintos gobiernos establezcan mecanismos que también verifiquen la calidad, rigor e independencia de las evaluaciones a los programas PyME.

¿Hacer una evaluación cualitativa o cuantitativa?

La calidad de la evaluación dependerá en gran medida de la metodología utilizada. Los evaluadores básicamente tienen varias opciones de metodología: cualitativa, cuantitativa, o una combinación de éstas. La cuantitativa se refiere a la medición del impacto a través del uso de indicadores o métricas del grupo de tratamiento y del grupo de control. La evaluación cualitativa se refiere a usar la opinión de empresas participantes y no participantes, así como la de funcionarios y expertos en el tema (OCDE, 2007a).

Cuadro 7
Diferencias entre la evaluación cualitativa y cuantitativa

Puntos principales

- **La investigación cualitativa** implica el análisis de datos como palabras (por ejemplo, de entrevistas), fotos (video), u objetos (artefactos).
- **La investigación cuantitativa** implica el análisis de información numérica.
- **Las fortalezas y debilidades** de la investigación cualitativa y cuantitativa constituyen un debate largo y profundo, especialmente en las ciencias sociales.
- **La personalidad o estilo de pensar** del investigador y de la cultura de la organización es subestimada como un factor clave en la elección preferida del método de investigación.
- **Enfocarse demasiado en el debate** sobre "cualitativa vs cuantitativa" enmarca la oposición de los métodos. Es importante enfocarse, también, en cómo se pueden integrar las técnicas, como en el caso de una investigación de métodos mixtos. Un mayor bien común puede resultar si los investigadores de ciencias sociales desarrollan habilidades en ambos ámbitos, en vez de debatir sobre cuál método es superior.

Cuadro 7 (continuación)
Diferencias entre la evaluación cualitativa y cuantitativa

Cualitativa	Cuantitativa
"Al final, toda la investigación tiene una base cualitativa" - Donald Campbell	"No existen tales cosas como los datos cualitativos. Todo es 1 o 0" - Fred Kerlinger
El propósito es obtener una descripción completa y detallada.	El propósito es clasificar las características, cuantificarlas y construir modelos estadísticos con el objetivo de explicar lo que se está observando.
El investigador puede tener una idea general de lo que está buscando.	El investigador sabe claramente de antemano qué está buscando.
Se recomienda para las primeras etapas de los proyectos de investigación.	Se recomienda durante las últimas etapas de los proyectos de investigación.
El diseño surge a medida que se desarrolla el estudio.	Todos los aspectos del estudio se diseñan cuidadosamente antes de que la información sea recolectada.
El investigador es el instrumento de recolección de los datos.	El investigador utiliza herramientas, como cuestionarios o equipo para recolectar la información numérica.
La información se encuentra en la forma de palabras, fotos u objetos.	La información se encuentra en la forma de números y estadísticas.
Subjetiva - la interpretación individual de los eventos es importante, por ejemplo, utiliza la observación participante, entrevistas a fondo, etc.	Objetiva - busca una medición y análisis precisos de los conceptos objetivos, por ejemplo, utiliza encuestas, cuestionarios, etc.
La información cualitativa es más "rica", consume mayor tiempo, y es más difícil de ser generalizada.	La información cuantitativa es más eficiente y capaz de probar hipótesis, pero puede excluir detalle contextual.

Las citas son de (Miles & Hubberman, 1994).

Cada una de estas metodologías tiene ventajas y desventajas. La ventaja principal de las metodologías cualitativas es la obtención de información adicional que no puede medirse u observarse a través del análisis de datos o indicadores. La información cualitativa generalmente se obtiene a través de entrevistas o reuniones con los actores del programa, lo que permite que estos participen en la mejora del programa (OCDE, 2007a).

En el caso de la metodología cuantitativa, la principal ventaja es que permite medir con mayor exactitud el impacto que ha tenido el programa en relación con los objetivos. Esta metodología permite hacer un juicio más objetivo a los evaluadores sobre la justificación de la existencia del programa.

Tabla 5: Ventajas y desventajas de las metodologías de evaluación

Metodologías Cualitativas		Metodologías Cuantitativas	
Ventajas	Desventajas	Ventajas	Desventajas
Involucra a los participantes	Los entrevistados pueden tener una visión parcial o sesgada	**Respuesta clara sobre el impacto del programa**	Recolección de información costosa
Varía en tamaño y en costo	Rara vez produce una respuesta concreta	**Hecha correctamente, puede calcular algo muy cercano al impacto del programa**	No considera información de contexto ni los mecanismos para causar el impacto
Entendimiento profundo de los procesos que llevan al impacto	Son más descripciones que evaluaciones	**Puede ser verificada por un tercero independiente**	Ausencia de grupos puros de control
Fácil de interpretar	Riesgo de usar grupos poco representativos como fuentes de información		Posibles impresiones falsas sobre la precisión de la evaluación
Puede medirse en relación con muchos criterios	No se puede verificar		Visión estrecha sobre la efectividad y eficiencia
Incluye la medición de impactos no planeados	Difícil de usar para juzgar la eficiencia y eficacia de un programa		Difícilmente útil en la medición de impactos indirectos, como la mejora del ambiente de negocios
Mejor entendimiento de alternativas de política pública	Difícil poder establecer causalidad		

Fuente: Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes,OCDE,2007.

Idealmente las metodologías deben combinarse para producir la mejor evaluación en función a los objetivos de un programa. Sin embargo, los funcionarios públicos deberán seleccionar aquella que consideren la más adecuada. Para ello deberán tomar en cuenta la disponibilidad de información, los costos asociados a su recolección y la capacidad de los evaluadores, entre otros factores (Ver Tabla 6).

Seis pasos para la evaluación de programas PyME

La OCDE identifica seis pasos para la evaluación exitosa de los programas de apoyo a PyMEs. Estos se encuentran descritos en la Tabla 6 y pueden servir como referencia para el diseño de evaluaciones y monitoreo para políticas de apoyo a PyMEs. Como se puede observar, cada paso de la evaluación busca responder una pregunta relevante para los administradores del programa. Asimismo, cada uno enfrenta dificultades y problemas que deben ser considerados.

Tabla 6: Seis pasos para la evaluación de programas PyME

Monitoreo			
	Paso	**Preguntas**	**Problemas**
1	Descripción	♦ ¿Cuántas empresas participaron? ♦ ¿A qué sectores pertenecen? ♦ ¿Dónde están ubicadas? ♦ ¿De qué tamaño son las empresas? ¿Cuánto dinero se invirtió?	♦ Dice poco sobre la efectividad de la política. ♦ Dice poco sobre objetivos alcanzados.
2	Opiniones de los usuarios	♦ Participantes del programa: ¿les gustó? ♦ Empresas: – ¿Tuvieron problemas para aplicar el programa? – ¿Fueron lentos los procedimientos? – ¿Fue difícil?	♦ Aun si les gustó, no dice si fue eficaz. ♦ Todo lo que puede hacer es ofrecer sus conocimientos sobre la entrega de la política – pero esa no es la pregunta principal.
3	Opiniones de los usuarios sobre la diferencia alcanzada gracias a la "asistencia"	♦ ¿Consideran que el programa tiene un valor agregado? ♦ ¿Podrían haber logrado lo alcanzado sin el programa?	♦ Dar las respuestas que ellos piensan que son las que se quieren escuchar. ♦ No hay manera de comprobar. ♦ Sólo hay testimonio de las empresas sobrevivientes.
Evaluación			
	Paso	**Enfoque**	**Problema**
4	Comparación del desempeño de empresas participantes contra empresas típicas	♦ Crecimiento en número de empleos generados y ventas de las empresas participantes comparado con empresas "típicas". ♦ Sobrevivencia de las empresas participantes contra las empresas típicas.	♦ Las empresas participantes no son "típicas".
5	Comparación con empresas similares	♦ Comparar empresas "participantes" con empresas similares con base en: – antigüedad – sector – propiedad – geografía ♦ Comparar el desempeño de ambos grupos durante el mismo periodo.	♦ El empate perfecto de cuatro criterios puede ser muy difícil. ♦ Sesgo en selección de la muestra. ♦ Sólo empresas motivadas solicitan participar.
6	Consideraciones para sesgo en la selección	♦ Uso de técnicas de estadística ♦ Un estimador de pruebas y ajustes. ♦ Uso de paneles aleatorios.	♦ Los creadores del programa y algunos académicos se sentirán preocupados por el ajuste de las estadísticas. ♦ El uso de paneles aleatorios podría significar que los fondos públicos sean otorgados a empresas y/o personas que sabemos que no obtendrán el beneficio del programa.

Fuente: (Storey, 2002)

Finalmente, hay que recordar que no existe una metodología única para la realidad que enfrentan todos los programas. Sus administradores deberán valorar la información y recursos disponibles para seleccionar su metodología.

6. Acción gubernamental

El apoyo económico o en especie que un gobierno puede otorgarle a las PyMEs se justifica únicamente cuando el objetivo de dicho apoyo es el remedio a una o varias fallas de mercado que limitan su crecimiento y desarrollo. En este manual, se han examinado los obstáculos que existen en el país para este tipo de empresas. El papel del gobierno, y las acciones que puede implementar para encontrar soluciones para este sector de la economía, dependen del nivel de gobierno que las promueve.

En el caso de México, las facultades y las responsabilidades de los tres niveles de gobierno les permiten apoyar a las PyMEs de diferentes maneras. Una diferencia entre estos es la cercanía con la que interactúan las PyMEs y las autoridades. Un programa estatal o municipal podrá identificar problemas y soluciones con mayor facilidad que el gobierno federal. Por otra parte, el gobierno federal puede proveer herramientas sofisticadas cuyo costo pueda estar fuera del alcance de los gobiernos locales y/o atender problemáticas con beneficios que van más allá de los límites geográficos de un estado.

Independientemente de estas diferencias, los tres niveles de gobierno pueden implementar programas de apoyo a PyMEs que contemplen los instrumentos e intervenciones descritas en la sección cuatro. Sin embargo, sus características hacen que los gobiernos estatales y municipales puedan instrumentar ciertas intervenciones de manera más eficiente. De la misma forma, el gobierno federal tiene ventajas en otro tipo de programas.

A continuación se describen brevemente áreas de oportunidad que tienen los tres niveles de gobierno.

¿Qué hace el gobierno federal?

Dada su naturaleza y escala, el gobierno federal tiene ventajas comparativas para detonar el desarrollo de las PyMEs a través de cierto tipo de programas. A diferencia de sus homólogos a nivel estatal y municipal, las autoridades y administradores de programas de este nivel de gobierno tienen los recursos económicos, humanos y legales necesarios para coordinar programas cuyos efectos se distribuyen a través de varios estados.

En términos de políticas públicas a nivel federal, el principal programa para el apoyo a las PyMEs es el Fondo PyME. Como se ilustró en la introducción, cada año los fondos destinados para sus beneficiarios han incrementado y la participación de todos los niveles de gobierno en su implementación ha incentivado el desarrollo empresarial, fortalecido la participación de las PyMEs en el mercado y contribuido a combatir una falla de mercado que limita a estas empresas, el acceso a capital.

Los programas para las PyMEs a nivel federal pueden tomar varias formas. Además de un fondo pueden impulsar instrumentos que fomenten el desarrollo e integración regional. Un ejemplo es la creación de un sistema nacional de innovación. En este caso, el gobierno federal puede reunir a instituciones públicas especializadas dedicadas a: la educación, la ciencia y tecnología, y el empleo. El objetivo de este sistema sería apoyar a aquellos innovadores con ideas que pueden ser exitosas en el mercado mediante apoyos económicos o la construcción de infraestructura (laboratorios, etc.). En el caso de México es difícil que las autoridades de un estado o municipio puedan agrupar y coordinar a organismos o instituciones nacionales con un objetivo en común.

Otra situación en donde el gobierno federal tiene ventajas comparativas, es aquella en donde los costos o beneficios no se limitan por fronteras estatales o municipales. Ejemplo hipotético de ello es una situación en donde un programa busca apoyar a PyMEs agropecuarias que necesitan desarrollar una vacuna para incrementar su productividad. En caso de ser exitoso, los beneficios de la vacuna se extenderán no sólo a las PyMEs que fueron el objetivo del programa, si no a todas aquellas empresas que enfrentan la misma problemática, indistintamente de su ubicación geográfica.

Una muestra de los obstáculos que enfrentan los estados en este tema, son los programas que buscan incorporar a las PyMEs en cadenas de valor con presencia en más de un estado. Para ello, es

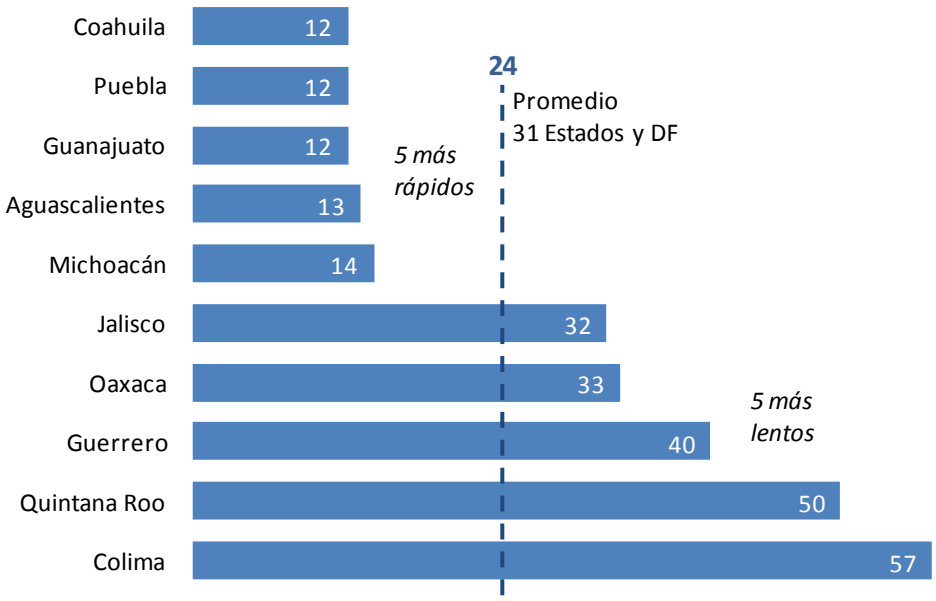
necesario que exista un ente coordinador entre los distintos programas locales, que en este caso sería el gobierno federal.

¿Qué pueden hacer los gobiernos estatales?

Las funciones y acciones de los gobiernos estatales a favor de las PyMEs están limitadas por sus fronteras. Para éstas, la interacción con el estado es sumamente importante ya que tiene las facultades para mejorar el estado de derecho local, facilitar el registro de apertura de empresas, incrementar el nivel de la educación superior, proteger el medio ambiente y garantizar la seguridad jurídica y pública de los ciudadanos y las empresas.

Actualmente existen diferencias importantes, tomando en cuenta la facilidad para establecer y operar una empresa, entre los estados. Esto representa un área de oportunidad para implementar programas o cambios que mejoren el ambiente de negocios en cada uno de ellos. En este caso, algunos estados pueden replicar aquellas políticas que hicieron sus homólogos con mejores resultados (Ver Figura 6).

Figura 6. Coahuila, Guanajuato y Puebla son los estados más rápidos en la apertura de una empresa (días)



Fuente: base de datos de Doing Business.

Además de los programas que pueden implementarse para mejorar el ambiente de negocios, los estados pueden intervenir directamente para mejorar la competitividad de las PyMEs. Un ejemplo es la creación de "clusters" dirigidos a un sector empresarial. Un cluster es la unión/reunión/agregación de empresas de distintos tamaños en una industria en conglomerados con el objetivo de que éstas puedan acceder a la innovación, tecnología, capital humano y oportunidades de negocio de manera colectiva, lo cual minimiza los costos y el riesgo.

Un ejemplo de la implementación de este tipo de políticas se puede encontrar en Italia. Al principio de la segunda mitad del siglo XX, los gobiernos regionales promovieron organizaciones intermedias del sector privado con el objetivo de fomentar la cooperación entre empresas de un mismo distrito industrial (Fundación IDEA, 2007). Estos clusters han demostrado ser exitosos en incorporar a las PyMEs a cadenas de alto valor, a transferir tecnología y a innovar en sus productos. Las empresas

pertenecientes a los clusters cooperan entre sí y se benefician mutuamente de la colaboración, aún cuando en ocasiones compiten en el mismo mercado (Fundación IDEA, 2007).

¿Qué pueden hacer los gobiernos municipales?

Una parte importante de los obstáculos que impiden el crecimiento de las PyMEs tiene su origen en el municipio, por lo que su mejora puede ser atendida por las autoridades de ese nivel. Los que destacan son: el costo y tiempo para obtener los distintos permisos necesarios para su funcionamiento (International Finance Corporation , 2008).

Según un reporte del Banco Mundial, a nivel municipal es más fácil y barato reformar dichos procesos. El *Municipal Scorecard* de este organismo identifica actividades que podrían catalizar el crecimiento de las empresas, especialmente las PyMEs. Entre ellas destacan (International Finance Corporation , 2008):

- **Información:** La municipalidad tiene que asegurar que la información que está dando al público sea correcta y fácil de comprender, y que los formularios son fáciles de llenar.
- **Infraestructura:** Es importante que la municipalidad cuente con los recursos necesarios para ejecutar las políticas públicas a favor de la PyMEs.
- **Zonificación:** Es necesario que la zonificación de los municipios sea clara y esté disponible para el sector empresarial. Esto hará más fácil para los empresarios determinar qué actividades están permitidas y en qué ubicación.
- **Uso de tecnologías de información:** Es deseable que todos los procesos que se llevan en la municipalidad se digitalicen y automaticen.
- **Delegación de firmas:** Esto consiste en descentralizar la aprobación de procesos con el objeto de hacerlos más eficientes.
- **Participación del Sector Privado:** Es recomendable involucrar al sector privado en el diseño e implementación de los programas para PyMEs con el objeto de darles continuidad y asegurar su impacto.

Cuadro 8
Recursos para los programas de PyMEs

Existen recursos nacionales e internacionales para el diseño, implementación y evaluación de programas de apoyo a PyMEs. Entre estos destacan:

Internacionales

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: www.undp.org.mx
La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional: www.usaid.gov
El Banco Interamericano de Desarrollo: www.iadb.org
El Fondo Multilateral de Inversiones: www.iadb.org/fomin
El Banco Mundial: www.bancomundial.org
La Corporación Financiera Internacional: www.ifc.org
La Organización de la Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial: www.unido.org

Nacionales

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: www.coneval.gob.mx
Secretaría de Economía: www.economia.gob.mx
Clasificación oficial de las PyMEs en México:
www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/scian/menu.asp
Fondo PyME: www.fondopyme.gob.mx

7. Conclusiones

El crecimiento y competitividad de las PyMEs mexicanas ofrecen una oportunidad para el desarrollo y bienestar de los mexicanos. No sólo emplean a la mayoría de la población y producen una parte importante del PIB, también pueden convertirse en los pilares del crecimiento del país.

Los países que han instrumentado políticas y programas efectivos de apoyo a PyMEs han encontrado en éstas una fuente inagotable de innovación, creatividad y bienestar. Con programas e instituciones de este alcance, México puede hacer lo mismo.

Para que esto pueda suceder, las PyMEs requieren de apoyos e intervenciones gubernamentales que contribuyan a corregir las fallas de mercado y los obstáculos que impiden su desarrollo. La efectividad y eficiencia de estos programas dependerá de que su diseño, la selección de sus beneficiarios y la evaluación de su impacto se lleve a cabo utilizando aquellas prácticas que han demostrado ser exitosas.

Por ello, los administradores de los programas PyME necesitan tomar en cuenta que el uso de recursos públicos, para beneficiar a una entidad privada, sólo se justifica cuando existan beneficios para la sociedad. Esto implica que las intervenciones del gobierno no deberán sustituir las aportaciones, acciones y actividades que pueden ser provistas por el mercado.

A lo largo de este documento se han presentado herramientas y conocimientos básicos para el diseño, implementación y evaluación de programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, la información aquí provista debe ser complementada por la vocación de servicio público de los administradores y hacedores de políticas públicas.

Actualmente, existen diversas fuentes de información que pueden acompañar el presente manual y ofrecer información específica sobre programas PyME para sectores y actividades determinadas. Entre estas destacan publicaciones de organizaciones como la OCDE, el Banco Mundial, UNIDO, IFC y USAID.

8. Preguntas guía para programas PyME

A continuación se presenta una serie de preguntas que idealmente deberá formularse un tomador de decisiones al momento de diseñar una política pública de apoyo a PyMEs. Esta lista pretende ser ilustrativa más que exhaustiva, pero permite aplicar los conceptos que se desarrollan en este Manual.

Diagnostico

¿Cuál es la problemática que enfrenta la población objetivo del programa?

¿Existe evidencia de que esta problemática inhibe el desarrollo de las PyMEs?

¿Existe alguna falla de mercado que da origen a esta problemática? ¿Cuál?

¿Esta problemática afecta principalmente a PyMEs de un sector?

¿El gobierno puede hacer algo para resolver?

¿El gobierno ha tomado alguna acción en el pasado? ¿Ésta fue exitosa?

¿Es pertinente que el gobierno actué para resolver la falla de mercado?

¿Existe alguna institución académica que haya investigado sobre este tema? ¿Cuál?

Diseño:

¿Qué intervenciones puede implementar el gobierno para resolver esas fallas de mercado?

a. Subsidios
b. Financiamientos
c. Impuestos
d. Regulación
e. Otras

¿Qué características tendrán las intervenciones?

¿Cuál es el beneficio social que provee el programa y qué falla de mercado está resolviendo?

¿El gobierno tiene los recursos (humanos, financieros y legales) para resolver la falla de mercado?

¿Qué programas existen para complementar el objetivo del programa? ¿Es necesario crear un nuevo programa?

¿Cuál es la población objetivo?

¿Quiénes son la competencia de la población objetivo?

¿Cómo asegurar la participación de una empresa en el programa?

¿Qué capacidades van a tener las empresas beneficiarias?

¿Cómo se seleccionará a la población objetivo?

¿El programa tendrá una cobertura universal o una focalizada?

¿Cuáles son los requisitos de elegibilidad y criterios de selección necesarios para seleccionar a la población objetivo?

¿Existe alguna institución académica que pueda vincularse con algún proceso del programa?

¿Qué información se necesita para saber si una PyME puede recibir los apoyos de un programa?

¿Cuáles son los resultados esperados y cómo se van a medir?

¿Qué indicadores y tipos de evaluación permitirán conocer el impacto del programa?

¿Se implementará un proceso de monitoreo?

¿Se cuentan con los recursos necesarios para evaluar el programa?

Información relevante para un programa de apoyo a las PyMEs:

¿Cuáles son las principales industrias en el estado/municipio?

¿Cuáles son las vocaciones productivas del estado?

¿En qué sectores se tienen ventajas comparativas?

¿A qué sectores se ha apoyado y bajo qué criterios?

¿Cuáles son las principales preocupaciones del sector empresarial?

¿Qué estudios de caso se han elaborado (tal vez por instituciones académicas)?

¿Cuáles son las principales barreras que se han identificado?

¿Cuál es el valor agregado del producto o servicio que provee la población objetivo?

¿Cuánta gente emplea una PyME? ¿Qué escolaridad tienen?

9. Glosario

Academia: Referencia al mundo académico en el cual se incluyen universidades, centros de investigación y escuelas.

Beneficiarios: Personas u organizaciones que reciben bienes, servicios o recursos como consecuencia de su participación en un programa. En este documento se hace énfasis en aquellas PyMEs o emprendedores que participan en programas públicos y que reciben apoyo, como por ejemplo el Fondo PyME.

Candidatos: Personas o entidades que se postulan para obtener recursos o beneficios de un programa público.

Cobertura focalizada: Referencia a la selección de beneficiarios que se limitan a un sector específico. En estos programas la interacción con las empresas es individualizada, dura más tiempo y su costo por participante es mayor.

Cobertura universal: Referencia a la selección de beneficiarios de un programa en donde la mayoría de las empresas que aplican son aceptadas. En estos programas generalmente se brinda asistencia en temas generales como la creación de modelos de negocios, capacitación, entrenamiento empresarial básico, contabilidad, etc.

Consultoría: Servicio proveído por un experto o institución, consistente en el análisis, resolución o recomendación de un problema en la eficiencia o efectividad de una organizacional. En este documento se ha hecho énfasis en la consultoría para las PyMEs en donde una parte importante de las ocasiones se busca incrementar los ingresos o productividad de una organización.

Competencia imperfecta: Falla de mercado en donde la economía o un sector se encuentra dominada por una compañía (monopolio) o por un grupo de compañías grandes (oligopolio).

Criterios de selección: Los criterios de selección representan toda la información que un programa requiere para analizar y evaluar a sus candidatos. A diferencia de los requisitos de elegibilidad, estos se enfocan a las capacidades y características que tiene una PyME y sus dueños/directivos. Estos podrían ser:

- Personal dedicado a Innovación
- Liderazgo del director general
- Acceso al financiamiento
- Gasto destinado a innovación
- Experiencia en innovación
- Factibilidad de éxito en el mercado de la innovación

Derramas de información: Falla de mercado que hace referencia a aquellos casos en los que las decisiones y/o actividades de un participante en la economía otorgan información o conocimiento útil a otros participantes.

Evaluación: El proceso de evaluación se refiere a la actividad "que busca determinar tan sistemática y objetivamente posible la relevancia, eficiencia y efectividad de las actividades de acuerdo con sus objetivos, incluyendo el análisis de la implementación y la administración de dicha actividad" (Papaconstantinou & Polt, 1997).

Fallas de mercado: Las fallas de mercado son aquellas situaciones en donde el libre mercado por sí sólo no tiene como resultado una situación óptima y eficiente para la sociedad. En estos casos, el gobierno, a través de impuestos, transferencias o regulaciones, puede contribuir a reducir y eliminar dichas fallas. Estas fallas afectan a varios actores de la sociedad y algunas de ellas afectan en mayor medida a las PyMEs. Estas son: la información, la capacitación, la competencia imperfecta y las derramas de información.

Financiamiento: Se refiere a la acción de otorgar deuda o un préstamo a una entidad con el compromiso de que la cantidad se pague a través del tiempo. Generalmente estos instrumentos financieros los otorga una entidad bancaria comercial o pública y requiere de *colateral*, en otras palabras, una propiedad o recurso que garantice el préstamo en caso de no pagar el crédito, y el pago de intereses.

Inflación: Fenómeno económico en donde los precios de los productos y servicios en una economía incrementan con el tiempo. Por ende, entre mayor inflación exista en una economía menor es el poder de compra de cada peso que utiliza el consumidor.

Informalidad: Referencia a los negocios, establecimientos o personas que proveen productos y servicios en la economía y que al mismo tiempo no pagan impuestos o registran sus actividades con las autoridades.

Innovación: En México, la Ley de Ciencia y Tecnología establece que la innovación es: "generar un nuevo producto, diseño, proceso, servicio, método u organización, o añadir valor a los existentes" (Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2009).

Marco lógico: Herramienta que permite obtener información relevante y estructurada para secuenciar qué actividades y recursos serán necesarios para cumplir efectivamente con los objetivos planteados por la institución. El marco lógico permitirá establece indicadores relevantes para la toma de decisiones en los distintos momentos y componentes que integran un programa.

Mercado laboral: Término que describe la demanda y oferta de trabajo en una población. En otras palabras, describe la situación general de aquellas personas que tienen, buscan o han sido recientemente despedidas de un trabajo.

Monitoreo: El monitoreo es una forma de obtener información. Hace referencia al seguimiento del desempeño de las instituciones y beneficiarios con el objeto de mejorar la gestión de un programa (Hallberg,1999).

Movimientos de capital: Se refiere a la acción de mover recursos económicos a través de países.

Políticas públicas: Toda acción de un gobierno que surge de un proceso de razonamiento es una política pública. Esto incluye aquellas decisiones en donde una autoridad decide no actuar y en donde este curso de acción es fruto de un proceso consciente. La clasificación de una política pública como buena o mala, depende del proceso de razonamiento del que emana. Su existencia es estrictamente responsabilidad de la autoridad electa por la ciudadanía y es una herramienta para tomar decisiones que vela por los intereses, bienes y recursos públicos. Generalmente, las políticas públicas se caracterizan por ser:

- Hechas en nombre de la sociedad.
- Iniciadas por el gobierno.
- Reflejo de la intención del gobierno.

- Muestra de lo que el gobierno quiere hacer y no hacer.
- Resultado de un proceso consciente de decisión.

Procesos de selección: Los procesos de selección son aquellos a través de los cuales se selecciona a los beneficiarios. Estos incluyen los mecanismos de divulgación, la recepción de las propuestas y su procesamiento.

Producto Interno Bruto (PIB): Es una cifra que representa toda la producción de servicios y productos de un país en un tiempo determinado. Generalmente se utiliza para comparar el nivel económico entre los países, a continuación se presentan algunos ejemplos:

País	PIB (millones de dólares de 2008) (World Bank, 2009)
Estados Unidos	14,204,322
Japón	4,909,272
China	3,860,039
México	1,085,951

PyMEs: Pequeñas y medianas empresas de un tamaño determinado. En la actualidad, las empresas se clasifican de acuerdo con los criterios establecidos por el "Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2009 (véase Tabla 1, p. 10).

Requisitos de elegibilidad: Son la primera barrera o filtro que debe enfrentar un candidato al aplicar a un programa público. Su papel en el proceso de selección es el de establecer los requerimientos mínimos para que una PyME pueda acceder a apoyos gubernamentales, ya sean financieros o en especie.

Sector privado: Referencia a las empresas y personas que se desempeñan en actividades económicas no relacionadas al gobierno.

Sector público: Toda actividad, organismo o institución relacionada al gobierno.

10.Bibliografía

Ávalos, P. C. (2008). *La oferta de financiamiento para las micro y pequeñas empresas en México.* México D.F.: Comisión Federal de Competencia.

Avinash, D., & Londregan, J. (1995). *The determinants of success of special interests in redistributive politics.* Princeton University.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2002). *Guía operativa para programas de competitividad para la pequeña y mediana empresa.* Washington D.C.: División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa .

Banco Mundial. (2007). *México: Análisis de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.* Unidad de Pobreza y Género, Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe.

Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (12 de Junio de 2009). Ley de Ciencia y Tecnología. *Diario Oficial de la Federación* . Ciudad de México, México: Diario Oficial de la Federación.

Comisión Intersecretarial de Política Industrial. (2007). *Comisión Intersecretarial de Política Industrial.* Recuperado el 15 de Enero de 2009, de CIPI: www.cipi.gob.mx

Comisión Intersecretarial de Política Industrial. *Manual para la política pública de fomento a las MPyMEs.* CIPI.

Diario Oficial de la Federación. (30 de Junio de 2009). *ACUERDO por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas*. Recuperado el 05 de Julio de 2009, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5096849&fecha=30/06/2009

Dow Jones & Company, Inc. (2008). *Dow Jones Industrial Average Historical Components.* Dow Jones & Companay, Inc.

Enterprise and Industry Publications. (2005). *The new SME definition User guide and model declaration.* European Comission.

European Comission. (s.f.). *European portal for SMEs*. Recuperado el 20 de Febrero de 2009, de European Commission: Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (1996). *Las pequeñas y medianas empresas en la Argentina.* Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (2002). *Productividad, Competividad, Empresas Los engranajes del crecimiento.* Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Fundación IDEA. (2007). *El tamaño importa: Las políticas pro PyMEs y la competitividad.* Ciudad de México: Fundación IDEA.

Fundación IDEA. (2009). *Apoyando la inovación en las PyMES: El estado del arte.* Ciudad de México: Fundación IDEA.

Government of India. (2006). Recuperado el 24 de Febrero de 2009, de Ministry of Micro, Small and Medium Enterprises, Government of India: http://msme.gov.in

Government of India. (2009). Recuperado el 247 de Febrero de 2009, de Business Knowledge Resource Online: http://business.gov.in

Government of the Unites States. (s.f.). *EO 12866*. Recuperado el 20 de August de 2009, de EO 12866: www.whitehouse.gov/omb/inforeg/eo12866.pdf

Grawitz, M., & Leca, J. (1985). *Traité de science politique.* Paris: Presses universitaires de France.

Hallberg, K. (1999). *Small and medium scale enterprises: A framework for intervention.* Washington DC: Private Sector Development Department, The World Bank.

Hallberg, K. (2000). *A Market-Oriented Strategy for Small and MEdium Scale Enterprises.* Washington D.C.: International Finance Corporation.

IADB. (1995). *Enterprise development strategy. Small and medium sized enterprises.* Washington D.C.: Sustainable Development Department, IADB.

INEGI. (2005). *Micro, Pequeña, Mediana y Gran Empresa. Estratifiación de los Establecimiento.* Aguascalientes, Ags.: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI. (2009). *Censo Económico 2004*. Obtenido de Sitio del INEGI en Internet: www.inegi.org.mx

Instituto Nacional de Estadística, Geogafía e Informática. (2004). *Micro, Pequeña, Mediana y Gran Empresa Estratificación de los Establecimientos, Censos Económicos 2004.* Ciudad de Mexico: INEGI.

International Finance Corporation . (2008). *Municipal Scorecard 2008: Midiendo las barreras administrativas a nivel municipal en América Latina.* Washington D.C.: Banco Mundial.

Kauffer Michel, E. F. (Agosto de 2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. *Ecofronteras* , págs. 2-5.

Larrue, C. (2000). *Analyser les politiques publiques de l'environnement* . Paris: L'Harmattan.

Levisky, J. (1996). *Support Systems for SMEs in Developing Countries: A review.* Vienna: United Nations Industrial Development Organization.

Levy, S. (2008). *Good Intenrions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico.* Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Martinelli, C., & Parker, S. (2007). *Deception and Misreporting in a Social Program.* Los Angeles: UCLA Department of Economics.

Mirjam Schiffer, B. W. (2001). *Firm Size and the Business Environment: Worldwide Survey Results.* Washington D.C.: The World Bank.

New South Wales Government. (2008). *Guide to Better Regulation.* Better Regulation Office NSW Department of Premier and Cabinet.

OCDEa. (2007). *Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes.* Paris: OECD.

OCDEb. (2007). *SMEs in Mexico: Issues and Policies.* Paris: OCDE.

OECD. (2008). *Science, Technology and Industry Outlook.* Paris: OECD.

Papaconstantinou, G., & Polt, W. (1997). *Policy Evaluation in Innovation and Technology.* París: OECD Conference on Policy Evaluation in Innovation and Technology.

Programas de Apoyo a PyMEs. (2007). Recuperado el 15 de Enero de 2007, de Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI): www.cipi.gob.mx

Proyecto de Ley que fija normas especiales para las Empresas de Menor Tamaño (EMT). (4 de Enero de 2008). *Mensaje No. 1297-355* . Santiago, Chile.

Reserve Bank of India. (s.f.). Recuperado el 24 de Febrero de 2009, de Reserve Bank of India: www.rbi.org.in

Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century.* UNIDO-Kennedy School of Government.

Secretaría de Gobernación. (30 de Diciembre de 2002). Diario Oficial de la Federación. México D.F., México.

Secretaría de Gobernación. (30 de Marzo de 2007). Diario Oficial de la Federación. México D.F., México.

Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional . (23 de Octubre de 2006). Disposición 147/2006. *Micro, Pequeñas y Medianas Empresas* . Argentina.

Shuck, P., & Zeckhauser, R. (2006). *Targeting in Social Programs: Avoiding Bad Bets, Removing Bad Apples.* Washington D.C.: The Brookings Institution.

Small and Medium Enterprise Agency of Japan. (2005). Recuperado el 20 de Febrero de 2009, de Small and Medium Enterprise Agency: www.chusho.meti.go.jp/

SSSEPyMEyDR. (2008). Recuperado el 23 de Febrero de 2009, de Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional: www.sepyme.gov.ar

Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno* , 393-416.

Storey, D. J. (2002). Methods of evaluating the impact of public policies to support small businesses: the six steps to heaven. *International Journal of Entrepreneurship Education* , 181-202.

The Gazette of India. (16 de June de 2006). *The Gazette of India* . New Delhi, India: Government of India.

U.S. Small Business Administration. (s.f.). Recuperado el 02 de Febrero de 2009, de Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa: www.sba.gov

World Bank. (2008a). *Doing Business en México 2009.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank. (2008b). *Doing Business: Measuring business regulations.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank. (2008c). *Finance for all? Policies and pitfalls in expanding access.* Washington DC: The World Bank.

World Bank. (2009). Recuperado el 22 de Septiembre de 2009 , de Gross Domestic Product 2008: http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf

Yang, T., Lim, J. J., & Kanamori, T. (2006). *The People's Republic of China's Small and Medium Enterprise Development Strategies in the Context of a Natioanl Innovation System.* ADB Institute .

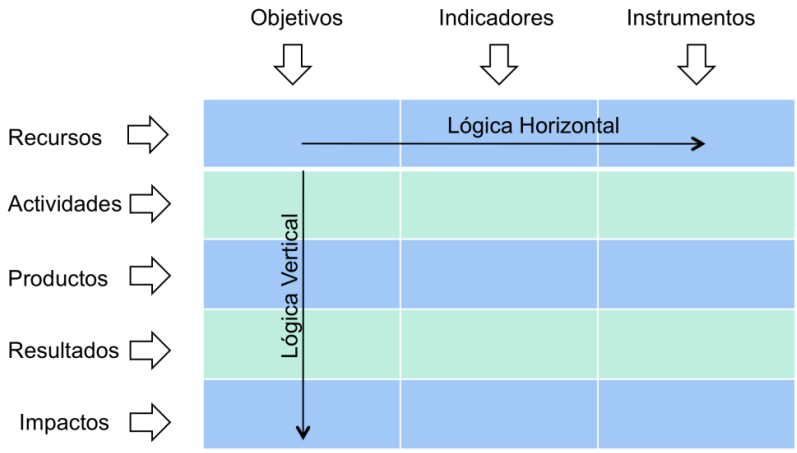
Anexo 1

¿Qué es una Matriz de Marco Lógico?

Una MML es una herramienta que permite obtener información relevante y estructurada para secuenciar qué actividades y recursos serán necesarios para cumplir efectivamente con los objetivos planteados por la institución. El marco lógico permitirá establece indicadores relevantes para la toma de decisiones en los distintos momentos y componentes que integran un programa.

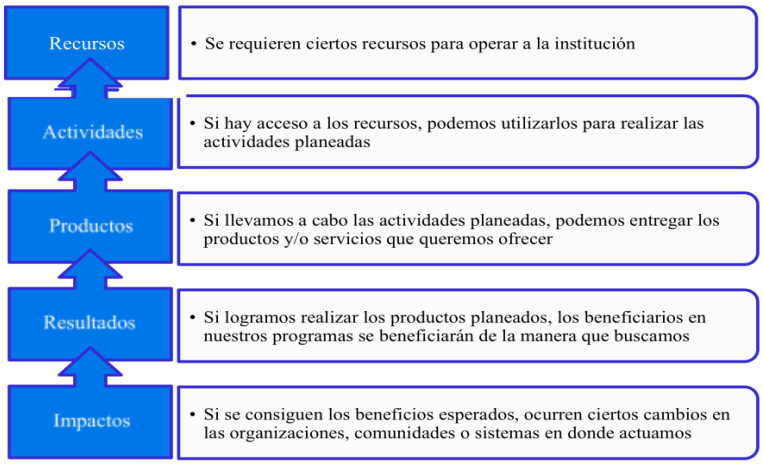
Estructura de una Matriz de Marco Lógico

La Matriz del Marco Lógico permitirá identificar la congruencia vertical y horizontal de los planteamientos de la institución.



Lógica Vertical

La lógica vertical verificará si la secuencia lógica de los componentes planteados permite cumplir con los objetivos de la organización.



Lógica Horizontal

La lógica horizontal identificará los indicadores o "matriz de indicadores" en las diferentes fases, los cuales le permitirán a la organización tomar decisiones informadas.